

SKRIPSI



**KEDUDUKAN LEMBAGA NEGARA *AD HOC* DALAM
SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

**OLEH
SITTI NURLIN
B 111 09 066**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2013**

HALAMAN JUDUL

**KEDUDUKAN LEMBAGA NEGARA *AD HOC* DALAM
SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Disusun dan diajukan oleh

SITTI NURLIN

B 111 09 066

SKRIPSI

Diajukan sebagai Tugas Akhir dalam rangka penyelesaian studi sarjana
pada Bagian Hukum Tata Negara
Program Studi Ilmu Hukum

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2013

PENGESAHAN SKRIPSI

KEDUDUKAN LEMBAGA NEGARA AD HOC DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Disusun dan diajukan oleh

SITTI NURLIN

B 111 09 066

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam rangka penyelesaian studi program sarjana Bagian Hukum Tata Negara Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Pada Hari Jumat, 1 Maret 2013 Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua



Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.

NIP. 19640910 198903 1 004

Sekretaris



Kasman Abdullah, S.H., M.H.

NIP. 19580127 198910 1 001

An. Dekan

Wakil Dekan Bidang Akademik,



Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.

NIP. 19660419 198903 1 003

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : **SITTI NURLIN**

Nomor Induk : **B 111 09 066**

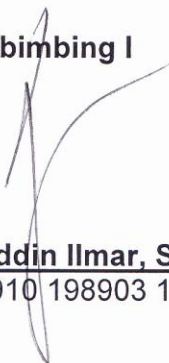
Bagian : **HUKUM TATA NEGARA**

Judul : **KEDUDUKAN LEMBAGA NEGARA AD HOC DALAM
SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan dalam ujian Skripsi.

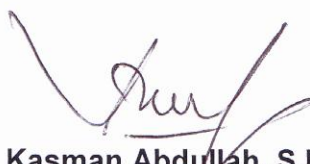
Makassar, Januari 2013

Pembimbing I



Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.
NIP. 19640910 198903 1 004

Pembimbing II



Kasman Abdullah, S.H., M.H.
NIP. 19580127 198910 1 001

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : **SITTI NURLIN**

Nomor Induk : **B 111 09 066**

Bagian : **HUKUM TATA NEGARA**

Judul : **KEDUDUKAN LEMBAGA NEGARA *AD HOC* DALAM
SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir
program studi.

Makassar, Februari 2012

An. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik,



 **Prof. Dr. Ir. Abrar Saleng, S.H., M.H.**
NIP. 19630419 198903 1 003

ABSTRAK

SITTI NURLIN(B111 09 066) **Kedudukan Lembaga Negara *Ad Hoc* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**, dibawah bimbingan dan arahan Bapak **Aminuddin Ilmar** selaku Pembimbing I dan Bapak **Kasman Abdullah** selaku Pembimbing II.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui bagaimana kedudukan lembaga negara *ad hoc* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, dan bagaimana fungsi serta kewenangan lembaga negara *ad hoc* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dengan menguraikan landasan teori lembaga negara, sistem ketatanegaraan berdasarkan perspektif lembaga negara, teori kewenangan, ide negara hukum, konsep pemisahan kekuasaan serta memetakan lembaga negara *ad hoc*, Dasar pemikiran lahirnya lembaga negara *Ad hoc*, Urgensi Lembaga Negara *ad hoc*, dan eksistensi lembaga negara *ad hoc* dalam memengaruhi sistem ketatanegaraan Indonesia.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumentasi terhadap arsip/dokumen yang berkaitan dengan masalah yang dikaji dan wawancara kepada akademisi, praktisi serta masyarakat sehubungan dengan masalah yang diteliti. Data yang diperoleh kemudian diolah dan dianalisis berdasarkan rumusan masalah yang telah diterapkan sehingga diharapkan dapat diperoleh gambaran yang jelas dan konkrit terhadap objek yang dibahas secara kualitatif dan selanjutnya disajikan secara deskriptif yaitu menjelaskan, menguraikan, dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini.

Berdasarkan pembahasan dan fakta maka dapat ditarik kesimpulan bahwa (1) kedudukan lembaga negara *ad hoc* dalam sistem ketatanegaraan yang melayani (*auxiliary bodies*) dapat tumbuh dan berkembang dan mungkin juga dihapus, hal ini bergantung pada situasi atau kondisi negara. Walaupun tugasnya melayani akan tetapi secara nasional dan secara sosio-yuridis mempunyai kedudukan yang penting dalam mewujudkan tujuan negara (2) fungsi dan kewenangan lembaga negara *ad hoc* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mempunyai *constitutional importance* dengan lembaga negara lainnya.

ABSTRACT

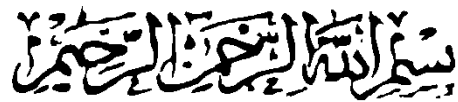
SITTI NURLIN (B111 09 066) Position Ad Hoc State Institution in Indonesia constitutional system. Supervised by **Mr. Aminuddin Ilmar** and **Mr. Kasman Abdullah**.

This research was aimed to understand how the position of Ad Hoc state institution in Indonesia constitutional system, on how the function and authority of Ad Hoc state Institution in Indonesia constitutional system by assessing the theoretical basis of state institution, constitutional system based on state institutions perspective, theory of authority, *reechstaat* concept, separation of power as well as the mapped ad hoc state institution, rationale of establishment, urgency and the existence of the ad hoc state institutions which affect Indonesia constitutional system.

This research applying documentation study method, to archives or documents that related with the case study and also interview with academician, practitioner, and society due to the study case. The obtained data was analyzed based on the implementation of case study, afterwards resulted the concrete conception to the object that qualitatively presented hereinafter on the descriptive showed that is explained, outlined and described in accordance with the case that closely related to this research.

Based on the study and fact, the conclusions as follows (1) Ad Hoc *state institutions* position in constitutional system is the auxiliary bodies that if necessary could establish nor remove, depends on the conditons and situation of the state. Although the duty of Ad Hoc institutions is to serve, however nationally and sociol-juridically have an essential position in order to achieve the purpose of the state (2) Function and authority of ad hoc state institutions in Indonesia constitutional system had a constitutional importance along with the other state institutions

KATA PENGANTAR



Alhamndul lillaahi rabbil 'aalamiin. Segala puji bagi Allah SWT. Yang telah melimpahkan begitu banyak karunianya kepada kita bersama. Sampai saat ini, kita masih bisa bernapas dan menikmati kehidupan. Kita masih diberikan-NYA nikmat penglihatan, sehingga bisa membaca Karya ini, kemudian mengambil hikmah dan pelajaran di dalamnya. Kita masih diberikan nikmat kesehatan sehingga bisa tegar dan kuat menghadapi kuatnya arus kehidupan. Tak lupa dan tak henti-hentinya juga Penulis mengucapkan shalawat dan salam semoga dilimpahkan kepada junjungan kita, Rasulullah Saw. Beliau adalah sosok yang layak diteladani setiap tindakan dan ucapannya. Beliaulah yang menuntun kita menuju jalan hidayah, yang telah mengantarkan kita dari alam kegelapan dan kejahatan menuju cahaya diatas segala cahaya yang terang benderang.

Suatu kebanggaan tersendiri bagi penulis dengan selesainya tugas akhir ini sebagai syarat atau kendaraan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar. Penulis akui perjuangan ini sangat berat, banyak kekurangan dan banyak rintangan, yang harus Penulis lalui, bahkan membuat semangat menjadi pasang surut. Tetapi, semua itu bukanlah penghambat atau penghalang untuk menyelesaikan karya ini. Karena Penulis sadar dan tahu diri bahwa perjuangan semangat terbesar bukan hanya itu satu-satunya, tanggung jawab atas ilmu hukum yang Penulis miliki merupakan tantangan yang paling besar untuk menghadapi persoalan-persoalan hukum dimasyarakat dan yang terpenting lagi adalah persaingan yang sesungguhnya dalam belantara kehidupan yang masih penuh tanda tanya. Penulis menyadari bahwa dengan selesainya karya ini bukanlah merupakan akhir dari perjuangan tapi ini adalah akan menjadi awal perjuangan Penulis untuk

melanjutkan tekad penulis sebaga Sarjana Hukum yang mampu memecahkan persoalan dan isu- isu hukum yang selalu ada dan berkembang di masyarakat.

Akhirnya tibalah saatnya pada momen yang bahagia dan menyelimuti haru ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada beberapa sosok yang telah mendampingi upaya Penulis, sehingga penulis dapat menyelesaikan karya ini sesuai dengan waktu yang telah ditargetkan. Terkhusus kepada **Ayahanda, Almarhum La Ode Pela** (telah meninggalkan penulis dalam umur 40 hari sehingga penulis tidak merasakan kasih sayang seorang ayah, semoga mendapatkan kebahagiaan di surga) dan **Ibunda Wa Ode Samu** yang telah melahirkan penulis dan membesarkan penulis dengan penuh kesabaran dan kasih sayang. Serta **Nenek** penulis yang dengan sabar dan tabah mengasuh dan menjaga penulis, menasehati, dan terus memberikan didikan khusus, mengajarkan arti kehidupan, kerja keras dan tidak mengenal putus asa, beliau adalah sosok nenek penulis yang terbaik di dunia dan di akhirat. Terspesial penulis ucapkan terima kasih kepada **Saudaraku Herman**, beliau adalah sosok saudara laki-laki Penulis yang telah membantu Ibunda dan Nenek menjadi tulang punggung keluarga, sosok pengganti ayah Penulis, beliaulah yang membiayai penulis selama kuliah hingga memperoleh gelar Sarjana Hukum. Untuk saat ini Hanya ucapan terima kasih yang mampu penulis haturkan. Segala kebaikan dan jasa-jasamu akan di nilai oleh Allah Swt dan selalu dimudahkan urusan dalam pekerjaan dan rizkinya, dan semoga suatu saat (jika Allah Swt mengizinkan) penulis bisa membalas jasa-jasamu dengan teramat lebih dari yang kamu berikan kepada Penulis. dan saudaraku **Fitri**, yang cerewet dan bawel terima kasih atas segala bantuanya, tanpa sosok ini penulis tidak bisa berbuat apa-apa. Terima kasih sudah menjadi saudara perempuanku yang selalu meluangkan waktu untuk mendengarkan curahan dan keluhan penulis dalam segala hal apapun. Serta saudara-saudara Penulis, **Usman Pela** dan **Sumardin Pela**, Terima kasih atas

segala bantuannya, dukungan moril maupun materil yang sampai saat ini penulis belum mampu membalas kebaikan kalian. Kalian adalah sosok saudara laki-laki yang selalu mengarahkan penulis untuk terus menjadi lebih baik. Untuk adikku **Estina** Terima kasih atas kehadiranmu di dunia ini, karena kehadiranmu menjadikan penulis untuk bekerja keras agar mampu menyekolahkan kamu. Saudaraku **Sarpin Pela** dan **Ariyani Pela** terima kasih atas segala kebaikan dan dukungannya. Kalian berdua adalah sosok saudara yang unik dan penuh senyuman dalam memberikan semangat kepada penulis untuk terus menjadi salah satu orang kebanggaan keluarga.

Sosok yang istimewa, Sahabatku **Silviani Buransa (Hamba Pilihan Allah Swt)** yang telah menjadi bagian hidup penulis, yang telah penulis anggap sebagai keluarga, saudara terdekat dan terbaikku di dunia dan di akhirat. Penulis tidak tau dan bingung harus berkata apa dan mulai dari mana untuk sosok yang satu ini.. Terima kasih atas segala dukungan dan selalu memberikan semangat kepada penulis. hanya ucapan terima kasih yang mampu penulis ucapkan, segala kebaikan semoga mendapat balasan yang lebih dari Allah Swt, kehidupan yang baik, Umur yang panjang, dan selalu dimudahkam Urusan dan Rezkinya Oleh Allah Swt. Sepupuku **Zuriyatina Pino**, yang selalu memberikan semangat dan berbagai bantuan yang tak ternilai. adalah sepupu yang sangat berarti bagi penulis, keunikan muka dan giginya membuat penulis terhibur dikala sedih. Terima kasih atas segala keikhlasanmu dalam membantu penulis, untuk sekarang hanya ucapan terima kasih yang dapat penulis haturkan selebihnya semoga segala kebaikan dibalas Allah Swt. **Serta segenap keluarga** penulis dari pihak **Ayahanda** dan Pihak **Ibunda** terima kasih atas dukungan dan Doanya, Semoga senantiasa dalam lindungan Allah Swt.

Pada akhirnya skripsi yang merupakan tugas akhir dalam menyelesaikan studi strata 1 ini dapat terselesaikan. Dengan segala keterbatasan penulis, maka terselesaikanlah skripsi dengan

judul:“**Kedudukan Lembaga Negara Ad Hoc Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**”

Pada kesempatan ini, Penulis ingin menghanturkan terima kasih kepada pihak yang telah memberikan bantuan dalam penyelesaian skripsi ini terutama kepada :

1. **Bapak Prof. Dr. dr. Idrus A. Paturusi**, selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan jajarannya.
2. **Bapak Prof. Dr. Aswanto, S.H., M.H., D.F.M.** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan jajarannya.
3. **Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H.,M.H.** selaku Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin dan Jajarannya.
4. **Bapak Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.** dan **Bapak Kasman Abdullah, S.H.,M.H.** Selaku Pembimbing Penulis. Terima kasih atas bimbinganya semoga suatu saat nanti penulis dapat membalas jasa yang telah kalian berikan. Walaupun penulis tahu, kalian tidak mengharapkan imbalan apapun dari penulis.
5. **Bapak Dr. Anshory Ilyas,S.H.,M.H,** **Zulfan Hakim DAN..**terima kasih atas kesediannya menguji penulis, dan menerima skripsi penulis yang masih sangat jauh dari kalian harapkan.
6. **Bapak Dr. Anshory Ilyas, S.H.,M.H,** **Bapak Kasman Abdullah,S.H.,M.H.,** dan **Bapak Romy Librayanto,S.H.,M.H.** yang penulis anggap sebagai orang tua penulis, terima kasih atas dedikasinya, telah banyak memberikan Pencerahan selama Penulis menjalani perkuliahan maupaun mengikuti beberapa kompetisi. Untuk saat ini Penulis hanya bisa mengucapkan terima kasih. Semoga suatu saat penulis bisa membalas jasa kalian. Dan sangat berharap kepada ketiga sosok ini selalu membimbing dan mengarahkan penulis. Pada

kesempatan ini juga penulis ingin mengucapkan permohonan maaf yang sebesar-besarnya apabila selama berada di Fakultas Hukum penulis banyak memberikan kekecewaan. Masih banyak hal yang perlu dipelajari oleh Penulis dan sampai kapanpun penulis masih sangat membutuhkan bimbingan dan arahan kalian. Serta berharap suatu saat penulis bisa membanggakan bapak.

7. **Bapak Prof. Dr. Muhammad Djafar Saidi, S.H., M.H.** selaku Penasihat Akademik (PA) Penulis. Terima kasih atas kebaikan serta kesediannya setiap kali Penulis berkonsultasi kartu rencana studi (KRS).
8. **Bapak Prof. Dr. Djuadjir, S.H., M.H., Ibu Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.H., Ibu Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.H., Ibu Dr. Birkah Latief, S.H., M.H., Bapak Zulfan Hakim, S.H., M.H.** dan **Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.** terima kasih yang senantiasa memberikan waktu kapanpun dan dimanapun untuk berdiskusi bersama penulis.
9. **Bapak/Ibu Dosen** yang namanya tidak sempat disebutkan satu persatu, yaitu **Bapak/Ibu Dosen pada bagian Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum Acara, Hukum Masyarakat dan Pembangunan, Hukum Pidana, Hukum Perdata, dan Hukum Internasional** terima kasih atas ilmu yang telah ditransformasikan kepada penulis, kalian adalah Dosen yang selalu memberikan arahan yang sangat bermanfaat bagi Penulis.
10. Pegawai/ Staf Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas bantuan dan keramahannya “melayani” segala kebutuhan Penulis selama perkuliahan hingga penulisan karya ini sebagai tugas akhir.
11. Pengelola Perpustakaan Fakultas Hukum Unhas terukhusus **kak evi** yang baik hati dan cantik terima kasih sudah

mendengarkan curhatan-curhatan penulis, kebaikan kak Evi semoga dibalas Allah SWT. dan Perpustakaan Pusat Unhas. Terima kasih telah memberi waktu dan tempat selama penelitian yang berlangsung kurang lebih dua bulan lamanya dengan menjajal literatur sebagai penunjang skripsi Penulis.

12. **Tim MOOT Court Competition(MCC)ALSA** Palembang, 2010. Terima kasih **Kepada Kak Anto, Kak Fadil, Kak Zaldi, Kak Iswan, Kak Echa, Kak Diba, Kak Risama, Kak Yanti, Kak Imas, Kak Bahar, Kak Zakir, Ikhsan, Tyzar, Ari, Firda, Vino, Kak Yaya.** Kalian adalah kakak-kakak dan teman-teman yang mengajarkan Penulis arti persaudaraan dan segala apa yang penulis lewati bersama kalian banyak manfaat yang penulis ambil. Suka dan duka akan selalu penulis abadikan dalam hati sanubari.
13. **Tim MCC Konstitusi Padjajaran, Bandung, 2011.** Terima kasih **Kepada Kak Anto, Kak Onna, Kak Abhy, Kak Eril, Kak Yaya, Zul, Ridwan, Zikra, Hati, Fahmi, Helmi, Ain, Ikram, Dewi, Kia, Dikep, Tyzar.** Penulis bingung harus berkata apa dengan Tim ini, tim inilah yang mengajarkan Penulis banyak hal, sampai Penulis bisa seperti sekarang ini. Tim inilah yang membesarkan nama Penulis di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Kalian adalah kakak-kakak yang patut dijadikan contoh. **Kak anto** yang disiplin, **Kak Onna** yang tegas, **Kak Eril** yang bijaksana, **Kak Abhy** yang baik hati, humoris dan pekerja keras, **Kak Yaya** yang cantik dan teliti. **Ain, Dewi , Kia, Ridwan, Zul, Zikra, Amhy, Hati, Dan Helmi.** Kalian adalah orang-orang / adik-adikku yang penuh dengan semangat dalam mengerjakan berkas dan segala hal yang menyangkut kebutuhan Tim, sehingga Tim ini bisa meraih Juara 1. Tim ini jugalah yang mengajarkan penulis tentang kesabaran,

keuletan, kekompakan, dan banyak lagi. Sampai kapanpun penulis tidak akan pernah melupakan momen yang sangat berarti ini.

14. **Tim MCC Mahkamah Konstitusi, Jakarta 2011.** Terima kasih **Lastri, Jihad, Eka, Ghina, Ventus, Panji, Waode, Vira, Caca, Emi, Edi, Fakhry , Dio, Fandy, Dewi, Dan Anca.** Untuk Tim ini, mengajarkan berbagai hal, mengajarkan kesederhanaan, pentingnya berbagi, mengajarkan Penulis cara menghadapi masalah, kesabaran dan pentingnya persaudaraan sejati, senang dan bangga bisa mengenal kalian.
15. Tim debat Hukum se- Fakultas Hukum unhas, terima kasih kepada **Kak Andin.**
16. Tim Kompetisi Debat Konstitusi Tingkat Nasional, Regional 1, **Kak Mukhtar Dan Ridwan.** Terima Kasih atas kerja samanya dalam berkompetisi, Banyak hal dan pelajaran yang Penulis dapatkan selama bersama kalian. Terkhusus kepada **Kak Dian Utami Mas Bakar, S.H** dan **Kak Alwin** yang selalu mendampingi upaya tim ini selama berkompetisi. Kak Alwin dan Kak Dian inilah yang banyak memberikan pencerahan dan ilmu-ilmunya, Tekhnis Debat dan lain-lain. Terimakasih atas dedikasinya Kak.
17. Unit Kegiatan Mahasiswa **Asian Law Students Assosiaction Local Chapter Universitas Hasnuddin(UKM ALSA) dan ALSA se- Indonesia.** Terima kasih sudah menjadi wadah Penulis dalam mengembangkan Ilmu Hukum.
18. Rekan-Rekan sehati dan seperjuangan **Asian Law Students Assosiaction(ALSA)** khususnya kepengurusan 2011/2012. Dan **Kepada Keluarga Besar ALSA** yang tidak sempat penulis sebut namanya satu persatu

19. **Pusat Studi Demokrasi Universitas Hasanuddin (PSD UNHAS)**, terima kasih sudah mengajarkan Penulis kebaranian untuk berbicara di depan khalayak umum dan pentingnya berorganisasi.
20. Teman-teman **Ikatan Pemuda Mahasiswa Kusambi, Makassar(IPMABI), Ikhsan, Ichsan, Kak Ley, Kak Amat, Kak Jaja, Kak Edy, Kak Mini, Kak Sariudin, Wia, Nia, Darwin, Amal** dan jajaran IPMABI lainnya yang namanya tidak sempat disebutkan satu persatu. Terima kasih kalian sudah menjadi saudara dan bagai hidup penulis. Untuk saat ini hanya ucapan terima kasih yang mampu penulis ucapkan, suatu saat penulis bisa membalas semua kebaikan kalian.
21. **Badan Eksekutif Mahasiswa(BEM FH-UH), Dewan Perwakilan Mahasiswa(DPM FH-UH) dan seluruh Unit Kegiatan Mahasiswa(UKM) yang ada di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin**, Terima kasih atas kerjasamanya.
22. **Teman-teman Angkatan 2009 (DOKTRIN) FH-UH**, terima kasih telah banyak berbagi ilmu, pengalaman dan persaudaraan. Tidak terasa kebersamaan kita di FH-UH berakhir, semua hanya terjawab oleh waktu saja. Sukses selalu untuk kita semua.
23. **Teman-teman KKN Reguler Angkatan 82 Unhas**, khusus untuk Posko Desa Salotenga **kak ata, kak mazsryl, herman, Hanan, Inna, dan Yuli**. Terima kasih atas kerja samanya selama KKN. Kebaikan kalian selalu Penulis kenang. Semoga tiada kebencian yang bertahta dihati teman-teman atas ketidaknyamanan selama KKN.

24. **Badan Usaha Milik Negara(BUMN)**, Terima kasih kepada pihak BUMN yang telah memberikan kesempatan kepada Penulis dalam memperoleh beasiswa BUMN 2012.
25. **Kakak-kakak Himpunan Mahasiswa Islam(HMI), Kak Riza, Kak Isrina, Kak Ical, Kak Yudha, Kak Yudho**, kakak-kakak inilah yang banyak memberikan pencerahan kepada penulis
26. **Kak Onna, Kak Fadil, Kak Anto, dan Kak Rey**, sosok-sosok inilah yang menjadi inspirator Penulis. banyak membantu penulis selama berada di Fakultas Hukum Unhas, **Kak Onna** yang selalu memberikan solusi, **Kak Fadil** yang mengajarkan saya kemandirian dalam melakukan 'berbagai' hal, **Kak Anto** yang mengajarkan saya tentang kesabaran dan kedisiplinan, **Kak Rey** yang mengajarkan saya untuk terus berusaha dan tidak mudah putus asa.
27. **Nur Ikhsan Fiandy(si-Ribet)** Sahabtu tercinta, tersayang, terkasih dan sejenisnya. Terima Kasih untuk laki-laki yang tampan, gagah, berkulit putih, cerdas, rapi, berwibawa, humoris, dan sangat baik hati. Ini adalah sosok sahabat yang tidak ada duanya sejagad raya. Kehadirannya di dunia ini benar-benar Cetar Membahana badai Halilintar anti septik. Ini adalah saudara seperjuangan penulis dari MABA sampai sekarang ini. Sosok ini jugalah yang banyak andilnya dalam merampungkan skripsi penulis, selalu memberikan motivasi, saran, dan semangat. Kadang-kadang sombong/angkuh dan tidak mau menegur(rempongmu) tapi penulis tau bahwa itu bukanlah karakter asli laki-laki berdarah Enrekang ini. Walaupun dalam menjalani kuliah beda kelas tapi itu tidak menghalangi persahabatan dan persaudaran kami. Semoga kesuksesan selalu berpihak dan menyelimuti kami.

28. **Muhammad Tyzar Adhiyatma(si-Unik)**, yang akrab disapa **Zaza Alias Zhao**, sahabatku yang sangat berarti dalam hidup penulis, sahabatku yang Rajin Shalat, baik hati, suka menolong, ramah, penuh dengan senyuman dan tak kenal lelah dalam menjalani kesehariannya baik urusan kampus maupaun non kampus. Sosok ini adalah sosok sahabat yang selalu mendampingi upaya penulis dalam 'segala' hal apapun. kadang-kadang cuek, murung, dan kadang-kadang mendadak ceria. Membuat penulis bingung menghadapinya. Kepribadian laki-laki kelahiran Makassar pada Tahun 1991 ini benar-benar misterius alias susah ditebak.sumpahka!!!SANTAIKO NAH!!! sosok ini adalah sosok manusia terlangka di Indonesia. keunikanya dalam menyelesaikan masalah adalah merupakan hal tersendiri yang tidak mau diganggu gugat. terima kasih atas bantuanmu selama ini, semoga suatu saat Penulis bisa membalas kebaikanmu.
29. **Arik,(Primadona Bulukumba), Lastrik(Primadona Limbung), Jihad (Primadona NTI), Firda(Primadona Kendari), Ara(Primadona PAPUA), dan Eka Primadona PERDOS)**Terima kasih untuk kalian yang telah memberi penulis arti sebuah persahabatan dan persaudaraan sejati. **Arik** yang kritis, **Lastrik** yang cerdas dan Pesek/cemprenng, **Firda** yang pintar dan tenang. **Ara** yang cekatan dan tidak kalah cerdas, **Jihad** yang baik hati dan selalu rajin masuk kampus(hmm dedeh. Rajinya mi kodong),**Eka** yang lelet dan rempong bikin naik tensi. Kalian adalah perempuan-perempuan yang baik dan pengertian. Terima kasih sudah menjadi bagian hidup Penulis. Semoga suatu saat penulis mampu membalas kebaikan kalian.

30. **Kak Ius,S.H, Kak Nursal,S.H, Kak Muste,S.H., Kak Tami,S.H, Kak Ayu,S.H, Kak Diba,S.H, Kak Imas,S.H Kak Iswan,S.H, Kak Zaldi,S.H, Kak Safril,S.H., Kak Winda, Kak Yanti, Kak Rafika,S.H, Kak Lili,S.H Kak Uga,S.H.** terima kasih atas nasihat-nasihatnya. Kalian adalah kakak-kakak yang selalu mengarahkan penulis untuk terus menjadi lebih baik, mengajarkan tentang pentingnya tanggung jawab dan masih banyak lagi arahanya yang penulis tidak bisa torehkan dalam lembaran kertas ini.
31. **Era, Ndil, Dika, Aulia, Sary, Daddy, Asdar, Sadly,Wira, Orchid, Indah, Rizka, Date, Adel Tobing, Bon,** terima kasih untuk kalian semua, yang selalu membuat Penulis senyum dan selalu menyemangati dalam melakukan aktivitas kampus.
32. **Carla, Nia, Hany, Kiko, Oriza, Rinsy, Amy, Kiham, Mistri, Emon, Ima, Iona, Inyol, Belia, Dila, Mila, Chogi, dan Fandi** terima kasih sudah menjadi teman-teman Penulis, terimakasih atas dukungan dan bantuanya.
33. **Ria dan windayani** Terima kasih sudah memberikan penulis dukungan dan semangat, kalian berdua adalah sahabat terindah dalam hidup Penulis.
34. Teman –teman Pondok Mutiara 2, **Hesti, Uli, Elna. Kak Ary, Kak Novi, Hikmah, Imel, Oking Rasya. Adi Mesin, Adi Sospol** terima kasih atas kebaikan dan bantuan kalian.
35. **Kak Jaja, Kak Ema, dan sinar.** Terimakasih atas doa dan motivasinya kalian adalah kakak-kakak terbaik dalam hidup penulis.
36. **Kak Ahsan Yunus Dan Kak Rahmat Carefa,** yang selalu meluangkan waktunya untuk berdiskusi. Teima kasih atas ilmu pengetahunya yang dibagikan kepada penulis.

37. **Kepala/lbu desa, Puang Aji, Mamanya Iqbal, Aji Monik, Icha, Reza, dan**

Bapaknya Ian Terima kasih sudah menerima Penulis dengan Penuh Keikhlasan dan ketulusan selama melakukan Kuliah Kerja Nyata(KKN), terimakasih atas fasilitas, memberikan kenyamanan selama 2 Bulan. Semoaga Allah Swt selalu memberi keselamatan dan kemudahan Rizki untuk kalian.

38. Terakhir Penulis ucapkan terima kasih untuk sahabat yang telah menjadi belahan jiwa dan yang menjadi motivasi terbesar Penulis, yang selalu menyemangati Penulis dalam segala hal apapun. Pada kesempatan ini Penulis tidak bisa menyebutkan namanya. Penulis hanya memberikan inisial **IA/MA.**

Dengan segala keterbatasan dan kerendahan hati penulis yang sangat menyadari bahwa karya ini masih sangat jauh dari kesempurnaan. Maka dari itu saran dan kritik yang bersifat konstruktif sangat Penulis harapkan demi kelayakan dan kesempurnaan kedepannya agar bisa diterima secara penuh oleh khalayk umum yang berminat terhadap karya ini.

“Omnes Legume Servi Sumus Utilaberi Esse Passumus”

(Kita Semua Adalah Hamba Hukum Sehingga Kita Menjadi Bebas)

Makassar 15 Januari 2013

Sitti Nurlin

DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI.....	iv
ABSTRAK.....	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	xii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah	14
C. Tujuan dan Manfaat Penelitian.....	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	17
A. Negara	17
1. Istilah Negara.....	16
2. Definisi Negara	16
B. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia	17
1. Perubahahan Sistem Pemerintahan Negara	17
2. Perkembangan Konstitusi di Indonesia	19
3. Dekrit Presiden 5 juli 1959	21
4. Reformasi dan Perubahan UUD NRI 1945.....	23
C. Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia	29
D. Prinsip Dasar Penyelenggaraan Negara	31

E.	Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945...	36
F.	Lembaga Negara	44
	1. Istilah dan Defenisi.....	44
	2. Prinsip-Prinsip Pembentukan Lembaga Negara.....	48
	3. Jenis Lembaga Negara	50
G.	Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945.....	55
H.	Prinsip-prinsip Penataan Lembaga Negara	64
	1. Supremasi Konstitusi	65
	2. Sistem Presidensial	65
	3. Pemisahan Kekuasaan dan <i>Check and Balances</i>	65
I.	Ide Negara Hukum	66
J.	Konsep/Teori Pemisahan Kekuasaan	70
K.	Konsep dan Pengertian Dasar Kewenangan.....	82
L.	Urgensi Lembaga Negara <i>Ad-Hoc</i>	86
M.	Dasar Pemikiran Lembaga Negara <i>Ad- Hoc</i>	91
N.	Eksistensi Lembaga Negara <i>Ad-Hoc</i>	94
BAB III METODE PENELITIAN		86
A.	Lokasi Penelitian	86
B.	Jenis dan Sumber Data	86
C.	Teknik Pengumpulan Data	87
D.	Analisis Data	87
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN.....		88
A.	Kedudukan Lembaga Negara <i>Ad Hoc</i> Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	88
	1. Pengklasifikasian Lembaga Negara <i>Ad Hoc</i>	96
	2. Kedudukan Hukum Komisi Negara Di Indonesia.....	125
	a. Esensi Komisi Negara Menurut Teori Alat Perlengkapan Negara.....	

b. Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia	214
c. Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam SistemKetatanegaraan	452
d. Eksistensi Komisi Negara Sebagai Lembaga NegaraDalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	
e. Eksistensi Komisi Negara Sebagai LembagaNegaraDalam Perspektif Alat KelengkapanNegara	
f. Paradigma Baru Eksistensi Lembaga Negara	
B. Tugas dan Kewenangan Lembaga Negara <i>Ad hoc</i> dalam Sistem Ketatanegaraa Indonesia	152
1. Gambaran Umum mengenai Susunan, Kedudukan, Fungsi, dan Wewenang Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia	152
2. Tugas dan wewenang Lembaga Negara <i>Ad Hoc</i> dalam Sistem Ketatanegararan Indonesia	158
BAB V PENUTUP	233
A. Kesimpulan	233
B. Saran	234

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum (*rechstaat*) hal itu secara tegas terurai dalam konstitusi pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD NRI 1945).

Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno, Plato dalam bukunya "*the Statesman*" dan "*the law*" menyatakan bahwa negara hukum merupakan bentuk paling baik kedua (*the second best*) guna mencegah kemerosotan kekuasaan. Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinental dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu "*rechtsstaat*" antara lain oleh Immanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. Sedangkan dalam tradisi *Anglo Saxon* konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan "*The Rule of Law*" yang dipelopori oleh A.V. Dicey.¹

Konsekuensi logis dari negara Indonesia sebagai negara hukum adalah menuntut negara untuk memberikan jaminan hak-hak warga negara sesuai dengan prinsip-prinsip yang dianutnya. Salah satu prinsip negara hukum yang paling fundamental adalah prinsip *equality before the*

¹ Jimly Asshiddiqie, *konstitusi & konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 152.

law yang merupakan pilar utama dalam prinsip negara hukum yang menghargai kedudukan warganegara dalam pemerintahan dan upaya menegakan hak asasi manusia, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 27 dan Pasal 28 UUD NRI 1945. Prinsip-prinsip negara hukum senantiasa berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakat. Kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi serta semakin kompleksnya kehidupan masyarakat di era global, menuntut pengembangan prinsip-prinsip negara hukum. Dua isu pokok yang senantiasa menjadi inspirasi perkembangan prinsip-prinsip negara hukum adalah masalah pembatasan kekuasaan dan perlindungan HAM. Saat ini paling tidak dapat dikatakan terdapat 12 prinsip negara hukum, yaitu supremasi konstitusi (*supremasi of law*), persamaan dalam hukum (*equality before the law*), Asas Legalitas (*due process of law*), pembatasan kekuasaan (*limitation of power*), organ pemerintahan yang independen, Peradilan yang bebas dan tidak memihak (*independent and impartial judiciary*), Peradilan Tata Usaha Negara (*administrative Court*), Perlindungan Hak Asasi Manusia, bersifat demokratis (*demochratiche-rechtsstaat*), Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (*welfare Rechtsstaat*), serta transparansi dan kontrol sosial.²

Suatu negara hukum mengharuskan adanya pengakuan normatif dan empiris terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan mekanisme hukum sebagai pedoman

² Asshiddiqie, *op cit.*, hal. 152-162

tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hierarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi, sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan hukum. Prinsip ini secara yuridis konstitusional telah memberikan landasan dan jaminan setiap warga negara dalam upaya penyelenggaraan negara secara demokratis.

Berangkat dari prinsip dasar bahwa hukum merupakan panglima dalam mencari kebenaran dan keadilan maka uraian mengenai karakteristik negara hukum terdiri atas:

- a. Penyelenggaraan negara berdasarkan konstitusi;
- b. Kekuasaan kehakiman yang merdeka (Lembaga negara dan organ yang menyelenggarakan kekuasaan negara);
- c. Penghormatan terhadap hak asasi manusia;
- d. Kekuasaan yang dijalankan berdasarkan ketentuan hukum (*due process of law*);

Maka dalam hal ini salah satu muatan paling penting dari UUD NRI 1945 adalah bagaimana penyelenggaraan kekuasaan negara itu dijalankan oleh organ-organ negara. Sistem dan penyelenggaraan kekuasaan negara menggambarkan secara utuh mekanisme kerja lembaga-lembaga negara yang diberi kekuasaan untuk mencapai tujuan negara.

UUD NRI 1945 sebelum dan setelah perubahan mengandung beberapa prinsip yang memiliki perbedaan-perbedaan mendasar. Perubahan terhadap sistem penyelenggaraan kekuasaan yang dilakukan melalui perubahan UUD NRI 1945 adalah upaya untuk meminimalisir berbagai kelemahan yang terkandung dalam UUD NRI 1945. Perubahan yang dilakukan adalah antara lain, menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada dan membentuk beberapa lembaga negara yang baru agar sesuai dengan sistem konstitusional dan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum.

Perubahan ini tidak mengubah sistematika UUD NRI 1945 sebelumnya untuk menjaga aspek kesejarahan dan orisinalitas dari UUD NRI 1945. Perubahan itu terutama ditujukan pada penyempurnaan sisi kedudukan dan kewenangan masing-masing lembaga negara disesuaikan dengan perkembangan negara demokrasi modern. Ketatanegaraan kita pasca amandemen UUD NRI 1945³, sesungguhnya mengandung dimensi yang sangat luas, yang tidak saja berkaitan dengan hukum tata negara, tetapi bidang-bidang hukum lain, seperti hukum administrasi, hak asasi manusia dan lain-lain. Dimensi perubahan itu juga telah menyentuh tatanan kehidupan politik di tanah air, serta membawa implikasi perubahan yang cukup besar di bidang sosial, politik, ekonomi, pertahanan, dan hubungan internasional.

³ Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Era Reformasi, Makalah Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia.

Sejak awal disahkannya UUD NRI 1945 pada tanggal 18 Agustus 1945, Undang-Undang Dasar sesungguhnya tidak dimaksudkan sebagai Undang-Undang Dasar yang bersifat permanen. Ir. Soekarno yang mengetuai sidang-sidang pengesahan Undang-Undang Dasar itu dengan tegas menyebutkan bahwa "UUD NRI 1945 itu adalah Undang-Undang Dasar sementara, yang dibuat secara kilat, jika keadaan telah memungkinkan, kita akan membentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat yang akan menyusun UUD NRI 1945 yang lebih lengkap dan sempurna." Perlu diketahui bahwa ketidakinginan melakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945 di zaman sebelum reformasi, bukanlah masalah hukum tata negara, tetapi masalah politik. Politik dapat menentukan di ubah atau tidaknya UUD, namun tentu perubahan itu dilakukan dengan cara demokratis dan konstitusional.

Menghadapi era globalisasi ekonomi, ancaman bahaya laten terorisme, komunisme, dan fundamentalisme merupakan sebuah tantangan tersendiri bagi bangsa Indonesia. Disamping itu patut diwaspadai juga adalah pengelompokan suku bangsa di Indonesia yang makin kuat sehingga mengikis nasionalisme kebangsaan. Bangsa ini kembali diintervensi oleh pengaruh asing untuk dikotak-kotakan tidak saja konflik vertikal yang bermunculan tetapi juga pandangan terhadap Ketuhanan Yang Maha Esa, Pancasila, dan UUD NRI 1945 merupakan landasan pemersatu Bangsa Indonesia. sebagai warga masyarakat memang berbeda, tetapi sebagai warga negara mempunyai hak dan kewajiban yang sama dalam hukum dan pemerintahan.

Berbagai ketentuan⁴ UUD NRI 1945 terutama tentang hak asasi manusia dan hak kolektif masyarakat tersebut harus dilaksanakan oleh segenap komponen bangsa dan seluruh penyelenggara negara. Pengakuan keragaman dan bangsa Indonesia dalam UUD NRI 1945 merupakan landasan konstitusional dalam pembuatan kebijakan dan tindakan penyelenggaraan negara.

Oleh karena itu jika produk hukum atau kebijakan mengingkari keragaman bangsa Indonesia, maka produk hukum dan kebijakan tersebut dapat dinyatakan inkonstitusional. UUD NRI 1945 merupakan sumber hukum tertinggi yang harus tercerminkan dalam segala peraturan perundang-undangan dan kebijakan-kebijakan kenegaraan, dan harus ditegakkan sebagaimana mestinya dalam praktik penyelenggaraan kekuasaan negara dalam rangka menuju masyarakat yang menjunjung tinggi hukum dalam negara Kesatuan Republik Indonesia.

Perubahan UUD NRI 1945 telah mengubah eksistensi dan posisi beberapa lembaga negara. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD NRI 1945, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari undang-undang, dan bahkan adapula yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hierarki kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga negara terkadang disebut dengan

⁴ *Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Era Reformasi*, Makalah Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, S.H. Guru Besar Hukum Tata Negara Universitas Indonesia.

istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen atau lembaga negara saja.

Maka terkait pembahasan diatas, dalam rangka ini penulis memfokuskan pembahasan tentang organisasi dan kelembagaan negara. Penulis mulai dengan mempersoalkan hakikat kekuasaan yang dilembagakan atau diorganisasikan kedalam bangunan kenegaraan. Kuncinya terletak pada apa dan siapa yang sesungguhnya memegang kekuasaan tertinggi yang biasa disebut sebagai pemegangan kedaulatan (*sovereignty*) dalam suatu negara.⁵

Didalam suatu negara dalam kaitanya kekuasaan negara akan selalu meliputi 2 suasana atau 2 kehidupan, yaitu:⁶

1. *The Governmental Political sphere* (suasana kehidupan politik pemerintahan, yaitu: hal-hal yang bersangkutan paut dengan kehidupan lembaga-lembaga negara yang ada serta hubungan kekuasaannya antara satu dengan yang lainnya. Hal itu pada umumnya dapat diketahui pertama-tama di dalam UUD-nya dan mungkin dalam peraturan-peraturan tertulisnya;
2. *The Socio-Political Sphere* (suasana kehidupan politik rakyat atau disebut juga dengan infrastruktur politik, yang terdapat didalam masyarakat yang memberikan pengaruhnya terhadap tugas-tugas lembaga negara dalam suasana pemerintahan).

Pada prinsipnya dalam suatu negara terdapat tiga jenis kekuasaan, yaitu kekuasaan Eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan untuk menjalankan atau melaksanakan undang-undang. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan untuk membuat undang-undang.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD NRI 1945*, FH UII Press, Yogyakarta, 2004, hlm. 33.

⁶ Sri Soemantri, *Tentang Lembaga Negara-Negara Menurut UUD NRI 1945*, PT . Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hlm. 10.

Sedangkan kekuasaan yudikatif adalah kekuasaan untuk mengontrol apakah undang-undang dijalankan secara benar atau tidak.

Tujuan awal adanya tiga poros kekuasaan ini pada mulanya adalah mencegah agar supaya kekuasaan negara tidak terpusat pada satu tangan saja, melainkan harus dipisah-pisah antara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan yang lainnya. Hal ini bertujuan agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan, yang biasanya berakibat pada lahirnya kekuasaan yang sewenang-wenang.

Sesungguhnya hal mengenai pembagian kekuasaan dalam sebuah negara telah lama menjadi bahan pemikiran para *Ahli Tata Negara*, Pada negara-negara kuno dimana urusan yang masih sangat sederhana, keperluan untuk mengadakan pembagian kekuasaan secara teratur dan rapi dalam lapangan ketatanegaraan tersebut dirasakan masih belum mendesak untuk dilakukan. Hal ini berjalan sampai kira-kira abad XVII, dimana seluruh kekuasaan itu dipegang oleh kepala negara sendiri, atau dibagi-bagikan dengan tidak teratur diantara beberapa kepercayaan kepala negara saja. Akan tetapi, berlainan halnya dengan negara-negara modern. Dimana urusan pemerintahanya menjadi sedemikian luasnya, pembagian kekuasaan mau tidak mau harus dilakukan. Kerena setiap tindakan pemerintah harus dipertanggungjawabkan kepada seluruh rakyat.⁷

Dalam praktik kenegaraan terdapat negara yang menganut pemisahan kekuasaan dalam arti materil dan ada pula negara yang

⁷ Arend Lijhpart, *Sistem Pemerintahan Parleментар dan Presidensial* . oleh R. Ibrahim, dkk, PT. Raja Grafindo Persada, 1995, hlm . 51

menganut pemisahan kekuasaan dalam arti formal. Negara yang menganut pemisahan kekuasaan dalam arti meteril adalah negara yang sepenuhnya memisahkan ketiga jenis kekuasaan negara tersebut. Sedangkan negara-negara yang tidak sepenuhnya memisahkan ketiga jenis kekuasaan negara tersebut disebut dengan negara yang menganut pembagian kekuasaan dalam arti formal.⁸

Selain tiga proses kekuasaan tersebut diatas ternyata di Indonesia masih dikenal berbagai macam organ/lembaga negara. Dalam perkembangannya, yang domain kekuasaanya cenderung masuk dalam domain kekuasaan eksekutif yang lazim penyebutanya diawali dengan kata depan **Komisi**⁹. Keseluruhan komisi-komisi negara yang dibentuk dapat eksis dan dibentuk sesuai dengan tuntutan zaman dan kebutuhan reformasi demi menjaga dan menegakan hukum sesuai dengan apa yang dicita-citakan oleh para pendiri bangsa dan yang diharapkan oleh segenap masyarakat Indonesia.

Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang telah dilaksanakan pada tahun 1999 sampai dengan tahun 2002 telah membawa perubahan yang sangat mendasar dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Banyak aspek perubahan yang telah dirasakan dalam praktik kehidupan berbangsa dan bernegara, salah satu aspek yang berubah yakni terhadap kelembagaan negara. Penataan ulang struktur ketatanegaraan Indonesia yang terus berlangsung sampai saat ini tidak serta merta

⁸ *Ibid.*, hlm. 17-18.

berjalan dengan baik tanpa komplikasi ketatanegaraan. Dalam kasus tertentu, memang penataan itu dapat dikatakan relatif berhasil meskipun dengan catatan baru sebatas pembentukan lembaga dan bekerja sesuai dengan kewenangan yang diberikan, tapi tidak termasuk efektivitas kerja dan implikasinya yang signifikan terhadap ketatanegaraan yang lebih bertanggung jawab.¹⁰

Akan tetapi walaupun perubahan Undang-Undang Dasar 1945 dilakukan beberapa kali, namun masalah dan berbagai problematika yang dihadapi Indonesia belum berujung pada titik penyelesaian. Seperti sistem/ struktur ketatanegaraan saat ini, antara lain kehadiran lembaga-lembaga negara yang lahir atas kebutuhan politik(parlemen). Hal itu kemudian yang menjadi perdebatan ketatanegaraan Indonesia. Berbagai macam kontroversial atas kehadiran lembaga negara itu.

Memang harus diakui bahwa walaupun Undang-Undang Dasar 1945 telah melalui empat kali tahapan perubahan, masih ada substansi mengenai kewenangan masing-masing lembaga negara yang masih perlu disempurnakan, namun amatlah bijaksana apabila setiap lembaga mampu bekerja secara optimal dengan segala kewenangan yang dimiliki. Oleh karena itu yang perlu dicermati dalam pola ketatanegaraan dewasa ini adalah terdapatnya berbagai lembaga negara yang pengaturannya tidak dinyatakan secara tegas dalam UUD NRI 1945 yang seperti penulis

¹⁰ A. Ahsin Thohari, "Kedudukan Komisi-Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jentera Jurnal Hukum*, Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006, Jakarta, 2006, hlm, 22.

katakan sebelumnya adalah lembaga yang penyebutannya lazim diawali dengan kata komisi.

Pembentukan komisi-komisi negara bukan saja dilakukan oleh Indonesia sebagai suatu negara yang baru mengalami transisi demokrasi. Dikawasan Asia Tenggara, sekalipun merupakan fenomena yang hanya sedikit mendahului Indonesia. Pengalaman negara Thailand telah menjadi salah satu rujukan penting. Di era tahun 1990-an akhir adalah era disintegrasi dan masifikasi kelembagaan di tingkat negara yang juga difasilitasi melalui perubahan konstitusi.¹¹

Kehadiran komisi-komisi negara, hadir pertama-tama dan terutama sebagai hasil inisiatif otonom dari negara dalam kerangka untuk memberikan perlindungan dan kepastian bagi publik, hanya saja asal muasal dan motif yang sama sulit dipakai untuk menjelaskan fenomena kontemporer, terutama di Indonesia. Alasannya sangat jelas: *Pertama*, kehadiran lembaga-lembaga negara sampiran negara merupakan refleksi dari keresahan negara atas ketidakpastian dan perlindungan atas individu dan kelompok-kelompok marginal, baik dari ancaman kesewenang-wenangan pejabat publik maupun dari ancaman sesama warga negara atas ketidakpastian perlindungan atas individu ataupun kelompok. *Kedua*, sebagai ekspresi dari keresahan negara kehadiran lembaga sampiran negara sekaligus mencerminkan sentralitas negara sebagai institusi

¹¹ *Ibid.*, hlm. 23

publik,¹²dengan tanggungjawab publik yang besar pula. Inisiatif negara menjadi kunci untuk memahami kehadiran lembaga-lembaga tersebut; dan hal itu menjadi mungkin karena negara telah dimengerti dan sekaligus merumuskan dirinya sendiri yang memiliki kewajiban-kewajiban atas publik sebagai konsekuensi logis dari posisinya sebagai representasi kebaikan publik. Hal inilah yang kini mengalami pergeseran secara dramatis seiring dengan semakin meluasnya pengapdosian gagasan-gagasan neo-klasik yang ‘membatasi’ atau lebih tepatnya ‘membebaskan’ negara dari tanggung jawab publiknya.¹³*Ketiga*, perkembangan lembaga sampiran negara merupakan produk sebuah evolusi yang bersifat *incremental* dan komplementer, dan terintegrasikan secara terencana ke dalam desain kelembagaan yang bertumpu pada pembilahan klasik Trias Politika, tidak dibentuk dalam semalam dan juga tidak dimaksudkan untuk menggantikan fungsi lembaga-lembaga negara lainnya. *Keempat*, kehadiran lembaga sampiran negara yang bersifat ‘tunggal’ dalam kerangka desain kelembagaan yang sudah mapan yang sama sekali berbeda watak “masif” dari kehadiran lembaga-lembaga sampiran negara tidak dihadapkan pada persolan “kekaburan mandat” atau

¹² Institusi public dalam tulisan ini didefenisikan dalam perspektif P . Selznick (1957), *Leadership in Administration* (New York) : Harpar and Row), yakni sebagai instiusi yang didalamnya melekat tujuan-tujuan public, menjadi instrument yang absah dan penyelesaian masalah kemasyarakatan, bersifat formal dan bekerja melewati batas-batas ekspektasi tanpa harus melibatkan tambahan biaya. Cornelis Lay, *op. cit.*, hlm. 11

¹³ Cornelis Lay , “sector publik, pelayanan public dan Governance”, dalam *Terobosan dan Inovasi Manajemen Pelayanan Publik*, Fisipol UGM, 2005

“tumpang tindih mandat” atau “saling meniadakan mandat”, sebagaimana kini dialami Indonesia.

Oleh karena negara Indonesia dalam menjalankan reformasi tidak cukup dengan hanya mengandalkan lembaga-lembaga yang berdiri di pilar konstitusi karena pada hakikatnya itu tidak mampu mengakomodasi berbagai kompleksitas yang dihadapi oleh masyarakat. Merupakan hal yang tak terhindarkan bahwa dengan kebutuhan reformasi ini, Indonesia membutuhkan organ penunjang atau *state auxiliary body*, sehingga dengan kehadiran *state auxiliary body* mampu menjawab kompleksitas publik dan untuk menunjang berfungsinya sistem hukum didalam sektor kenegaraan dan penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip negara hukum.

Dalam perspektif demikian dapatlah penulis menarik penalaran yang wajar bahwa dengan kehadiran *state auxiliary organ* hendaklah dipahami sebagai upaya untuk mewujudkan proses pembangunan hukum dan penegakan hukum sebagaimana apa yang menjadi teori tujuan hukum, yaitu: Kepastian, keadilan, dan kemanfaatan. Dalam rangka menjamin, memelihara, ataupun memulihkan kedamaian dalam perikehidupan bersama yang tertib, tentram, kerta raharja di mana sistem hukum sungguh-sungguh bekerja atau berfungsi dalam kenyataan praktik sehari-hari yang ditandai oleh adanya keteraturan yang adil dalam kehidupan bersama, yang diiringi oleh penghormatan, ketundukan, dan ketaatan yang bersifat sukarela setiap warga atau subjek hukum terhadap

norma aturan yang disepakati bersama itu. Disamping itu hal yang perlu dilakukan oleh masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara adalah dapat terciptanya stabilitas keamanan dan mampu menjalankan hidup dengan lebih baik, terciptanya suasana politik yang kondusif, responsif, dan akomodatif, dan tentunya hal itu menjadi tanggung jawab para aktor yang berada di dalam lembaga negara itu.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tujuan akhir dari upaya pembangunan dan penegakan hukum itu adalah terpeliharanya atau pulihnya kedamaian dan ketertiban yang adil dalam kehidupan bersama. Fakta empirisnya adalah bekerjanya atau berfungsinya hukum dan sistem hukum yang ideal sesuai apa yang menjadi harapan bagi seluruh elemen masyarakat. Sehingga pada akhirnya menjadi pertanyaan riil dalam sistem ketatanegaraan Indonesia saat ini mengenai kehadiran/ keberadaan /urgensi dari lembaga negara *Ad hoc* yaitu, bagaimana Kedudukan dan Fungsi serta Kewenangan Lembaga Negara *Adhoc* dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

Berdasarkan fakta dan opini yang ada diatas penulis tertarik untuk membahas dan melakukan penelitian dengan judul **“Kedudukan Lembaga Negara *Adhoc* dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang dan judul yang akan diteliti maka penulis memfokuskan pembahasan pada rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan lembaga negara *ad hoc* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?
2. Apakah fungsi dan kewenangan lembaga negara *ad hoc* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

C. Tujuan dan Manfaat Penulisan

Adapun tujuan Penulis membahas Kedudukan Lembaga Negara *Ad hoc* dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan Lembaga Negara *Ad hoc* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia
2. Untuk mengetahui apakah fungsi dan kewenangan lembaga negara *ad hoc* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Adapun manfaat yang diharapkan Penulis dari tulisan ini adalah:

1. Agar hasil penulisan ini memberikan sumbangan teoretis bagi perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan, dalam hal ini perkembangan dan kemajuan Ilmu Hukum Tata Negara;
2. Agar hasil penulisan ini dapat dijadikan referensi tambahan bagi para akademisi dan kalangan yang berminat dalam bidang kajian yang sama terlebih lagi buat pribadi penulis;
3. Agar hasil penulisan ini menjadi sumbangsih dalam rangka pembinaan hukum nasional dan juga menjadi pertimbangan buat *Law Enforcement* dalam rangka menegakan hukum;

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Negara

1. Istilah Negara

Adapun istilah negara yang dikenal sekarang mulai timbul pada *Zaman Renaissance* di Eropa dalam abad ke-15. Pada masa itu telah mulai dipergunakan oleh orang istilah “*Lo stato*” yang berasal dari bahasa Italia yang kemudian menjelma menjadi perkataan ‘*L’ Etat*’ dalam bahasa Prancis, “*The State*” dalam bahasa Inggris, atau “*Der Staat*” dalam bahasa Jerman, dan “*De Staat*’ dalam bahasa Belanda.¹⁴

Kata “*Lo Stato*” yang dalam bahasa Indonesia diterjemahkan menjadi ‘negara’ pada waktu itu diartikan sebagai suatu sistem tugas-tugas atau fungsi-fungsi publik dan alat-alat perlengkapan yang teratur didalam wilayah (daerah) tertentu.

2. Definisi Negara.

Seperti halnya dengan hukum yang memiliki banyak perumusanya , demikian pun terdapat banyak defenisi “*Lo Stato*” (*der staat, the state* atau negara) yang diberikan para negarawan, diantaranya sebagai berikut:

¹⁴ Prof. Drs. C.S.T. Kansil, S.H. Christine .S.T, S.H.,M.H.: *Hukum Tata Negara Republik Indonesia 1*.

1. Fr. Oppenheimer: *Every state in history was or a state or classes,...etc;*
2. Leon Duguit: *There is a state wherever in a given society there exists a political differenation (between rulers and ruled)...etc;*
3. Prof. Dr.J.H.A. Logemann: *De staat is een gezags organisatie (negara adalah suatu organisasi kekuasaan /kewibawaan);*
4. Prof. R. Djokosoetono ,S.H.: *Negara ialah suatu organisasi manusia atau kumpulan manusia-manusia yang berada dibawah suatu pemerintahan yang sama;*
5. Prof. G. Pringgodigdo, S.H.: *Negara ialah suatu organisasi kekuasaan atau organisasi kewibawaan yang harus memenuhi persyaratan unsur-unsur tertentu,yaitu harus ada: pemerintahan yang berdaulat,wilayah tertentu dan rakyat yang hidup dengan teratur sehingga merupakan suatu nation (bangsa).*

B. Sejarah Ketatanegaraan Indonesia

1. Perubahahan Sistem Pemerintahan Negara

Sehari setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia pada Tanggal 17 Agustus 1945, konstitusi Indonesia sebagai suatu "*Revolusi grondwet*"¹⁵ telah disahkan pada tanggal 17 Agustus 1945 oleh Panitia

¹⁵ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Jakarta: Aksara Baru, Jakarta, 1983), hlm. 13. Lihat juga M.Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945* (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959).

Persiapan Kemerdekaan Indonesia dalam sebuah naskah yang dinamakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia.

UUD NRI 1945 dikenal sebagai suatu naskah yang singkat dan supel karena hanya hal-hal dan aturan-aturan pokok saja yang ditetapkan oleh Undang-Undang Dasar(UUD), sedangkan hal-hal yang diperlukan untuk menyelenggarakan aturan-aturan pokok itu harus diserahkan pada undang-undang yang lebih rendah.

Sejak pertama kali kita menyatakan bernegara Republik Indonesia, sudah memulai dengan tidak menjalankan Pasal-pasal dari UUD NRI 1945. Pasal-pasal yang kita gunakan adalah Pasal peralihan. Sebagai contoh, Presiden dan Wakil Presiden yang seharusnya dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat menurut Pasal 6 ayat(2) UUD NRI 1945 ternyata dipilih oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) berdasarkan Pasal III Aturan Peralihan. Akan tetapi, hal ini dimaklumi karena ini adalah sesuatu yang pertama kali menuju pada adanya suatu negara. Letak kesalahan dari pada lembaga ini bukan pada saat pembentukan dan pada waktu bekerjanya, tetapi adalah diterimanya hasil-hasil karyanya oleh seluruh rakyat Indonesia.¹⁶

Berdasarkan UUD NRI 1945, Pemerintahan Republik Indonesia dipimpin oleh Presiden dan dibantu oleh seorang Wakil Presiden (Pasal 4

¹⁶ M. Tolchah Mansoer, Pembahasan beberapa Aspek Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia (Jakarta : Pradnya Paramita, 1983), hlm. 105.

ayat(1) dan (2).Presiden, selain sebagai Kepala Negara ia juga sebagai kepala pemerintahan.¹⁷

Sistem pemerintahan kita adalah presidensial, dalam arti kepala pemerintahan adalah Presiden. Dan dipihak lain ialah tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, artinya Kedudukan Presiden tidak tergantung kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kecuali Presiden dibantu oleh Wakil Presiden, ia juga dibantu oleh Menteri-Menteri negara, yang memimpin Departemen Pemerintahan (sekarang ada Menteri yang tidak memimpin Departemen), diangkat diberhentikan oleh Presiden (Pasal 17 ayat(1), (2), dan (3). Menteri-Menteri ini tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung kepada Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi tergantung pada Presiden. Mereka adalah Pembantu Presiden.

Pada masa awal Pemerintahan, kekuasaan Presiden dalam menjalankan pemerintahan bukan hanya sekedar berdasarkan Pasal 4, 5, 10, 11, 12, 13, 14, dan 15 UUD NRI 1945, tetapi juga berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan UUD yang berbunyi “Sebelum Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Pertimbangan Agung dibentuk menurut Undang-Undang Dasar Ini, segala kekuasaanya dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional “ berdasarkan ketentuan Pasal IV Aturan Peralihan.

2. Perkembangan Konstitusi di Indonesia

¹⁷ Lihat pasal 4 dan pasal 5 ayat(2) jo. pasal 10 s.d 15 UUD 1945.

Dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia ada empat macam Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku ,yaitu: (1) UUD NRI 1945, yang berlaku antara 18 Agustus 1945 sampai 27 Desember 1949; (2) Konstitusi Republik Indonesia Serikat ; (3) UUD Sementara 1950, yang berlaku antara 17 Agustus 1950 sampai 5 Juli 1959; (4) UUD NRI 1945, yang berlaku lagi sejak dikeluarkannya Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

Dalam keempat periode berlakunya keempat macam Undang-Undang Dasar itu, UUD NRI 1945 berlaku dalam dua kurun waktu. Kurun waktu pertama telah berlaku UUD NRI 1945 sebagaimana diundangkan dalam berita Republik Indonesia Tahun II No. 7. Kurun waktu kedua berlaku sejak Presiden Soekarno mengeluarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sampai sekarang. Melalui Dekrit itu, telah dinyatakan berlakunya kembali UUD NRI 1945.

Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia semenjak Proklamasi Kemerdekaan dengan UUD NRI 1945 dan pancasila sebagai dasar negara, tidak lapang jalanya karena Kolonialis Belanda selalu ingin menancapkan kembali kekuasanya.

Pengalaman pahit pernah mewarnai perjalanan bangsa Indonesia ketika Belanda memaksakan diri untuk menunjukan kepada dunia bahwa republik yang proklamirkan pada tanggal 17 Agustus 1945 itu sudah runtuh. Ia sudah tidak lagi memiliki kedaulatan. Belanda tidak henti-hentinya mengusahakan segala jalan dalam merongrong Republik Indonesia.

Mereka secara terus menerus membuat “negara” di Wilayah Republik Indonesia(RI) yang telah diakui *de facto* dalam persetujuan Linggarjati.

Dengan disetujuinya hasil-hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) pada tanggal 2 November 1949 di Den Haag, maka pada tanggal 27 Desember 1949 dilakukan Penandatanganan naskah “penyerahan” kedaulatan dari pemerintah Belanda.¹⁸Dalam Konferensi Meja Bundar disepakati tiga hal,yaitu:

1. Mendirikan Negara Republik Indonesia;
2. Penyerahan kedaulatan kepada RIS, yang berisi tiga hal, yaitu;(a) piagam penyerahan kedaulatan dari kerajaan Belanda kepada pemerintah RIS; (b) status uni; dan (c) persetujuan perpindahan;
3. Mendirikan uni antara Republik Indonesia Serikat dengan Kerajaan Belanda.

3. Dekrit Presiden 5 juli 1959

Seperti halnya Konstitusi RIS 1949, UUDS 1950 ini juga bersifat sementara, hal ini terlihat jelas dalam rumusan Pasal 134, yang mengharuskan konstituante bersama-sama dengan pemerintah segera menyusun Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia yang akan menggantikan UUDS 1950 itu, akan tetapi berbeda dari Konstitusi RIS yang tidak sempat membentuk konstituante sebagaimana diamanatkan

¹⁸ Tentang istilah penyerahan kedaulatan, pihak Belanda mengatakanya “penyerahan “kedaulatan kepada Indonesia, tetapi kita bangsa Indonesia menamakanya “pengembalian” atau “pemulihan” kedaulatan, sebab kitalah bangsa Indonesia yang memilik kedaulatan atas Indonesia, yang kemudian diambil dan dirampas oleh Belanda. Kita menerima istilah penyerahan /pemulihan hanya agar Belanda lepas sama sekali dari Indonesia sebagai suatu taktik. Kita tolak Istilah penyerahan, karena seolah-olah itu merupakan hadiah dari Belanda. Sedang pemuliahan adalah pengembalian hak kita sendiri kepada kita. Lihat dalam Mohammad Tolcah Mansoer,.... *Op.cit.*, hlm. 43.

didalamnya, amanat UUDS 1950 telah dilaksanakan sedemikian rupa sehingga pemilihan umum berhasil diselenggarakan pada bulan Desember 1955 untuk memilih anggota konstituante.

Apabila dicermati Konsideran Dekrit Presiden 5 Juli 1959 yang dimuat dalam keputusan Presiden No. 150 Tahun 1959, dekrit tersebut dikeluarkan dengan alasan:¹⁹

1. Bahwa anjuran Presiden dan Pemerintah untuk kembali kepada UUD NRI 1945 yang disampaikan kepada segenap Rakyat Indonesia dengan Amanat Presiden pada 22 April 1959, tidak memperoleh keputusan dari Konstituante sebagaimana ditentukan dalam UUD sementara.
2. Bahwa berhubung dengan pernyataan sebagian terbesar Anggota-anggota sidang pembuat UUD untuk tidak menghadiri lagi sidang, konstituante tidak mungkin menyelesaikan tugas yang dipercayakan oleh Rakyat Indonesia.
3. Bahwa hal yang demikian menimbulkan keadaan ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara, Nusa, dan Bangsa, serta merintangi pembangunan semesta untuk mencapai masyarakat yang adil dan makmur;
4. Bahwa dengan dukungan bagian terbesar Rakyat Indonesia dan didorong oleh keyakinan kami sendiri, kami terpaksa menempuh satu-satunya jalan untuk menyelamatkan negara Proklamasi;
5. Bahwa kami berkeyakinan bahwa Piagam Jakarta tertanggal 22 Juni 1945 menjiwai UUD NRI 1945 dan adalah merupakan suatu rangkaian kesatuan dengan konstitusi tersebut.

Semuanya dikesankan begitu mencekam sehingga disimpulkan sebagai “keadaan Ketatanegaraan yang membahayakan persatuan dan keselamatan negara, nusa, dan bangsa, serta merintangi pembangunan

¹⁹ Pembahasan lebih komprehensif tentang materi Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Lihat dalam Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1955-1959* (Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, 1995), hlm. 414-420. Lihat juga Adnan Buyung Nasution, *Pergulatan Tanpa Henti Menabur Benih Reformasi* (Jakarta: Otoboigrafi, Aksara Karunia ,2004), hlm . 144-162

semesta untuk mencapai masyarakat adil dan makmur” karenanya dekrit ini diperlukan “Untuk menyelamatkan negara”.

4. Reformasi dan Perubahan UUD NRI 1945

Salah satu berkah dari reformasi adalah perubahan dari UUD NRI 1945. Sejak kelurarnya Dekrit 5 Juli 1959 yang memerintahkan kembali ke UUD NRI 1945 sampai berakhirnya kekuasaan Presiden Soeharto, praktis UUD NRI 1945 belum pernah diubah untuk disempurnakan. Soekarno dengan Demokrasi Terpimpinnya bukannya menjunjung tinggi nilai-nilai kedaulatan rakyat, tetapi yang dijunjung tinggi adalah kekuasaan pemimpin, itulah yang sangat dominan. Era ini melahirkan sistem diktator dalam kepemimpinan negara. Presiden Soekarno telah gagal keluar dari pilihan dilematisnya antara mengembangkan demokrasi lewat sistem multipartai dengan mempertahankan kekuasaannya. Pengangkatan Presiden seumur hidup melalui Ketetapan MPRS merupakan salah satu perwujudan penyelewengan UUD NRI 1945.

Begitupun ketika Soeharto naik ke panggung politik menggantikan Soekarno menjadi Presiden, penyelewengan terhadap UUD NRI 1945 kembali berulang. UUD NRI 1945 tidak boleh “disentuh” oleh siapa pun,- istilah yang disakralkan” dengan berbagai ancaman dan stigma subsersif yang dituduhkan bagi yang akan menyentuhnya. Bahkan, hanya pemerintah orde baru(Soeharto) yang boleh menafsirkan makna yang terkandung dalam UUD NRI 1945, sementara MPR tinggal mengesahkan saja. Contoh yang paling menonjol adalah tafsir terhadap Pasal 6 dan 7 UUD NRI 1945. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dilakukan

oleh Majelis dengan suara terbanyak, direduksi menjadi *Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh Majelis dengan suara mufakat, dan calonnya harus tunggal*. Jadi, tidak ada pemungutan suara (*Voting*). Disamping itu tidak ada pembatasan masa jabatan bagi Presiden dan Wakil Presiden, asal masih dipilih oleh MPR berapakahpun tidak menjadi masalah. Hasilnya, Soeharto berhasil menduduki kursi Presiden selama kurang lebih 32 tahun, sementara Wakil Presidenya selalu berganti. Bahkan, tidak sedikit dari anggota Tim Penatar Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P4) kala itu (orde baru), yang melakukan kampanye “pembodohan” pada masyarakat dengan mengatakan kalau UUD NRI 1945 diubah negara akan “kacau atau hancur” perubahan UUD NRI 1945 dianggap sebagai tindakan subversif,²⁰ musuh utama negara, dan seterusnya. Akibatnya adalah seluruh celah kekurangan UUD NRI 1945 bukanya disempurnakan, tetapi “ditutupi dengan bingkai yuridis berupa Ketetapan MPR No.1/MPR/1978 tentang Peraturan Tata Tertib MPR, yang berisi kebulatan tekad anggota Majelis yang akan mempertahankan UUD NRI 1945, tidak berkehendak dan tidak akan melakukan perbuatan terhadapnya serta akan melaksanakan secara murni dan konsekuen. Hal ini memang ironis, padahal Pasal 37 UUD NRI 1945 memberikan peluang penyempurnaan apabila akan dilakukan perubahan terhadapnya dengan qorum yang telah ditentukan secara jelas. Tetapi dalam praktek ketatanegaraan, peluang inipun dibelokan arahnya bahkan direduksi

²⁰ Korbanya antara lain Sri Bintang Pamungkas yang dituduh melakukan tindakan makar, karena dianggap berani menerabas kesakralan UUD NRI 1945 dengan menawarkan Rancangan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia sebagai pengganti UUD NRI 1945.

melalui Ketetapan MPR No. 1/MPR/1983 jo Ketetapan MPR No. VII/MPR /1988 jo UU No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum. Sejak terjadinya reformasi, UUD NRI 1945 yang “disakralkan” mengalami *desakralisasi*.

Gagasan perubahan UUD NRI 1945 menjadi tuntutan yang tidak bisa dielakan lagi. Mengapa UUD NRI 1945 harus dilakukan perubahan? Berbagai alasan dapat dikemukakan mengapa perubahan itu penting dan harus dilakukan. Secara filosofis, pentingnya perubahan UUD NRI 1945 adalah *pertama*, karena UUD NRI 1945 adalah *moment opname* dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang dominan pada saat dirumuskannya konstitusi itu. Setelah 54 tahun, tentu terdapat berbagai perubahan baik ditingkat nasional maupun global. Hal ini tentu saja belum tercakup di dalam UUD NRI 1945 karena saat itu tampak perubahan tersebut. *Kedua*, UUD NRI 1945 disusun oleh manusia yang sesuai kodratnya tidak akan pernah sampai kepada tingkat kesempurnaan. Pekerjaan yang dilakukan manusia tetap memiliki berbagai kemungkinan kelemahan maupun kekurangan.²¹

Dari aspek historis, sedari mula pembuatanya UUD NRI 1945 bersifat sementara, sebagaimana yang dinyatakan oleh Ir. Soekarno (Ketua PPKI), dalam rapat pertama 18 Agustus 1945, yang mengatakan sebagai berikut.²²

“...tuan-tuan semuanya tentu mengerti bahwa Undang-Undang Dasar yang kita buat sekarang ini adalah Undang-Undang Dasar

²¹Wawancara Bagir Manan di Panji *Mayarakat*, No. 16 Tahun III, 4 Agustus 1999, hlm.21.

²² Moh.Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945* (Jakarta: Yayasan Prapance), hlm.410

Sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan “ ini adalah Undang-Undang Dasar Kilat”, nanti kalau kita telah bernegara dalam suasana yang lebih tentram, kita tentu akan mengumpulkan kembali MPR yang dapat membuat Undang-Undang Dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna...”.

Dari ungkapan Soekarno di atas, dapatlah disimpulkan bahwa UUD NRI 1945 dibuat secara tergesa-gesa karena akan segera dipakai untuk melengkapi kebutuhan berdirinya negara baru Indonesia yang sudah diproklamasikan sehari sebelumnya, yakni 17 Agustus 1945 dan statusnya adalah sementara. Di samping itu, para perumus UUD NRI 1945 belum mempunyai pengalaman mengurus negara sehingga masih mencari-cari pola dan bentuk negara macam apa yang akan didirikan serta bagaimana menjalankan roda pemerintahan. Untuk itu, wajar kalau UUD NRI 1945 belum lengkap dan tidak sempurna sehingga perlu disempurnakan dan dilengkapi.

Secara yuridis para perumus UUD NRI 1945 sudah menunjukkan kearifan bahwa apa yang mereka lakukan ketika UUD NRI 1945 disusun tentu akan berbeda dengan kondisinya di masa yang akan datang dan mungkin suatu saat akan mengalami perubahan. Baik dilihat dari sejarah penyusunan maupun sebagai produk hukum yang mencerminkan pikiran dan kepentingan yang ada pada saat itu, UUD akan dimakan masa apabila tidak diadakan pembaruan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara di bidang politik, ekonomi, sosial, maupun budaya.

Untuk itu, mereka (perumus UUD NRI 1945) membuat Pasal perubahan di dalam UUD NRI 1945, yaitu Pasal 37. Tetapi ketentuan dalam Pasal 37 sangat *simple* karena hanya mengatur segi pengembalian putusan belaka, sehingga sulit untuk diterapkan karena tidak dijelaskan bagian mana saja yang boleh dan yang tidak boleh untuk diubah, bagaimana cara mengubahnya dan seterusnya. Tidak ada ketentuan lain menyangkut perubahan UUD NRI 1945 sebab tambahan muncul kemudian, yaitu melalui interpretasi historis dan filosofis oleh Ketetapan MPR No.XX/MPRS/1966, bahwa Pembukaan UUD NRI 1945 dinyatakan tidak dapat diubah. MPR hasil Pemilu 1999 juga bersepakat untuk tidak mengubahnya. Perubahan UUD NRI 1945 disandarkan lebih lanjut kepada referendum (Ketetapan MPR No.IV/MPR/1983 jo UU No. 5 Tahun 1985), yang kini sudah dicabut dengan ketetapan MPR No. VIII/MPR/1998.

Dorongan memperbaiki atau mengubah UUD NRI 1945 didasarkan pula pada kenyataan bahwa UUD NRI 1945 sebagai subsistem tatanan konstitusi dalam pelaksanaannya tidak berjalan sesuai dengan *Staatsidee* mewujudkan negara berdasarkan konstitusi, seperti tegaknya tatanan demokrasi, negara berdasarkan atas hukum yang menjamin hal-hal seperti hak asasi manusia, kekuasaan kehakiman yang merdeka, serta keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal yang terjadi adalah

etatisme, otoriterisme, atau kediktatoran yang menggunakan UUD NRI 1945 sebagai sandaran²³.

Secara substansif, UUD NRI 1945 banyak sekali mengandung kelemahan. Hal ini dapat diketahui antara lain; *Pertama*, kekuasaan eksekutif terlalu besar tanpa disertai oleh prinsip *checks and balances* yang memadai,²⁴ sehingga UUD NRI 1945 biasa disebut *executive heavy*, dan itu menguntungkan bagi siapa saja yang menduduki jabatan Presiden; *Kedua*, rumusan ketentuan UUD NRI 1945 sebagian besar bersifat sederhana, umum bahkan tidak jelas (*vague*) sehingga banyak Pasal yang menimbulkan multitafsir; *Ketiga*, unsur-unsur konstitusionalisme tidak dielaborasi secara memadai dalam UUD NRI 1945; *Keempat*, UUD NRI 1945 terlalu menekankan pada semangat penyelenggara negara; *Kelima*, UUD NRI 1945 memberikan atribusi yang terlalu besar kepada Presiden untuk mengatur berbagai hal penting dalam UU. Akibatnya, banyak UU yang substansinya hanya menguntungkan si pembuatnya (Presiden dan Wakil Presiden) ataupun saling bertentangan satu sama lain. *Keenam*, banyak materi muatan yang penting justru diatur di dalam Penjelasan UUD, tetapi tidak tercantum di dalam Pasal-pasal UUD NRI 1945. *Ketujuh*, status dan materi Penjelasan UUD NRI 1945. Persoalan ini sering menjadi objek perdebatan tentang status Penjelasan karena banyak materi penjelasan yang tidak diatur didalam Pasal-pasal UUD NRI 1945, misalnya materi negara hukum, istilah kepala negara dan

²³ Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi* (Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm 11.

²⁴ Moh. Mahfud MD., *Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara* (Yogyakarta: UII Press, 1999) hlm. 96-98. Lihat juga dalam Bagir Manan, *Teori..., Ibid.*, hlm. 11-14

kepala pemerintahan, istilah mandataris MPR, pertanggungjawaban Presiden dan seterusnya.

Dalam rapat-rapat panitia *Ad Hoc* III (PAH) Badan pekerja MPR masa sidang 1999 belum sampai pada kesepakatan mengenai materi rancangan perubahan UUD NRI 1945, terlebih dahulu disepakati dua hal: kesepakatan untuk langsung melakukan perubahan tanpa menetapkan UUD NRI 1945 terlebih dahulu dan kesepakatan dasar antarfraksi MPR dalam melakukan perubahan UUD.²⁵

Fraksi-fraksi di MPR menyepakati bahwa perubahan UUD NRI 1945 tidak menyangkut dan mengganggu eksistensi negara, tetapi dimaksudkan untuk memperbaiki dan menyempurnakan penyelenggaraan negara agar lebih demokratis, seperti disempurnakannya sistem *Check and balances* dan disempurnakannya Pasal-pasal mengenai hak asasi manusia. Sebagai konsekuensi logis dari kesepakatan itu, perubahan dilakukan terhadap Pasal-pasal bukan terhadap Pembukaan UUD NRI 1945.

C. Perkembangan Ketatanegaraan Indonesia

²⁵ Pada rapat dengar pendapat umum yang diselenggarakan oleh PAH III muncul dua pendapat pakar hukum tata Negara. Di satu pihak ada pendapat bahwa sebelum dilakukan perubahan UUD NRI 1945 terlebih dahulu UUD NRI 1945 harus ditetapkan sesuai ketentuan Pasal 3 UUD NRI 1945. Sedangkan pihak lain berpendapat tidak perlu menetapkan UUD NRI 1945 dengan berdasarkan ketentuan Pasal 37 UUD NRI 1945, tetapi langsung saja melakukan perubahan UUD NRI 1945 dengan berdasarkan ketentuan pasal 37 UUD NRI 1945. Berdasarkan masukan tersebut PAH III akhirnya menyepakati langsung melakukan perubahan UUD NRI 1945 karena UUD NRI 1945 telah ditetapkan berlaku dengan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Selanjtnya, peubahan UUD NRI 1945 dilakukan oleh MPR dengan menggunakan ketentuan Pasal 37 UUD NRI 1945. Lihat dalam MPR RI, Panduan Dalam Memasyarakatkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945(Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2003),hlm.22-23

Sebelum perubahan UUD NRI 1945, Republik Indonesia menganut prinsip supremasi MPR sebagai salah satu bentuk varian sistem supremasi parlemen yang dikenal di dunia. Oleh karena itu, paham kedaulatan rakyat yang dianut diorganisasikan sebagai lembaga penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat yang didasarkan melalui prosedur perwakilan politik (*political Representation*), melalui DPR, perwakilan Daerah (*regioanal representation*) melalui utusan daerah, dan perwakilan fungsional (*functional representation*) melalui utusan golongan. Ketiganya dimaksudkan untuk menjamin agar kepentingan seluruh rakyat yang berdaulat benar-benar tercermin dalam keanggotaan MPR sehingga lembaga yang mempunyai kedudukan tertinggi tersebut sah disebut sebagai penjelmaan seluruh rakyat . sebagai organ negara atau lembaga yang diberi kedudukan tertinggi, sehingga Presiden sebagai penyelenggara kekuasaan negara diharuskan tunduk dan bertanggung jawab. Lembaga MPR ini disebut sebagai pelaku tertinggi kedaulatan rakyat bahkan dalam Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 sebelum perubahan dirumuskan dengan kalimat; “kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”.

Sekarang ketentuan Pasal 1 ayat (2) tersebut diubah dengan rumusnya menjadi kedaulatan ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang–Undang Dasar. Rumusan ini dimaksudkan untuk mempertegas bahwa (a) kedaulatan atau kekuasaan berada dan berasal atau bersumber dari rakyat seluruhnya; (b) kedaulatan rakyat tersebut harus pula diselenggarakan atau dilaksanakan menurut ketentuan UUD itu

sendiri; dan (c) organ pelaku atau pelaksana prinsip kedaulatan rakyat itu tidak terbatas hanya MPR saja, melainkan semua lembaga negara adalah juga pelaku langsung atau tidak langsung kekuasaan yang bersumber dari rakyat yang berdaulat tersebut. DPR adalah pelaku kedaulatan rakyat dibidang pembentukan undang-undang, sedangkan Presiden dan Wakil Presiden adalah pelaksana kedaulatan rakyat dibidang pemerintahan negara. Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Badan Pemeriksa Keuangan yang juga dipilih oleh rakyat secara tidak langsung dapat pula disebut sebagai lembaga pelaksana kedaulatan rakyat dibidang tugasnya masing-masing.²⁶

D. Prinsip Dasar Penyelenggaraan Negara

Sebelum penjelasan UUD NRI 1945 dihapuskan dan substansinya dimasukan menjadi batang tubuh dalam proses perubahan UUD NRI 1945, dikenal 7 kunci pokok yang menjadi dasar penyelenggaraan negara. Selain itu penjelasan tersebut juga mengemukakan adanya empat pokok pikiran Pembukaan UUD NRI 1945 yaitu: *Pertama*, Bahwa negara Indonesia adalah negara yang melindungi dan meliputi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta mencakupi segala paham golongan dan paham perseorangan; *Kedua*, Bahwa negara Indonesia hendak mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh warganya;

²⁶ Jimly Asshiddiqie, "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD NRI 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum di Indonesia ", Makalah disampaikan dalam Seminar Nasioanal " Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaruan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia ", diselenggarakan Oleh Asosiasi pengajar HTN dan HAN, di Jakarta, 7 September 2004, hlm,6.

Ketiga, bahwa negara Indonesia menganut paham kedaulatan rakyat. Negara dibentuk dan diselenggarakan berdasarkan kedaulatan rakyat yang juga disebut sistem demokrasi; dan *Keempat*, bahwa negara Indonesia adalah negara yang ber-Ketuhanan Yang Maha Esa menurut dasar kemanusiaan yang adil dan beradab. Selain keempat pokok pikiran tersebut, keempat alinea Pembukaan UUD NRI 1945 masing-masing mengandung pula cita-cita luhur dan filosofis yang harus menjiwai keseluruhan sistem berpikir materi UUD NRI 1945.

Berdasarkan keseluruhan materi UUD NRI 1945 dan jika mendalami pergumulan pemikiran pada saat perumusan naskah UUD NRI 1945 maupun pada saat perubahan UUD NRI 1945, dapat dikemukakan adanya Sembilan prinsip pokok yang mendasari penyusunan sistem penyelenggaraan Negara Indonesia,²⁷ yaitu:

1. Prinsip Ketuhanan Yang Maha Esa
2. Cita Negara Hukum dan *Rule of Law*
3. Paham Kedaulatan Rakyat dan Demokrasi
4. Demokrasi Langsung dan Demokrasi Perwakilan
5. Pemisahan Kekuasaan dan Prinsip *Check and Balances*
6. Sistem Pemerintahan Presidensial
7. Persatuan dan Keragaman
8. Paham Demokrasi Ekonomi dan Ekonomi Pasar Sosial
9. Cita Masyarakat Madani

²⁷ Lihat, Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & konstitusionalisme Indonesia*, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005), hal. 63-84

Selain itu sebagai sebuah negara hukum dalam membangun sistem dan kelembagaan secara konstitusional harus selalu memperhatikan prinsip-prinsip negara hukum modern. Maka ada dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum, kedua belas prinsip tersebut adalah :²⁸

1. Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*)

Adanya pengakuan normatif dan empiris terhadap prinsip supremasi hukum, yaitu bahwa semua masalah diselesaikan dengan hukum sebagai pedoman tertinggi. Pengakuan normatif mengenai supremasi hukum terwujud dalam pembentukan norma hukum secara hierarkis yang berpuncak pada supremasi konstitusi. Sedangkan secara empiris terwujud dalam perilaku pemerintahan dan masyarakat yang mendasarkan diri pada aturan hukum.

2. Persamaan dalam Hukum (*Equality Before the Law*)

Setiap orang adalah sama kedudukannya dalam hukum dan pemerintahan. segala sikap dan tindakan diskriminatif adalah sikap dan tindakan terlarang, kecuali tindakan-tindakan yang bersifat khusus dan sementara untuk mendorong mempercepat perkembangan kelompok tertentu. (*Affirmatif Action*)

3. Asas Legalitas (*Due Process of Law*)

Segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tersebut harus ada dan berlaku terlebih dulu atau mendahului perbuatan yang dilakukan. Dengan demikian, setiap perbuatan administratif harus didasarkan atas aturan atau *Rules and Procedures*. Agar hal ini tidak menjadikan birokrasi terlalu kaku, maka diakui pula prinsip *Freies Ermessen* yang memungkinkan para pejabat administrasi negara mengembangkan dan menetapkan sendiri *beleid-regels* atau *policy rules* yang berlaku internal dalam rangka menjalankan tugas yang dibebankan oleh peraturan yang sah.

4. Pembatasan Kekuasaan

²⁸ Asshiddiqie, *op cit.*, hal. 154-162

Adanya pembatasan kekuasaan negara dan organ-organ negara dengan cara menempatkan dengan prinsip pembagian kekuasaan secara vertikal atau pemisahan kekuasaan secara horizontal. Pembatasan kekuasaan ini adalah untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan dan mengembangkan mekanisme *Check and Balances* antara cabang-cabang kekuasaan.

5. Organ-organ Pendukung Yang Independen

Sebagai upaya pembatasan kekuasaan, saat ini berkembang pula adanya pengaturan kelembagaan pemerintah yang bersifat independen, seperti bank sentral, organisasi tentara, kepolisian dan kejaksaan. Selain itu, ada pula lembaga-lembaga baru seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Komisi Pemilihan Umum, Ombudsman, Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Pemberantasan Korupsi, dan lain-lain. Independensi lembaga-lembaga tersebut dianggap penting untuk menjamin demokrasi agar tidak dapat disalahgunakan.

6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak

Peradilan bebas dan tidak memihak (*Independent and Impartial Judiciary*) mutlak keberadaannya dalam negara hukum. Hakim tidak boleh memihak kecuali kepada kebenaran dan keadilan, serta tidak boleh dipengaruhi oleh siapapun baik oleh kepentingan jabatan (politik) maupun kepentingan uang (ekonomi). Untuk menjamin kebenaran dan keadilan, tidak diperkenankan adanya intervensi terhadap putusan pengadilan.

7. Peradilan Tata Usaha Negara

Meskipun Peradilan Tata Usaha Negara adalah bagian dari peradilan secara luas yang harus bebas dan tidak memihak, tetapi keberadaannya perlu disebutkan secara khusus. dalam setiap negara hukum, harus terbuka kesempatan bagi warga negara untuk menggugat keputusan pejabat administrasi yang menjadi kompetensi Peradilan Tata Usaha Negara.

8. Peradilan Tata Negara (*constitutionsl court*)

Negara hukum juga modern juga lazim mengadopsi gagasan pembentukan Mahkamah Konstitusi sebagai upaya memperkuat sistem *check and balances* antara cabang-cabang kekuasaan untuk menjamin demokrasi.

9. Perlindungan Hak Asasi Manusia

Adanya perlindungan konstitusional terhadap HAM dengan jaminan hukum bagi tuntutan penegaknya melalui proses yang

adil. Terbentuknya negara dan penyelenggaraan kekuasaan negara tidak boleh mengurangi arti dan makna kebebasan dasar dan HAM. Maka jika di suatu negara hak asasi manusia terabaikan atau pelanggaran HAM tidak dapat diatasi secara adil, negara ini tidak dapat disebut sebagai negara hukum dalam arti yang sesungguhnya.

10. Bersifat Demokratis (*Democratiche Rechtsstaat*)

Dianut dan dipraktikanya prinsip demokrasi atau kedaulatan rakyat yang menjamin peran serta masyarakat dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan, sehingga setiap peraturan perundang-undangan yang diterapkan dan ditegakan mencerminkan perasaan keadilan masyarakat.

11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan Bernegara (*Welfare Rechstaat*)

Hukum adalah sarana untuk mencapai tujuan negara yang diidealkan bersama. Cita-cita hukum itu sendiri, baik yang dilembagakan melalui gagasan negara hukum maupun gagasan negara demokrasi dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan umum. Dalam konteks Indonesia, gagasan negara hukum yang demokratis adalah untuk mencapai tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam Pembukaan UUD NRI 1945.

12. Transparansi dan Kontrol Sosial

Adanya transparansi dan kontrol sosial terhadap setiap proses pembuatan dan penegakan hukum sehingga dapat memperbaiki kelemahan mekanisme kelembagaan demi menjamin kebenaran dan keadilan.

Dalam sebuah negara hukum, sesungguhnya yang memerintah adalah hukum, bukan manusia, setiap kebijakan yang dibuat dan diterapkan serta setiap tindakan yang dilakukan oleh aparat negara harus memiliki landasan hukum dan “berbaju” hukum. hukum dimaknai sebagai kesatuan hierarkis tatanan norma hukum yang berpuncak pada konstitusi. Hal ini berarti bahwa dalam sebuah negara hukum menghendaki adanya supremasi konstitusi. Supremasi konstitusi disamping merupakan

konsekuensi logis dari konsep negara hukum, sekaligus merupakan pelaksanaan demokrasi karena konstitusi adalah wujud perjanjian sosial tertinggi. Dengan sendirinya mewujudkan supremasi konstitusi adalah juga mewujudkan negara hukum yang demokratis.

E. Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Pasca Amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sistem ketatanegaraan Republik Indonesia pasca amandemen UUD NRI 1945, sesungguhnya mengandung dimensi yang sangat luas, yang tidak saja berkaitan dengan Hukum Tata Negara, tetapi juga bidang-bidang hukum yang lain, seperti hukum administrasi, hak asasi manusia dan lain-lain. Dimensi perubahan itu juga menyentuh tatanan kehidupan politik di tanah air, serta membawa implikasi perubahan yang cukup besar di bidang sosial, politik, ekonomi, pertahanan, dan hubungan internasional.

Secara umum dapat kita katakan bahwa perubahan mendasar setelah empat kali amandemen UUD NRI 1945 ialah komposisi dari UUD tersebut, yang semula terdiri atas Pembukaan, Batang Tubuh dan Penjelasannya, berubah menjadi hanya terdiri atas Pembukaan dan Pasal-pasal. Penjelasan UUD NRI 1945, yang semula ada dan kedudukannya mengandung kontroversi karena tidak turut disahkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945, dihapuskan. Materi yang dikandungnya, sebagian dimasukkan, diubah dan ada pula yang dirumuskan kembali ke dalam Pasal-pasal amandemen.

Perubahan mendasar UUD NRI 1945 setelah empat kali amandemen, juga berkaitan dengan pelaksana kedaulatan rakyat, dan penjelmaannya kedalam lembaga-lembaga negara. Sebelum amandemen, kedaulatan yang berada di tangan rakyat, dilaksanakan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Majelis yang terdiri atas anggota-anggota DPR ditambah dengan utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan itu, demikian besar dan luas kewenangannya. Antara lain mengangkat dan memberhentikan Presiden, menetapkan Garis-garis Besar Haluan Negara, serta mengubah Undang-Undang Dasar.

Karena kewenangan dan posisinya yang demikian penting, maka sebelum amandemen, MPR disebut sebagai lembaga tertinggi negara, yang juga berwenang mengeluarkan ketetapan-ketetapan yang hierarki hukumnya berada di bawah Undang-Undang Dasar dan di atas undang-undang. Setelah amandemen, kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan oleh MPR, namun dilaksanakan menurut undang-undang dasar. Ini berarti semua lembaga negara yang disebutkan di dalam Undang-Undang Dasar sama-sama melaksanakan kedaulatan rakyat, sesuai dengan tugas dan kewenangan masing-masing. Dengan demikian, MPR tidak lagi menempati posisi sebagai lembaga tertinggi negara. Tugas-tugas MPR menjadi lebih terbatas pada mengubah Undang-Undang Dasar, memberhentikan Presiden dalam proses *impeachment* dan memilih Wakil Presiden yang baru, dalam hal Wakil Presiden yang ada menggantikan

Presiden di tengah masa jabatannya. Komposisi keanggotaan MPR yang semula terdiri atas anggota DPR ditambah dengan utusan daerah dan golongan-golongan juga diubah, menjadi terdiri atas anggota DPR dan anggota Dewan Perwakilan Daerah (DPD), sebuah lembaga baru yang dibentuk sebagai hasil dari amandemen UUD NRI 1945. Kewenangan MPR mengeluarkan Ketetapan-ketetapan juga dihapuskan.

Keberadaan DPD, berawal dari upaya untuk mencari kompromi antara gagasan untuk tetap mempertahankan susunan negara kesatuan, dengan gagasan membentuk negara federal. Wacana negara federal sempat meramaikan diskusi selama awal era reformasi. Kesepakatan yang dicapai ialah, Indonesia tetaplah sebuah negara kesatuan, namun sifat kuasa federal tercermin dalam keberadaan DPD dan penegasan Undang-Undang Dasar tentang otonomi daerah. Ada sejumlah tugas dan kewenangan DPD yang dirumuskan UUD NRI 1945 pasca amandemen, antara lain dapat mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR, yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumberdaya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. DPD juga diberi kewenangan untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang tertentu sebagaimana disebutkan dalam Pasal 22 D ayat (3) UUD NRI 1945 yaitu :

“Dewan Perwakilan Daerah 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 Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti.”

Meskipun DPD berwenang mengajukan RUU di bidang-bidang tertentu, namun dewan itu tidak dapat mengajukannya langsung kepada Presiden. Dengan demikian, RUU yang diajukan DPD dapat saja ditolak oleh DPR untuk dijadikan sebagai usul inisiatif. Amandemen UUD NRI 1945, juga telah membalikkan kekuasaan membentuk undang-undang, yang semula berada di tangan Presiden, menjadi kekuasaan DPR. Namun setiap rancangan undang-undang, baik yang datang dari DPR maupun dari Presiden, wajib untuk dibahas bersama untuk mendapatkan persetujuan bersama. Tanpa persetujuan kedua pihak, rancangan undang-undang itu tidak dapat disahkan menjadi undang-undang. Sebagaimana kita maklumi, sejak awal UUD NRI 1945 memang tidak menerapkan *Trias Politica Montesquie* dalam hal kekuasaan penyelenggaraan kewenangan legislatif. Sampai empat kali amandemen, kewenangan legislatif tetap berada pada DPR dan Presiden. Namun kewenangan yudikatif tetap berdiri sendiri dan tidak dapat dicampuri oleh lembaga yang lain. Namun kewenangan yudikatif, tidak lagi berada dalam satu lembaga, yakni Mahkamah Agung seperti sebelum amandemen. Amandemen telah menciptakan badan yudikatif baru yakni Mahkamah Konstitusi.

Keberadaan Mahkamah Konstitusi telah lama menjadi wacana, bahkan sejak awal proses penyusunan UUD NRI 1945. Berbagai wacana

mengenai keberadaan lembaga itu muncul kembali menjelang dan di awal era reformasi. Pada akhirnya, amandemen membentuk lembaga itu, dengan kewenangan untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, memutus sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum. Mahkamah ini juga berwenang memberikan putusan atas pendapat DPR bahwa mengenai dugaan bahwa Presiden dan atau Wakil Presiden yang melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Dasar, dan kasus-kasus tertentu, dalam sebuah proses *impeachment*.

Kewenangan untuk menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang diserahkan kepada Mahkamah Agung. Adanya kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan, baik oleh MK maupun oleh MA, merupakan hal baru dalam UUD NRI 1945. Kewenangan ini, dimaksudkan untuk menciptakan *check and balance* antara kewenangan Presiden dan DPR dalam bidang legislatif.

Dari konteks ketatanegaraan, garis besar yang dapat ditinjau pasca amandemen UUD NRI 1945 dilihat dari sisi sistem ketatanegaraan Syarat untuk menjadi Presiden yang semula harus orang Indonesia asli, telah diubah menjadi warganegara Indonesia sejak kelahirannya, dan tidak pernah memperoleh kewarganegaraan lain atas kehendaknya sendiri.

Memang tidak mudah untuk memahami kriteria orang Indonesia asli, seperti sebelum amandeman. Sepanjang sejarah UUD NRI 1945, tidak pernah ada penafsiran resmi tentang apa yang dimaksudkan dengan orang Indonesia asli itu. Salah seorang anggota PPKI, Abdurrahman Baswedan, dari Partai Arab Indonesia, menentang rumusan Pasal itu. Namun, beliau mengatakan kepada saya, Ir. Soekarno mengajak beliau keluar ruangan dan meyakinkan Baswedan, bahwa rumusan itu adalah taktik agar Presiden Indonesia nanti bukan orang Jepang, mengingat pada waktu itu Indonesia berada di bawah pendudukan Jepang dan BPUPKI juga dibentuk atas inisiatif Pemerintah pendudukan Jepang.

Presiden dan Wakil Presiden tidak lagi diangkat dan diberhentikan oleh MPR karena melanggar haluan negara seperti sebelum amandemen. Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat. Karena itu tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR. GBHN juga dihapuskan. Calon Presiden dan Wakil Presiden harus menyusun programnya sendiri untuk ditawarkan kepada rakyat dalam proses pemilihan. Dalam praktik pemilihan Presiden pertama secara langsung, menunjukkan keberhasilan, walaupun diakui bahwa sistem pemilihan presiden pasca amandemen UUD NRI 1945 itu, merupakan sistem pemilihan Presiden yang paling rumit di dunia.

Presiden tidak dapat membubarkan DPR. Namun Presiden, Wakil Presiden dan para menteri, tidak bertanggung jawab kepada lembaga itu. DPR bersama-sama dengan Presiden memegang kewenangan legislasi dalam membentuk undang-undang. DPR diberikan kewenangan untuk

melakukan pengawasan terhadap jalannya pemerintahan. Namun Presiden, Wakil Presiden dan para Menteri tidak terikat pada kewajiban untuk melaksanakan kemauan DPR, baik disampaikan dalam bentuk rekomendasi, saran, usulan dan pernyataan pendapat. DPR dapat menuduh Presiden melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, dan kasus-kasus lain, namun tuduhan itu harus diputuskan terbukti atau tidaknya oleh Mahkamah Konstitusi, sebelum dilanjutkan pada sidang MPR untuk mengimpeach Presiden. Tuduhan itu tidak dapat ditujukan kepada para menteri yang menjadi pembantu Presiden.

Dalam menjalankan tugasnya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden dan menteri-menteri negara. Namun pembentukan dan pembubaran kementerian negara diatur dengan undang-undang. Aturan seperti ini tidak lazim dalam konstitusi yang ada di dunia ini, kecuali dalam sistem pemerintahan parlementer. GBHN sudah tidak ada lagi, dan Presiden menyusun programnya sendiri. Untuk melaksanakan program itu, Presiden tentu harus membentuk kabinet yang diperkirakan akan dapat melaksanakan program-programnya yang telah didukung oleh rakyat. Rumusan pembentukan dan pembubaran kementerian negara harus diatur dengan undang-undang, muncul sebagai reaksi atas perilaku Presiden Abdurrahman Wahid, yang begitu banyak melakukan pembubaran, pembentukan serta pergantian menteri. Namun, bagaimanapun juga, aturan itu kini telah ada di dalam UUD NRI 1945 pasca amandemen.

Amandemen UUD NRI 1945 memang berusaha untuk mengurangi kekuasaan yang begitu besar yang berada di tangan Presiden, sebagaimana diterapkan oleh Presiden Soekarno dan Soeharto. Masa jabatan Presiden dibatasi hanya dua periode, untuk mencegah terulangnya pemerintahan tanpa batasan yang jelas seperti di masa lalu. Kewenangan Presiden untuk mengangkat duta dan menerima duta negara lain, juga dilakukan dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Demikian pula dalam pengangkatan dan pemberhentian Panglima TNI dan Kapolri, dilakukan Presiden setelah mendapat pertimbangan DPR. Ketentuan yang terakhir ini, menyebabkan panglima TNI dan Kapolri bukan lagi pejabat setingkat menteri negara dan menjadi anggota kabinet, karena Presiden telah kehilangan hak prerogatif untuk mengangkat dan memberhentikan kedua pejabat itu.

Selain perubahan-perubahan mendasar pada lembaga-lembaga negara, amandemen UUD NRI 1945 juga telah memuat begitu banyak Pasal-pasal tentang pengakuan hak asasi manusia. Memang UUD NRI 1945 sebelum amandemen, boleh dikatakan sangat sedikit memuat ketentuan-ketentuan tentang hal itu, sehingga menjadi bahan kritik, baik para pakar konstitusi, maupun politisi dan aktivis HAM. Dimasukkannya Pasal-pasal HAM memang menandai era baru Indonesia, yang kita harapkan akan lebih memperhatikan hal-hal yang berkaitan dengan hak asasi manusia. Pemerintah dan DPR, juga telah mensahkan berbagai

instrument HAM internasional, di samping juga mensahkan undang-undang tentang HAM pada masa pemerintahan Presiden Habibie.²⁹

F. Lembaga Negara

1. Istilah dan Defenisi

Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Didalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan Istilah *Political Institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat Organen*. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara³⁰.

Dalam kamus besar bahasa Indonesia³¹ kata lembaga antara lain diartikan sebagai (1) Asal mula (yang akan menjadi sesuatu); bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan); (2) bentuk, rupa, wujud) yang asli; (3) acuan; ikatan (tentang mata cincin dsb); (4) badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau suatau usaha ; dan (5) pola perilaku kemanusiaan yang mapan ,terdiri atas interaksi sosial berstruktur disuatu kerangka nilai yang relevan.

²⁹ *Sistem Ketatanegaraan Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. www.setneg.go.id, diakses pada tanggal, 28 Desember 2012, pukul 21.00 wita.

³⁰ Konsorsium Reformasi Hukum Nasioanal (KRHN) bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) , *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara* , Jakarta:2005

³¹ Kamus besar Bahasa Indonesia. Prof Has Natabaya S,H. LLM “ *Lembaga(tinggi)Negara menurut UUD 1945* dalam Refly Harun ,dkk *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi* , Jakarta; Konstitusi Pers, hlm 60-61 dalam *ibid* hal 29-30

Menurut kamus Hukum Fockema Andrea yang diterjemahkan Saleh Adwinata dkk, kata “organ” diartikan sebagai berikut:³²

Organ adalah perlengkapan. Alat perlengkapan adalah organ atau majelis yang terdiri dari organ-organ yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar wewenang mengemukakan atau merealisasikan kehendak badan hukum.

Secara defenitif, alat-alat kelengkapan suatu negara yang lazim disebut sebagai Lembaga Negara adalah institusi –institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara³³. Alat kelengkapan negara berdasarkan teori klasik hukum negara meliputi kekuasaan eksekutif, dalam hal ini biasa Presiden atau Perdana Menteri atau Raja, Kekuasaan Legislatif, dalam hal ini biasa disebut parlemen atau Dewan Perwakilan Rakyat, dan Kekuasaan Yudikatif seperti Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi atau *Supreme Court*.

Setiap alat-alat kelengkapan negara tersebut biasa memiliki organ-organ lain untuk membantu pelaksanaan fungsinya. Secara konseptual, tujuan diadakannya lembaga–lembaga negara atau alat-alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual. Jadi, meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi berbeda, secara konsep lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan secara ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang.

³² *Ibid* hal 30

³³ *Ibid*

Di Indonesia sendiri sekarang telah banyak lahir lembaga-lembaga baru, dalam penjelasannya Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI) menjelaskan bahwa kelahiran institusi-institusi demokratis dan lembaga-lembaga negara dalam berbagai bentuk merupakan sebuah konsekuensi logis dari sebuah negara demokrasi modern yang ingin secara lebih sempurna menjalankan prinsip *Check and balances* untuk kepentingan yang lebih besar. Alasan lain yang membuat maraknya pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru adalah adanya tekanan internal dan eksternal. tekanan internal ini disebabkan adanya gejolak dari dalam struktur politik dan sosial masyarakat negara yang bersangkutan. Dalam konteks Indonesia, kuatnya reformasi politik, hukum, dan sistem kemasyarakatan secara politis dan hukum telah menyebabkan dekosentrasi kekuasaan negara dan reposisi atau restrukturisasi dalam ketatanegaraan. Adapun tekanan eksternal dapat dilihat dari fenomena gerakan arus global pasar bebas, demokratisasi, dan gerakan hak asasi manusia internasional.³⁴

Dalam kasus Indonesia, ada beberapa hal yang menjadi inti mempengaruhi banyaknya pembentukan lembaga-lembaga negara baru yang bersifat independen, diantaranya sebagai berikut.

1. Tidak kredibilitasnya lembaga-lembaga yang telah ada akibat asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistematis dan mengakar sehingga sulit untuk diberantas;

³⁴ *Ibid* hal 59

2. Tidak independenya lembaga-lembaga negara yang telah ada karena satu atau lain halnya tunduk dibawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lain;
3. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi, dan Korupsi Kolusi Nepotisme(KKN);
4. Pengaruh global, dengan pembentukan yang dinamakan *auxiliary State agency* atau *watchdog institutions* dibanyak negara yang berada dalam situasi transisi menuju demokrasi telah menjadi suatu kebutuhan atau bahkan suatu keharusan sebagai alternatif dari lembaga-lembaga yang ada yang mungkin menjadi bagian dari sistem yang harus direformasi; dan
5. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya persyaratan memasuki pasar global tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang asalnya berada dibawah kekuasaan yang otoriter.

Adapun jenis-jenis Lembaga negara, berdasarkan beberapa penafsiran:

1. Berdasarkan penafsiran luas, mencakup semua lembaga negara yang nama dan kewenangannya disebut dan dicantumkan dalam UUD NRI 1945

2. Penafsiran yang membagi lembaga negara menjadi dua golongan yaitu lembaga negara utama (*main state's organ*) adalah lembaga negara yang dibentuk dan memperoleh kewenangan dari UUD dan merupakan manifestasi dari paham Trias Politika, adapun lembaga negara pembantu adalah lembaga negara yang dibentuk dan memperoleh kewenangan selain dari UUD dengan maksud untuk memperkuat tiga proses kekuasaan yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif.
3. Penafsiran gramatikal, dengan merujuk pada ketentuan UUD yang memberikan kewenangan kepada MK untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antar lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD NRI 1945.

2. Prinsip-Prinsip Pembentukan Lembaga Negara

Pembentukan lembaga-lembaga negara harus mempunyai landasan pijak yang kuat dan paradigma yang jelas sehingga keberadaannya membawa manfaat bagi kepentingan publik pada umumnya dan bagi penataan sistem ketatanegaraan pada khususnya. Keberadaan dan pembentukan lembaga negara harus mencerminkan:

1. Penegasan prinsip konstitusionalisme

Konstitusionalisme adalah gagasan yang menghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan-badan pemerintah yang ada dibatasi. sehingga hak-hak dasar warga negara semakin terjamin dan demokrasi semakin terjaga

2. Prinsip *Cheks and balances*

Prinsip ini menghendaki adanya saling control antara cabang kekuasaan sehingga pemerintahan dijalankan tidak secara totaliter dan menghilangkan praktek-praktek *abuse of power*. Prinsip ini menjadi roh pembangunan dan pengembangan demokrasi.

3. Prinsip Integrasi

Pada dasarnya konsep kelembagaan negara selain harus memiliki fungsi dan kewenangan yang jelas juga harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsi-fungsi negara dalam sistem pemerintahan secara aktual. Pembentukan lembaga negara tidak biasa dilakukan secara parsial, keberadaanya harus dikaitkan dengan lembaga-lembaga lain yang telah ada dan eksis. Pembentukan lembaga negara harus disusun sedemikian rupa sehingga menjadi suatu kesatuan proses yang saling mengisi dan memperkuat, tidak integralnya pembentukan lembaga-lembaga negara dapat mengakibatkan tumpang tindihnya kewenangan antarorgan yang ada sehingga menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan. Secara fungsional setiap lembaga negara harus memiliki keterkaitan dengan lembaga negara lain dan jika harus jelas kepada siapa lembaga-lembaga tersebut bertanggungjawab (Akuntabilitasnya).

4. Prinsip kemanfaatan bagi masyarakat

Tujuan pembentukan negara pada dasarnya adalah untuk memenuhi kesejahteraan warganya dan menjamin hak-hak dasar yang dijamin konstitusi. Pembentukan lembaga negara harus mempertimbangkan aspek kemanfaatan dan dampaknya bagi masyarakat. Jika tidak, pembentukan lembaga-lembaga negara menjadi sia-sia dan hanya akan menghabiskan anggaran negara.

3. Jenis Lembaga Negara

Sesuai dengan asas negara hukum, setiap penggunaan wewenang harus mempunyai dasar legalitasnya. Sama halnya dengan lembaga-lembaga negara dimana dalam menggunakan wewenangnya harus mempunyai dasar atau pijakan yang jelas apalagi dasar pembentukannya. Dasar pembentukan lembaga negara jika dilihat dari dasar pembentukannya dapat diklasifikasikan menjadi dua kategori, yaitu: Lembaga negara yang dibentuk dan mendapat kewenangan dari UUD NRI 1945 dan lembaga negara yang mendapat kewenangan dari selain UUD NRI 1945.

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia/ TAP MPR RI;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang/ Perpu;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;dan
6. Peraturan daerah
 - a. Peraturan daerah Provinsi dibuat oleh dewan perwakilan rakyat daerah Provinsi bersama dengan Gubernur;
 - b. Peraturan daerah Kabupaten/kota dibuat dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota bersama bupati/walikota;

Berdasarkan hierarki perundang-undangan diatas, maka landasan yuridis pembentukan dan pemberian wewenang lembaga negara dapat digolongkan menjadi tiga, yaitu:

- a. Pembentukan Lembaga Negara melalui UUD NRI 1945. Didalam konstitusi ditentukan lembaga negara serta kewenangannya, baik kewenangan antar lembaga negara secara Horizontal maupun secara Vertikal, yaitu berkaitan dengan penggunaan-penggunaan wewenang tersebut kepada rakyat . beberapa lembaga/organ/fungsi yang disebut dalam UUD NRI 1945:
 - 1) Majelis Permusyawaratan Rakyat(MPR)
 - 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

- 3) Dewan Perwakilan Daerah(DPD)
 - 4) Presiden
 - 5) Mahkamah Agung(MA)
 - 6) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)
 - 7) Kementerian Negara
 - 8) Pemerintah Daerah Provinsi
 - 9) Pemerintah Daerah Kabupaten dan Kota
 - 10) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi
 - 11) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten dan Kota
 - 12) Komisi Pemilihan Umum
 - 13) Komisi Yudisial
 - 14) Mahkamah Konstitusi
 - 15) Bank Sentral
 - 16) Tentara Nasional Indonesia
 - 17) Kepolisian Negara Republik Indonesia
 - 18) Dewan Petimbangan Presiden
- b. Pembentukan Lembaga Negara melalui Undang-Undang
- Lembaga Negara yang kewenangannya diberikan melalui Undang-Undang:
- 1) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)
 - 2) Komisi Pemberantasan Korupsi(KPK)
 - 3) Komisi Penyiaran Indonesia(KPI)
 - 4) Komisi Pengawasan Persaingan Usaha(KPPU)
 - 5) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasai (KKR)

- 6) Komisi Nasional untuk Anak(Komnas Anak)
- 7) Komisi Kepolisian
- 8) Komisi Kejaksaan
- 9) Dewan Pers
- 10) Dewan Pendidikan

c. Pembentukan Lembaga Negara melalui Keputusan Presiden

Keputusan Presiden dahulunya masuk dalam jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Keputusan Presiden dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu keputusan Presiden yang merupakan pelimpahan wewenang dari norma yang lebih tinggi dan keputusan Presiden yang secara langsung berdasarkan atribusi UUD NRI 1945, Bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif. Beberapa lembaga negara yang kewenangannya diberikan melalui Keputusan Presiden :

- 1) Komisi Ombudsman Nasional
- 2) Komisi Hukum Nasional
- 3) Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.

Ada juga komisi yang telah dilebur dengan lembaga lain, yakni Komisi Pengawasan Kekayaan Penyelenggara Negara(KPKPN). Selain komisi diatas ada juga dewan dan satuan tugas yang dibentuk melalui Keputusan Presiden.

JimlyAsshiddiqie mengemukakan³⁵, corak dan struktur organisasi Negaradewasa ini mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah reformasi tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen dibentuk. Beberapa diantaralembaga-lembagaatau komisi-komisi independen dimaksud dapat diuraikan, dapat dikelompokan sebagai berikut:

- a. Lembaga tinggi negara yang sederajat dan bersifat Independen,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).
- b. LembagaNegara dan Komisi-komisi negara yang bersifat Independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance* lainya seperti:
 - 1) Komisi Yudisial(KY);
 - 2) Bank Indonesia (BI) sebagai Bank Sentral;
 - 3) Tentara Nasional Indonesia(TNI);
 - 4) Kepolisian Negara Republik Indonesia(POLRI);

³⁵ Mahkamah Konstitusi. Hukum Acara Mahkamah Konstitusi, Sekreatariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI , 2010, Hal 159-161

- 5) Komisi Pemilihan Umum(KPU);
 - 6) Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD NRI 1945 melainkan hanya dalam Undang-undang, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang *Pro Justisia*, juga memiliki *Constitutional importance* yang sama dengan kepolisian;
 - 7) Komisi pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan Undang-Undang tetapi memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945;
 - 8) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) yang dibentuk berdasarkan Undang-undang, tetapi juga memiliki *constitutional Importance*.
- c. Lembaga-lembaga independen yang dibentuk
- 1) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan(PPATK);
 - 2) Komisi pengawasan persaingan usaha (KPPU);
 - 3) Komisi penyiaran Indonesia (KPI)

G. Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga 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 fanction*

*determined by the legal order is an organ*³⁶. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ.

Artinya organ-organ itu tidak selalu berbentuk organik. Disamping 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 dexecution of a legal sanction."³⁷

Menurut Kelsen,parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti yang luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut dilembaga pemsaryarakatan, adalah juga merupakanorgan negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas, organ negara itu identik dengan organ individu yang menjalankan fungsi atau jabatan publik atau jabatan umum (*public officials*).³⁸

³⁶ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (New York: Russell & Russell, 1961),hal 192

³⁷ *Ibid.*

³⁸ *Pejabat* yang biasa dikenal sebagai pejabat umum misalnya adalah notaris dan pejabat pembuat akta tanah (PPAT). Seringkali orang beranggapan seakan-akan hanya notaris dan PPAT yang merupakan pejabat umum. Karena yang dimaksud dengan jabatan umum itu tidak lain adalah 'jabatan publik'(public office), bukan dalam arti general office.

Dikatakan oleh Hans Kelsen, "An organ, in this sense, is an individual fulfilling a specific function".³⁹ Kualitas individu itu sebagai organ negara ditentukan oleh fungsinya. 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*).⁴⁰

Disamping pengertian yang luas itu, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti meteril. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*...be personally has a specific legal position*). Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. 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 secara eksplisit fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa

³⁹ Hans Kelsen, *op.cit*

⁴⁰ *Ibid*

baiknamanya maupun fungsinya atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.

Jika

dikaitkan dengan hal tersebut diatas, maka dapat dikemukakan bahwa dalam UUD NRI 1945, terdapat tidak kurang dari 34 organ yang disebut keberadaannya dalam UUD NRI 1945. Ke -34 lembaga atau organ itu adalah:

1. Majelis Permusyawaratan Rakyat(MPR) diatur dalam Bab III UUD NRI 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 NRI 1945, dimulai dari Pasal 4 ayat (1) dalam pengaturan mengenai kekuasaan pemerintahan negara yang berisi Pasal 17
3. Wakil Presiden yang keberadaannya juga diatur dalam Pasal 4 yaitu pada ayat (2) UUD NRI 1945. Pasal 4 ayat(2) UUD NRI 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 NRI 1945, yaitu Pasal 17 ayat (1),(2),dan (3)
5. Menteri Luar Negeri sebagai Menteri Triumpirat yang dimaksud oleh Pasal 8 ayat(3) 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 triumpirat bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan menurut Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945
7. Menteri Pertahanan yang bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Dalam Negeri ditentukan sebagai Menteri triumpirat menurut Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945. Ketiganya perlu disebut secara sendiri-sendiri, karena dapat saja terjadi konflik atau sengketa kewenangan konstitusioanal diantara 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 nasihat dan pertimbangan kepala Presiden , yang selanjutnya diatur dalam Undang-undang*”⁴¹
9. Duta seperti diatur dalam Pasal 13 ayat (1) dan (2)
10. Konsul seperti yang diatur dalam Pasal 13 ayat (1)

⁴¹ Sebelum perubahan keempat 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

11. Pemerintahan Daerah Provinsi⁴² sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5), (6) dan ayat (7) UUD NRI 1945
12. Gubernur Kepala Pemerintahan Daerah seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945
13. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945.
14. Pemerintahan Daerah Kabupaten. Sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3), (5) ,(6)dan ayat (7) UUD NRI 1945
15. Bupati Kepala Pemerintahan Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat(4) UUD NRI 1945
16. Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (3) UUD NRI 1945
17. Pemeritah Daerah Kota sebagaimana dimaksud oleh Pasal 18 ayat (2), (3),(5),(6) dan ayat (7) UUD NRI 1945
18. Walikota Kepala Pemerintahan Daerah Kota Seperti yang diatur dalam Pasal 18 ayat (4) UUD NRI 1945
19. Dewan Perwakiln Daerah Rakyat Kota seperti yang diatur oleh Pasal 18 ayat (3)UUD NRI 1945
20. Satuan Pemerintahan Daerah yang bersifat Khusus atau Istimewa seperti dimaksud oleh Pasal 18B ayat (1) UUD NRI

⁴² Di setiap tingkatan Pemerintahan Provinsi , Kabupaten, dan Kota dapat dibedakan adanya tiga subjek hukum,yaitu (i) Pemerintahan Daerah; (ii) Kepala Pemerintah Daerah; dan(iii) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah. Jika disebut "Pemerintahan maka yang dilihat adalah sibjek Pemerintahan Daerah sebagai satu kesatuan. Kepala eksekutif disebut sebagai Kepala Pemerintah Daerah, bukan "Kepala Pemerintahan Dearah". Sedangkan Badan Legislatif daerah dinamakan Dewan Perwakiln Rakyat Daerah.

1945, diatur dengan Undang-undang, karena kedudukannya yang khusus dan di istimewa, satuan Pemerintahan daerah yang bersifat khusus dan istimewa ini diatur tersendiri oleh UUD NRI 1945 misalnya, status Pemerintahan daerah Istimewa Yogyakarta, Pemerintahan Daerah Otonomi Khusus Nanggroe Aceh Darussalam dan Papua, serta Pemerintahan Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta. Ketentuan mengenai kekhususan atau keistimewaannya itu diatur dengan undang-undang. Oleh karena itu, pemerintahan di 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 NRI 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 penyelenggaraan Pemilu yang diatur dalam Pasal 22E ayat (5) UUD NRI 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 NRI 1945, melainkan oleh Undang-undang
24. Bank Sentral yang disebut eksplisit oleh Pasal 230, yaitu *"Negara memiliki suatu Bank, sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, dan independensinya diatur"*

dengan undang-undang” sepertihalnya dengan Komisi Pemilihan Umum,UUD NRI 1945 belum menentukan nama Bank Sentral sekarang adalah Bank Indonesia. Tetapi nama Bank Indonesia bukan nama yang ditentukan oleh UUD NRI 1945, melainkan oleh Undang-undang berdasarkan kenyataan yang diwarisi dari sejarah di masa lalu.

25. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang diatur dalam tersendiri dalam Bab VIII dengan judul “Badan Pemeriksa Keuangan”, dan terdiri atas 3 Pasal, yaitu Pasal 23E (3ayat), Pasal 23 F(2ayat), dan Pasal 23G (2ayat).
26. Mahkamah Agung (MA) yang keberadaanya diatur dalam Bab IX , Pasal 24 dan Pasal 24C UUD NRI 1945
27. Mahkamah Konstitusi (MK) yang juga diatur keberadaanya dalam Bab XI, Pasal 24 dan Pasal 24C UUD NRI 1945
28. Komisi Yudisial yang juga diatur dalam Bab IX, Pasal 24B UUD NRI 1945 sebagai *auxiliary organ* terhadap Mahkamah Agung yang diatur dalam Pasal 24 dan Pasal 24A UUD NRI 1945
29. Tentara Nasional Indonesia(TNI) diatur tersendiri dalam UUD NRI 1945, yaitu dalam Bab XII tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, pada Pasal 30 UUD NRI 1945
30. Angkatan Darat (TNI AD) diatur dalam Pasal 10 UUD NRI 1945
31. Angkatan Laut (TNI AL) diatur dalam Pasal 10 UUD NRI 1945
32. Angkatan Udara (TNI AU) diatur dalam Pasal 10 UUD NRI 1945

33. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI) yang juga diatur dalam Bab XII Pasal 30 UUD NRI 1945

34. Badan-badan lain yang fungsinya terkait dengan kehakiman seperti Kejaksaan diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 yang berbunyi, “Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”.⁴³ Jika diuraikan lebih rinci lagi, apa yang ditentukan dalam Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 tersebut dapat pula membuka pintu bagi lembaga-lembaga negara lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman yang tidak secara eksplisit disebut dalam UUD NRI 1945. Pasal 24 ayat (3) 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 NRI 1945, masih ada badan-badan lainnya yang jumlahnya lebih dari satu yang mempunyai fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan

⁴³ 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, perkataan “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman” 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.

kehakiman, tetapi tidak mendapat kesepakatan, sehinggapengaturanya dalam UUD NRI 1945 ditiadakan.

Namun,karena yang disebut dalam Pasal 24 ayat (3) tersebut diatas badan-badan, berarti jumlahnya lebih dari satu. Artinya, selain Kejaksaan Agung. Masih ada lembaga lain yang fungsinya juga berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, yaitu 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 NRI 1945,tetapi sama-sama memilikiconstitutional importance dalam sistem konstitusional berdasarkan UUD NRI 1945.

H. Prinsip-prinsip Penataan Lembaga Negara

Perubahan UUD NRI 1945 yang bersifat mendasar tentu mengakibatkan pada perubahan terhadap butir-butir ketentuan yang mengatur tentang kelembagaan negara, tetapi juga karena perubahan paradigma hukum dan ketatanegaraan. Beberapa prinsip-prinsip mendasar yang menentukan hubungan antar lembaga negara diantaranya adalah:

1. Supremasi Konstitusi

Salah satu perubahan mendasar dalam UUD NRI 1945 adalah perubahan pada Pasal 1 ayat (2) yang berbunyi “kedaulatan berada

ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar” ketentuan ini membawa implikasi bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilakukan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilakukan menurut UUD. MPR tidak lagi menjadi lembaga tertinggi negara diatas lembaga-lembaga tinggi negara.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD tersebut, UUD NRI 1945 menjadi dasar hukum tertinggi pelaksanaan kedaulatan rakyat. Hal berarti kedaulatan rakyat dilakukan oleh seluruh organ konstitusional dengan masing-masing fungsi dan kewenangannya berdasarkan UUD NRI 1945. Jika berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat(2) UUD NRI 1945 sebelum perubahan kedaulatan dilakukan sepenuhnya oleh MPR dan kemudian didistribusikan kepada lembaga-lembaga tinggi negara, maka berdasarkan hasil perubahan Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945 kedaulatan tetap berada ditangan rakyat dan pelaksanaannya langsung didistribusikan secara fungsional (*distributed functionally*) kepada organ-organ konstitusional.

2. Sistem Presidensial

Salah satu kesepakatan dalam sidang tahunan MPR Tahun 1999 terkait perubahan UUD NRI 1945 adalah “*sepakat untuk mempertahankan sistem presidensial*” (*dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial*). Perubahan mendasar pertama adalah perubahan kedudukan MPR yang mengakibatkan kedudukan MPR tidak lagi merupakan lembaga tertinggi

negara, sebagaimana telah dibahas sebelumnya. Perubahan selanjutnya untuk menyempurnakan sistem presidensial adalah menyeimbangkan legitimasi dan kedudukan antara lembaga eksekutif, dan legislatif, dalam hal ini terutama antara DPR dan Presiden.

3. Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balances*

Sebelum perubahan UUD NRI 1945 sistem kelembagaan yang dianut bukan pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*) tetapi sering disebut dengan istilah pembagian kekuasaan (*Distribution of power*). Presiden tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (eksekutif) tetapi juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang atau kekuasaan legislatif bersama-sama dengan DPR sebagai *co-legislator-nya* sama seperti DPD untuk materi undang-undang, bukan sebagai legislator utama. Sedangkan masalah kekuasaan kehakiman (yudikatif) dalam UUD NRI 1945 sebelum perubahan dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

I. Ide Negara Hukum

Ide negara hukum sesungguhnya telah lama dikembangkan oleh para filsuf dari zaman Yunani Kuno, Plato dalam bukunya "*the Statesman*" dan "*the law*" menyatakan bahwa negara hukum merupakan bentuk paling baik kedua (*the second best*) guna mencegah kemerosotan kekuasaan. Senada dengan Plato, tujuan negara menurut Aristoteles adalah untuk mencapai kehidupan yang paling baik (*the best life possible*) yang dapat

dicapai dengan supremasi hukum. Hukum merupakan wujud kebijaksanaan kolektif warga negara (*colletive wisdom*), sehingga peran warga negara diperlukan dalam pemebentukanya.⁴⁴

Konsep negara hukum modern di Eropa Kontinentall dikembangkan dengan menggunakan istilah Jerman yaitu "*rechtsstaat*" antara lain oleh Imanuel Kant, Paul Laband, Julius Stahl, Fichte, dan lain-lain. Sedangkan dalam tradisi *Anglo Saxon* konsep negara hukum dikembangkan dengan sebutan "*The Rule of Law*" yang dipelopori oleh A.V.Dicey. Selain itu, konsep negara hukum juga terkait dengan istilah nomokrasi (*nomocratie*) yan berarti bahwa penentu dalam penyelenggaraan kekuasaan negara adalah hukum. Menurut Stahl, konsep negara hukum yang disebut dengan istilah "*rechtsstaat*" mencakup elemen penting, yaitu:⁴⁵

1. Perlindungan hak asasi manusia
2. Pembagian kekuasaan
3. Pemerintahan berdasarkan undang-undang
4. Peradilan tata usaha negara

⁴⁴ George H. Sabine, *A History of Political Theory*, Third Edition, (New York-Chicago-San Fransisco-Toronto-London; Holt, Rinehart and Winston,1961),hal. 35-86 dan 88-105

⁴⁵ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, cetakan pertama, (Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia,2004),hal.122

Sedangkan A.V.Dicey menyebutkan tiga ciri penting “*The Rule of Law*”, yaitu:⁴⁶

1. *Supremacy of Law*
2. *Equality Before The Law*
3. *Due Process of Law*

IntenatioanlCommission of Jurist menentukan pula syarat-syarat *representative government under the rule of law*. Sebagai berikut:⁴⁷

1. Adanya proteksi konstitusional
2. Adanya pengadilan yang tidak memihak
3. Adanya pemilialihan umum yang bebas
4. Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat
5. Adanya tugas oposisi
6. Adanya pendidikan *civic*

Prinsip-prinsip negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara. Professor Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formal atau negara hukum klasik, dan negara hukum material atau negara hukum modern. negara hukum formal menyangkut pengertian hukum yang bersifat formal dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis terutama. Tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut untuk menegakan ketertiban. Tipe negara tradisional

⁴⁶ Untuk uraian prinsip -prinsip “*The Rule Of Law*” di Inggris lihat A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Tenth Edition,(London; Machmillan Education LTD,19590

⁴⁷ Sri Sumantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI 1945*, Cetakan VI,(Bandung: Citra Aditya Bakti,1989),hal. 12-13

ini dikenal dengan istilah negara penjaga malam. Negara hukum material mencakup pengertian yang lebih luas termasuk keadilan didalamnya. Tugas negara tidak hanya menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan(*welfarestate*).⁴⁸

Berdasarkan berbagai prinsip negara hukum yang telah dikemukakan tersebut dan melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern yang melahirkan prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan negara hukum, maka terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyangga berdirinya negara hukum, keduabelas prinsip tersebut adalah:⁴⁹

1. Supremasi Hukum(*Supremacy of Law*)
2. Persamaan dalam hukum(*Equality Before The Law*)
3. Asas Legalitas(*Due Process of Law*)
4. Pembatasan Kekuasaan
5. Organ-Organ Penunjang yang Independen
6. Peradilan Bebas dan Tidak Memihak
7. Peradilan Tata Usaha Negara
8. Mahkamah Konstitusi(*Constitutional Court*)
9. Perlindungan Hak Asasi Manusia
10. Bersifat Demokratis(*Democratiche Rechtsstaat*)

⁴⁸ Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, (Jakarta: Ihtiar, 1962, hal.9.

⁴⁹ Uraian masing-masing prinsip Negara hukum lihat Asshiddiqie, *op cit.* hal 124-130.

11. Berfungsi sebagai Sarana Mewujudkan Tujuan
Bernegara (*Welfare Rechtsstaat*)

12. Transportasi dan Kontrol Sosial

Perkembangan prinsip-prinsip negara hukum tersebut dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara menggantikan model-model negara tradisional.⁵⁰ Prinsip-prinsip negara hukum (*nomocratie*) dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat (*democratie*) dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian dikenal sebagai negara yang demokratis (*democratiche rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*. Hukum dibangun dan ditegakan menurut prinsip-prinsip demokrasi. Hukum tidak boleh dibuat, ditetapkan, ditafsirkan, dan ditegakan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan semata (*machstaat*). Sebaliknya demokrasi haruslah diatur berdasar atas hukum untuk mencegah munculnya mobokrasi yang mengancam pelaksanaan demokrasi itu sendiri.⁵¹

Negara demokrasi modern berdiri di atas basis kesepakatan umum mayoritas rakyat tentang bangunan negara yang diidealkan. Organisasi

⁵⁰ Walaupun paham kedaulatan rakyat dan prinsip-prinsip demokrasi sudah banyak ditetapkan sejak akhir abad 19, namun masih terdapat Negara-negara autokrasi tradisional dan sistem otoritarian seperti Negara-negara Marx-Lenin dan Fasis pada saat itu. Walaupun bentuk-bentuk Negara otoritarian juga diselenggarakan berdasarkan hukum tetapi bertolak belakang dengan Negara hukum demokrasi. Lihat G. Lowell Field, *Governments in Modern Society*, (New York-Toronto; McGraw-Hill Book Company. Sabine, Inc. 1951), hal 353-506.

⁵¹ Mobokrasi adalah bentuk pemerosotan dari demokrasi dalam terminology Aristoteles. Sabine, *Op Cit.*, hal 89-91

negara diperlukan agar kepentingan mereka dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme negara.⁵²

J. Konsep/Teori Pemisahan Kekuasaan

Dalam sebuah praktek ketatanegaraan tidak jarang terjadi pemusatan kekuasaan pada satu tangan, sehingga terjadi pengelolaan sistem pemerintahan yang dilakukan secara absolut atau otoriter, sebut saja misalnya seperti dalam bentuk monarki dimana kekuasaan berada ditangan seorang raja. Apalagi jika kekuasaan itu di warnai dengan paham teokrasi yang menggunakan prinsip kedaulatan Tuhan, maka kekuasaan Raja semakin absolute dan tak terbantahkan sebagaimana yang telah tergoreskan dalam sejarah peradaban Mesir, Yunani dan Romawi kuno, peradaban China, India, hingga peradaban Eropa. Maka untuk menghindari hal tersebut perlu adanya pembagian/pemisahan kekuasaan, sehingga terjadi kontrol dan keseimbangan diantara lembaga pemegang kekuasaan.

1. Prinsip Pemisahan Kekuasaan/ *The principle of Separation of powers*

a. Prinsip Pemisahan/*separation* atau Pembagian/*division* Kekuasaan.

⁵² William G. Andrews menyatakan: “ The numbers of a political community have, by definition, common interest which they seek to promote or protect through the creation and use the compulsory political mechanism we call the state”. Lihat William. G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, 3rd Edition,(New Jersey; Van Nostrand Company,1968,hal.9.

Prinsip pemisahan kekuasaan merupakan asas perlawanan yang bersandar dari sistem pemerintahan demokrasi. Prinsip ini memandang perlunya memberikan jaminan kebebasan/*al-hurriyah* serta menghapus kediktatoran dan kesewenang-wenangan/*al-istibdad*. Maksudnya, prinsip ini memberikan kekuasaan negara kepada beberapa lembaga yang berbeda dan independent tanpa memusatkan kekuasaan pada satu tangan atau lembaga

Prinsip ini tegak atas 2 (dua) dasar:

- 1) Memberikan kekuasaan pada lembaga-lembaga khusus atau tertentu, yang mana masing-masing lembaga tersebut menjalankan tugasnya yang telah di tentukan dan di tetapkan.
- 2) Memberikan kebebasan pengaturan bagi lembaga-lembaga yang memegang kekuasaan. Akan tetapi setiap lembaga tidak dapat menginterfensi urusan lembaga lainnya. Dan tidak boleh menjalankan fungsi yang bukan fungsinya.

b. Sejarah Munculnya Teori Pemisahan Atau Pembagian Kekuasaan.

Pada dasarnya, prinsip pemisahan kekuasaan telah lama dibicarakan pada masa sebelum masehi/*ashr al-qadim* oleh tokoh filsafat Yunani yaitu plato (427-347 SM) dan aristoteles (322-384 SM). Akan tetapi kemunculannya dalam bentuk yang lebih matang muncul pada era modern/*ashr al-hadits* ketika terjadi revolusi perancis tahun 1690 Masehi oleh filsuf berkebangsaan Inggris, John locke dengan bukunya

"Pemerintahan Sipil/*al-hukumah al-madinah/Civil Government* yang selanjutnya diterangkan dalam bentuk yang jelas oleh filsuf politik Perancis Montesquieu dalam bukunya "*L'Esprit des lois/ruh al-qawanin/the spirit of laws* " (1748 M) yang mengikuti jalan pemikiran John Locke walau ada sedikit perbedaan.

2. Prinsip pemisahan atau pembagian kekuasaan dalam teori politik kenegaraan (konstitusional).

a. Pemisahan atau pembagian Kekuasaan Menurut John Locke

John Locke, ketika masa pemerintahan parlementer/*al-hukumah an-niyabiyah* dalam bukunya yang berjudul "*Two Treaties of Government*" mengusulkan agar kekuasaan di dalam negara itu dibagi dalam organ-organ negara yang mempunyai fungsi yang berbeda-beda. Menurutnya agar pemerintah tidak sewenang-wenang, maka harus ada pembagian pemegang kekuasaan-kekuasaan ke dalam tiga macam kekuasaan,yaitu:

1. Kekuasaan Legislatif/*Sulthah Tasyri'iyah* (membuat undang-undang)
2. Kekuasaan Eksekutif/*Sulthah Tanfidziyah* (melaksanakan undang-undang)
3. Kekuasaan Federatif/*Sulthah Ittihadiyah atau Ta'ahudiyah* (melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain seperti:mengumumkan perang dan perdamaian, dan menetapkan perjanjian-perjanjian).

Pendapat John Locke inilah yang mendasari munculnya teori pembagian kekuasaan sebagai gagasan awal untuk menghindari adanya pemusatan kekuasaan (absolut) dalam suatu negara.

b. Pemisahan atau pembagian Kekuasaan Menurut Montesquieu

Menurut Montesquieu dengan teorinya trias politica yang tercantum dalam bukunya "*L'esprit des Lois*" selaras dengan pikiran John Locke, membagi kekuasaan dalam tiga cabang :

1. Kekuasaan Legislatif sebagai pembuat undang-undang
2. Kekuasaan Eksekutif sebagai pelaksana UU
3. Kekuasaan Yudikatif yang bertugas menghakimi.

Dari klasifikasi Montesquieu inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive function*), dan yudisial (*the judicial function*).

Konsep yang dikemukakan oleh John Locke dengan konsep yang dikemukakan oleh Montesquieu pada dasarnya memiliki perbedaan, yaitu:

- a) Menurut John Locke kekuasaan eksekutif merupakan kekuasaan yang mencakup kekuasaan yudikatif karena mengadili itu berarti melaksanakan undang-undang, sedangkan kekuasaan federatif (hubungan luar negeri) merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri.
- b) Menurut Montesquieu kekuasaan eksekutif mencakup kekuasaan federatif karena melakukan hubungan luar negeri itu termasuk kekuasaan eksekutif, sedangkan kekuasaan

yudikatif harus merupakan kekuasaan yang berdiri sendiri dan terpisah dari eksekutif.

- c) Pada kenyataannya ternyata, sejarah menunjukkan bahwa cara pembagian kekuasaan yang dikemukakan Montesquieu yang lebih diterima.

c. Pemisahan Kekuasaan Menurut Rousseau

Menurut Rousseau filsuf kelahiran Geneva/jenewa abad 18, kekuasaan terbatas pada eksekutif yang merupakan hak rakyat semata. Dan kekuasaan ini tidak dilakukan kecuali hasil kesepakatan rakyat. Adapun legislatif menurutnya hanyalah penengah dan perantara rakyat dengan kekuasaan eksekutif yang menetapkan undang-undang dan tunduk sepenuhnya pada kekuasaan eksekutif yang merupakan representasi dari keinginan umum rakyat. Dia juga setuju dengan adanya kekuasaan yudikatif.

Pemikirannya ini, sebagian ahli hukum berpendapat bahwa Rousseau bukanlah pendukung gagasan pemisahan kekuasaan negara, karena kekuasaan menurutnya hanya pada rakyat yang sekaligus bertindak sebagai eksekutor. Dan legislatif hanyalah perantara belaka. Mengenai pembagian kekuasaan seperti yang dikemukakan Montesquieu, yang membagi kekuasaan itu menjadi tiga kekuasaan, yaitu: legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

d. Cabang-cabang kekuasaan Menurut Jimly Asshiddiqe

1) Cabang kekuasaan Legislatif

a) Fungsi Pengaturan (*legislasi*)

Fungsi legislasi ini menyangkut 4 kegiatan:

- Prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*);
- Pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*);
- Persetujuan atas pengesahan rancangan undang-undang (*law enactment approval*);
- Pemberian persetujuan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum yang mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement treaties or other legal binding documents*).

b) Fungsi Pengawasan (*control*)

Fungsi-fungsi control atau pengawasan oleh parlemen sebagai berikut:

- Pengawasan terhadap penentuan kebijakan (*control of policy making*);
- Pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan (*control of policy executing*);

- Pengawasan terhadap penganggaran dan pembelanjaan negara (*control of budgeting*);
- Pengawasan terhadap pelaksanaan anggaran dan belanja negara (*control of budget implementations*);
- Pengawasan terhadap kinerja pemerintahan (*control of government performances*);
- Pengawasan terhadap pengangkatan pejabat publik (*control of political appointment of public officials*).

c) Fungsi perwakilan (*representation*)

Ada 3 (tiga) sistem perwakilan yang di praktikkan di berbagai negara demokrasi, ketiga fungsi itu adalah:

- Sistem perwakilan politik (*political representation*);
- Sistem perwakilan territorial (*territorial or regional representation*);
- Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*);

2) Cabang Kekuasaan Eksekutif

- a) Sistem pemerintahan;
- b) Kementerian Negara;

3) Cabang Kekuasaan Yudikatif

- a) Kedudukan kekuasaan kehakiman

Dalam kegiatan bernegara, kedudukan hakim pada pokoknya bersifat sangat khusus. Dalam hubungan kepentingan yang bersifat triadik (*triadic relation*) antara negara (*state*), pasar

(*market*), dan masyarakat madani (*civil society*), kedudukan hakim haruslah berada di tengah. Demikian pula dalam hubungan antara negara(*state*) dan warga negara (*citizens*), hakim juga harus berada di antara keduanya secara seimbang. Jika negara dirugikan oleh warga negara, karena warga negara melanggar hukum negara, maka hakim harus memutuskan hal itu dengan adil. Jika warga negara dirugikan oleh keputusan-keputusan negara, baik melalui perkara tatausaha negara maupun perkara pengujian peraturan, hakim juga harus memutuskannya dengan adil. Jika antarwarga negara sendiri atau pun dengan lembaga-lembaga negara terlibat sengketa kepentingan perdata satu sama lain, maka hakim atas nama negara juga harus memutuskannya dengan seadil-adilnya pula.

Oleh karena itu, hakim dan kekuasaan kehakiman memang harus ditempatkan sebagai cabang kekuasaan yang tersendiri. Oleh sebab itu, salah satu ciri yang dianggap penting dalam setiap negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) ataupun negara demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) adalah adanya kekuasaan kehakiman yang independen dan tidak berpihak (*independent and impartial*). Apapun sistim hukum yang dipakai dan sistim pemerintahan yang dianut, pelaksanaan *the principles of independence and impartiality of the judiciary* haruslah benar-

benar dijamin di setiap negara demokrasi konstitusionall (*constitutional democracy*).

Lembaga peradilan tumbuh dalam sejarah umat manusia dimulai dari bentuk dan sistimnya yang sederhana. Lama-lama bentuk dan sistim peradilan berkembang menjadi semakin kompleks dan modern. Oleh karena itu, seperti dikemukakan oleh Djokosoetono ada empat tahap dan sekaligus empat macam *rechtspraak* yang dikenal dalam sejarah, yaitu:

- 1) *Rechtspraak naar ongeschreven recht* (hukum adat), yaitu pengadilan yang didasarkan atas ketentuan hukum yang tidak tertulis, seperti pengadilan adat;
- 2) *Rechtspraak naar precedenten*, yaitu pengadilan yang didasarkan atas prinsip presedent atau putusan-putusan hakim yang terdahulu, seperti yang dipraktikkan di Inggris;
- 3) *Rechtspraak naar rechtsboeken*, yaitu pengadilan yang didasarkan atas kitab-kitab hukum, seperti dalam praktik dengan pengadilan agama (Islam) yang menggunakan kompendium atau kitab-kitab ulama ahlussunnah wal-jama'ah atau kitab-kitab ulama syi'ah; dan
- 4) *Rechtspraak naar wetboeken*, yaitu pengadilan yang didasarkan atas ketentuan undang-undang atau pun kitab undang-undang. Pengadilan demikian ini merupakan penjelmaan dari paham hukum positif atau *moderne*

wetgeving yang mengutamakan peraturan perundang-undangan yang bersifat tertulis (*schreven wetgeving*).

b) Prinsip Pokok Kehakiman

Secara umum dapat dikemukakan ada 2 (dua) prinsip yang biasa dipandang sangat pokok dalam sistim peradilan, yaitu (i) *the principle of judicial independence*, dan (ii) *the principle of judicial impartiality*. Kedua prinsip ini diakui sebagai pra syarat pokok sistem di semua negara yang disebut hukum modern atau modern constitutional *state*.

Prinsip independensi itu sendiri antara lain harus diwujudkan dalam sikap para hakim dalam memeriksa dan memutus perkara yang dihadapinya. Di samping itu, independensi juga tercermin dalam berbagai pengaturan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan pengangkatan, masa kerja, pengembangan karir, sistim penggajian, dan pemberhentian para hakim. Sementara itu, prinsip kedua yang sangat penting adalah prinsip ketidakberpihakan (*the principle of impartiality*).

c) Struktur Organisasi Kehakiman

Dalam struktur organisasi kekuasaan kehakiman, terdapat beberapa fungsi yang dilembagakan secara internal dan eksternal. Terkait dengan jabatan-jabatan kehakiman itu, terdapat pula pejabat-pejabat hukum yaitu (a) pejabat penyidik, (b) pejabat penuntut umum, dan (c) advokat yang juga diakui sebagai penegak hukum. Di lingkungan pejabat penyidik, terdapat (i) polisi, (ii) jaksa, (iii) penyidik Komisi Pemberantasan

Korupsi (KPK), dan iv) penyidik pegawai negeri sipil, yang dewasa ini di Indonesia berjumlah kurang lebih 52 macam. Mereka yang menjalankan fungsi penuntutan adalah (i) Jaksa Penuntut Umum, dan (ii) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

Sementara itu, dalam lingkungan internal organisasi pengadilan, dibedakan dengan tegas adanya 3 (tiga) jabatan yang bersifat fungsional, yaitu (i) hakim, (ii) panitera, dan (iii) pegawai administrasi lainnya. Ketiganya perlu dibedakan dengan tegas, karena memiliki kedudukan yang berbeda dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Hakim adalah pejabat negara yang menjalankan kekuasaan negara di bidang yudisial atau kehakiman. Sementara itu, panitera adalah pegawai negeri sipil yang menyandang jabatan fungsional sebagai administratur perkara yang bekerja berdasarkan sumpah jabatan untuk menjaga kerahasiaan setiap perkara. Sedangkan, pegawai administrasi biasa adalah pegawai negeri sipil yang tunduk pada ketentuan kepegawainegerian pada umumnya.⁵³

K. Konsep dan Pengertian Dasar Kewenangan

Dalam Ilmu Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, istilah “kekuasaan” dan “wewenang” terkait erat dengan pelaksanaan fungsi pemerintahan.

⁵³ Muhammad Rakhmat Alam, *Teori Pemisahan Kekuasaan dan Penerapannya dalam Sistem Pemerintahan Modern* www.setneg.go.id, di akses pada Tanggal 6 Januari 2013. Pukul. 013.00:09.WIB.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “wewenang” memiliki arti :

1. Hak dan kekuasaan bertindak; kewenangan
2. Kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain,
3. Fungsi yang boleh tidak dilaksanakan

Sedangkan “kewenangan” memiliki arti :

1. Hal berwenang
2. Hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu

Soerjono Soekanto menguraikan bahwa beda antara kekuasaan dan wewenang adalah bahwa setiap kemampuan untuk memengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.

Menurut Bagir Manan, “kekuasaan” (*macht*) tidak sama artinya dengan “wewenang”. Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Wewenang berarti hak dan sekaligus kewajiban. Wewenang menurut Stout adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dan hubungan hukum publik. Kemudian Nicholai memberikan pengertian tentang kewenangan yang berarti kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (tindakan yang dimaksudkan

untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu).⁵⁴

Wewenang dalam bahasa Inggris disebut *Authority*. Kewenangan adalah otoritas yang dimiliki suatu lembaga untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu. Menurut Roobert Bierstedt, bahwa wewenang adalah *institutionalized power* (kekuasaan yang dilembagakan). Sementara itu, menurut Mirriam Budiarjo wewenang adalah kemampuan untuk mempengaruhi tingkah laku pelaku lain sedemikian rupa, sehingga tingkah laku terakhir sesuai dengan keinginan dari pelaku yang mempunyai kekuasaan.

Sementara itu, Marbun memberikan pengertian berbeda antara kewenangan dan wewenang. Menurutnya, kewenangan (*authority, gezag*) adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap sesuatu bidang secara bulat. Sedangkan wewenang (*competence, bevoedheid*) hanya mengenai bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan kumpulan dari wewenang-wewenang (*rechtsbevoegeden*). Menurutnya, wewenang adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik atau kemampuan bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum. Sedangkan kewenangan dalam konteks penyelenggaraan negara terkait pula dengan paham kedaulatan (*souverignity*). Dalam konteks wilayah hukum dan kenegaraan, orang

⁵⁴ Romi Librayanto, 2008, *Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, PuKAP-Indonesia, Makassar, hlm 61-63.

yang berjasa memperkenalkan gagasan-gagasan kedaulatan adalah Jean Bondin dan setelah itu dilanjutkan oleh Hobbes.

Terkait dengan sumber kekuasaan atau kewenangan, Aristoteles menyebut hukum sebagai sumber kekuasaan. Dalam pemerintahan yang berkonstitusi hukum haruslah menjadi sumber kekuasaan bagi para penguasa agar pemerintahan terarah untuk kepentingan, kebaikan, dan kesejahteraan umum. Dengan meletakkan hukum sebagai sumber kekuasaan, para penguasa harus menaakkukan diri di bawah hukum. Pandangan ini berbeda dengan pandangan pendahulunya, Plato, yang meletakkan pengetahuan sebagai sumber kekuasaan, karena menurut Plato, pengetahuan dapat membimbing dan menuntun manusia ke pengenalan yang benar.

Karena itu, jika dilihat dari sifatnya, Marbun berpendapat bahwa wewenang pemerintah dapat dibedakan atas *exprerssimlied*, fakultatif dan *vrij bestuur*. Wewenang pemerintahan yang bersifat *exprerssimlied* adalah wewenang yang jelas maksud dan tujuannya, terikat pada waktu tertentu dan tunduk pada batasan-batasan hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, isinya dapat bersifat umum dan dapat pula bersifat individual konkrit. Wewenang pemerintahan bersifat fakultatif wewenang yang yang peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana suatu wewenang dapat dipergunakan. Wewenang pemerintahan yang bersifat *vrij bestuur* adalah wewenang yang peraturan

dasarnya memberikan ruang lingkup yang longgar kepada pejabat tata usaha negara untuk mempergunakan wewenang yang dimilikinya.⁵⁵

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, (1) atribusi yakni pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan, (2) delegasi yakni pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintah lainnya dan (3) mandat yakni kewenangan yang terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain.

Dalam kajian Hukum Administrasi Negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum; *“geen bevoegdheid zonder verantwoordelijkheid atau there is no authority without responsibility”* (tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban). Di dalam setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu tersirat pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.⁵⁶

Berdasarkan keterangan tersebut diatas, tampak bahwa wewenang yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh

⁵⁵ Fajlurrahman Jurdi, Skripsi: *“Hubungan Kewenangan Antara Komisi Yudisial Dengan Mahkamah Agung”*, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar

⁵⁶ Ridwan H R, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 108.

kewenangan secara langsung dari redaksi pasal tertentu dari suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal atribusi, penerima kewenangan dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang. Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, namun hanya ada pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggungjawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi, tetapi beralih kepada penerima delegasi. Sementara itu pada mandat, penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, tanggungjawab akhir keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada pemberi mandat. Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat ini bukan pihak lain dari pemberi mandat.⁵⁷

⁵⁷ *Ibid*, hlm 108-109

L. Urgensi Lembaga Negara *Ad Hoc*

Ketika kebutuhan akan kehidupan bermasyarakat semakin meningkat dan kompleks, maka tidak dapat dipungkiri juga bahwa kebutuhan akan penegakan hukum juga akan semakin tinggi. Hal ini dapat dilihat dari semakin banyaknya lembaga negara dan/atau komisi negara yang baru terbentuk khususnya setelah reformasi yang terjadi di era tahun 1998. Diantaranya adalah Komisi Pemberantasan Korupsi(KPK), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia(KOMNAS HAM), Komisi Kejaksaan, Komisi Kepolisian, Komisi Penyiaran Indonesia(KPI),Komisi Hukum Nasional(KHN), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), Komisi Ombudsman Nasional(KON), Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan(Komnas Perempuan)

Sebagai lembaga yang diamanatkan oleh UU dan Keputusan Presiden keberadaan KPK yang dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 30 Tahun 2002 (selanjutnya disebut "UU No. 30/2002") tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dimana KPK didirikan untuk mengatasi permasalahan tentang korupsi yang selama ini dirasa gagal diatasi oleh Kepolisian Republik Indonesia dan Kejaksaan. Jadi melihat sifatnya, KPK adalah lembaga *ad hoc* dimana jika Kepolisian dan Kejaksaan telah mampu secara maksimal menangani korupsi maka dengan sendirinya KPK tidak diperlukan lagi sebagai salah satu komisi negara bersifat membantu dalam mengawal dan mengawasi iklim penegakan hukum dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat. KPK

dibentuk dengan UU No. 30/2002. sejalan dengan pemikiran Jimly Asshiddiqie, kedudukan. KPK disebut sebagai komisi negara yang independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance*. Hal ini dikarenakan walaupun pembentukan KPK dengan undang-undang, namun keberadaan KPK memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945.

Menegaskan apa yang sudah diutarakan Montesquieu pada abad sebelumnya, kaum *Federalist* Amerika percaya, bahwa pemusatan kekuasaan pada satu tangan, hanya akan melahirkan seorang tiran. James Madison, salah satu premakarsa *The Federalist*, mengungkapkan, “*The accumulation of all powers legislative, executive and judiciary in the same hands, whether of one, a few or many, and whether hereditary, self appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny*”. Oleh karena itu, untuk menghindari kesewenang-wenangan dan tirani, kekuasaan harus dibatasi dan diawasi. Konstitusi menjadi instrumen dasar yang utama, untuk melakukan pengaturan penyelenggaraan negara, melalui mekanisme pembagian dan pemisahan kekuasaan (*division and separation of powers*), yang disusun sedemikian rupa. Sehingga kekuasaan tidak terpusat dalam satu polar tertentu. Kekuasaan eksekutif dapat diimbangi oleh kekuasaan legislative dan lembaga yudikatif, maupun sebaliknya. Ketiga cabang kekuasaan tersebut, selain dapat mempertahankan dan menjalankan kuasanya masing-masing, dapat pula melakukan pengawasan satu sama lain (*checks and balances*).

Konsep *trias politica* kekuasaan semacam inilah yang selanjutnya banyak dikembangkan oleh mayoritas negara demokrasi di dunia.

Namun demikian, perubahan besar terjadi pada akhir 80-an dan awal 90-an, yang ditandai dengan runtuhnya rezim otoritarian di sejumlah negara, dan rezim komunis di Eropa Timur. Berangkat dari tesis Hegel, tentang "*the end of history*", dimulailah babak baru konsolidasi demokrasi. Dalam catatan Fukuyama, gelombang demokrasi ketiga ini telah menempatkan Barat (Eropa dan Amerika Serikat)—demokrasi liberal—sebagai pemenang atas semua aliran politik dan ekonomi di dunia. Demokrasi liberal diperjuangkan sebagai agen kemajuan kapitalisme, dan sebagai satu-satunya sistem ekonomi yang bisa berjalan. Ideologi kelas digantikan oleh nalar demokratik universal dan pemikiran berorientasi pasar. Pada saat itulah, keangkuhan *trias politica* Montesquieu, dengan *pure separation of powers* yang didengungkannya, kembali diterpa badai. Dalam periode tersebut, disintegrasi sekaligus masifikasi kelembagaan terjadi di tingkat negara, yang selanjutnya ter-institusionalisasi melalui mekanisme perubahan konstitusi di masing-masing negara. Akibat gelombang baru demokrasi ini, di sejumlah negara, khususnya yang mengalami proses transisi demokrasi dari otoritarian ke demokratis, muncul organ-organ kekuasaan baru, baik yang sifatnya independen (*independent regulatory agencies*), maupun yang sebatas sampiran negara (*state auxiliary agencies*). Kalaupun bukan merupakan bentuk kekalahan gagasan *trias politica*, terhadap perkembangan baru dan pergeseran paradigma pemerintahan, dari perspektif Huntingtonian,

kelahiran organ-organ kekuasaan baru, dapat dibaca sebagai sebuah bentuk penyesuaian diri negara, untuk mempertahankan stabilitas sistem dalam kerangka pengaturan *trias politica*. Untuk menuju suatu kondisi tertib politik.

Menurut Michael R. Asimov, komisi negara atau disebutnya sebagai *administrative agencies*, memiliki pengertian sebagai *units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent.*⁵ Mengenai watak dari sebuah komisi, apakah bersifat biasa atau independen, Asimov melihatnya dari segi bagaimana mekanisme pengangkatan dan pemberhentian anggota komisi negara tersebut. Menurutnya, pemberhentian anggota komisi negara independen, hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi bersangkutan. Sedangkan anggota komisi negara biasa, dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden. Senada dengan Asimov, dikemukakan oleh William F. Fox, Jr., bahwa suatu komisi negara adalah bersifat independen bila dinyatakan secara tegas di dalam undang-undang komisi bersangkutan, yang dibuat oleh Congress. Atau, jikalau Presiden dibatasi untuk tidak bisa secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian pimpinan komisi.⁷ Sedangkan William F. Funk dan Richard H. Seamon memberikan penjelasan, bahwa sifat independen dari suatu komisi terefleksikan sedikitnya dari tiga hal: *pertama*, kepemimpinan yang

bersifat kolektif, bukan hanya dipimpin oleh seorang pimpinan; *kedua*, kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan *ketiga*, masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).⁵⁸

M. Dasar Pemikiran Suatu Lembaga Negara *Ad Hoc*

Model pemisahan kekuasaan Negara konvensional hanya mengansumsikan adanya tiga cabang kekuasaan. Kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif. Dalam sistem ketatanegaraan ternyata sudah tidak mampu lagi menjawab kompleksitas Negara modern. Karena itu diperlukan *Independent Regulatory Agencis* atau komisi Negara Independen yang merupakan state auxiliary organ untuk melengkapi institusi ketatanegaraan modern. Maka berdasarkan realitas inilah ada 3 landasan argumentasi tentang dasar lahirnya/pemikiran lembaga Negara *ad hoc* Indonesia yaitu:

1. Secara Sosiologis

Secara sosiologis dasar lahirnya suatu lembaga Negara *ad hoc* telah menunjukkan kinerja yang cukup bagus dalam upaya penegakan hukum. Ekspektasi masyarakat masih sangat besar untuk peningkatan kipral lembaga Negara *Ad hoc*. Hal ini menunjukkan bahwa kehadiran lembaga Negara *Ad hoc* mampu menjawab kebutuhan reformasi dan tuntutan

⁵⁸ Wahyudi Djafar, Makalah “ *Komisi Negara*” Antara ‘*Latah*’ dan *Keharusan Transisional*” dimuat dalam ASASI ELSAM, Edisi September-Oktober 2009.

zaman serata mengoptimalkan fungsi Negara dalam memberikan pelayanan publik.

2. Secara Konseptual Teoritik

Lembaga Negara *Ad hoc* merujuk pada dua konsep/teori.

- a. Delegation Doktrin (teori doktrin pendelegasian wewenang)
- b. The new separation of power (Teori pemisahan kekuasaan baru)

3. Secara yuridis Konstitusional

Lembaga Negara *Ad hoc* merujuk pada ketentuan Pasal 24 ayat(3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian keberadaan lembaga Negara *Ad Hoc* memiliki landasan yang kokoh sehingga pada akhirnya mampu menjawab kompleksitas Negara modern yaitu dalam perlindungan dan penegakan hukum.

Kehadiran komisi-komisi negara, hadir pertama-tama dan terutama sebagai hasil inisiatif otonom dari negara dalam kerangka untuk memberikan perlindungan dan kepastian bagi publik, hanya saja asal muasal dan motif yang sama sulit dipakai untuk menjelaskan fenomena kontemporer, terutama di Indonesia. Alasannya sangat jelas: *Pertama*, kehadiran lembaga-lembaga negara sampiran negara merupakan refleksi dari keresahan negara atas ketidakpastian dan perlindungan atas individu dan kelompok-kelompok marginal, baik dari ancaman kesewenang-wenangan pejabat publik maupun dari ancaman sesama warga negara atas ketidakpastian perlindungan atas individu ataupun kelompok. *Kedua*, sebagai ekspresi dari keresahan negara kehadiran lembaga

sampiran negara sekaligus mencerminkan sentralitas negara sebagai institusi publik,⁵⁹ dengan tanggungjawab publik yang besar pula. Inisiatif negara menjadi kunci untuk memahami kehadiran lembaga-lembaga tersebut; dan hal itu menjadi mungkin karena negara telah dimengerti dan sekaligus merumuskan dirinya sendiri yang memiliki kewajiban-kewajiban atas publik sebagai konsekuensi logis dari posisinya sebagai representasi kebaikan publik. Hal inilah yang kini mengalami pergeseran secara dramatis seiring dengan semakin meluasnya pengapdosian gagasan-gagasan neo-klasik yang ‘membatasi’ atau lebih tepatnya ‘membebaskan’ negara dari tanggung jawab publiknya.⁶⁰ *Ketiga*, perkembangan lembaga sampiran negara merupakan produk sebuah evolusi yang bersifat *incremental* dan komplementer, dan terintegrasikan secara terencana ke dalam desain kelembagaan yang bertumpu pada pembilahan klasik Trias Politika, tidak dibentuk dalam semalam dan juga tidak dimaksudkan untuk menggantikan fungsi lembaga-lembaga negara lainnya. *Keempat*, kehadiran lembaga sampiran negara yang bersifat ‘tunggal’ dalam kerangka desain kelembagaan yang sudah mapan yang sama sekali berbeda watak “masif” dari kehadiran lembaga-lembaga sampiran negara tidak dihadapkan pada persolan “kekaburan mandat” atau “

⁵⁹ Institusi public dalam tulisan ini didefenisikan dalam perspektif P . Selznick (1957), *Leadership in Administration* (New York) : Harpar and Row), yakni sebagai instiusi yang didalamnya melekat tujuan-tujuan public, menjadi instrument yang absah dan penyelesaian masalah kemasyarakatan, bersifat formal dan bekerja melewati batas-batas ekspektasi tanpa harus melibatkan tambahan biaya. Cornelis Lay, *op. cit.*, hlm. 11

⁶⁰ Cornelis Lay , “ sector publik , pelayanan public dan Governance”, dalam *Terobosan dan Inovasi Manajemen Pelayanan Publik*, Fisipol UGM, 2005

tumpang tindih mandat” atau “saling meniadakan mandat”, sebagaimana kini dialami Indonesia. Oleh karena negara Indonesia dalam menjalankan reformasi tidak cukup dengan hanya mengandalkan lembaga-lembaga yang berdiri dipilar konstitusi karena pada hakikatnya itu tidak mampu mengakomodasi berbagai kompleksitas yang dihadapi oleh masyarakat. Merupakan hal yang tak terhindarkan bahwa dengan kebutuhan reformasi ini, Indonesia membutuhkan organ penunjang atau *state auxiliary body*, sehingga dengan kehadiran *state auxiliary body* mampu menjawab kompleksitas publik dan untuk menunjang berfungsinya sistem hukum didalam sektor kenegaraan dan penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip negara hukum.

N. Eksistensi Lembaga Negara *Ad Hoc*

Keberadaan lembaga-lembaga penegak hukum di Indonesia seperti Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Satgas Pemberantasan Mafia Hukum (PMH), Komisi Kepolisian Nasional (Kopolnas), Komisi Kejaksaan (KK) atau Ombudsman RI (ORI), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM), Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) didasarkan secara yuridis pada aturan perundang-undangan yang berbeda. Kalau KPK didasarkan pada UU Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK) dan UU No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman RI, maka Satgas PMH, Kopolnas serta KK didasarkan pada Keputusan atau

Peraturan Presiden. Satgas PMH dengan Keppres 37/2009, Kompolnas dengan Peraturan Presiden No. 17 Tahun 2011 serta KK melalui Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2011.

Dari dasar hukum tersebut terlihat kegamangan Pemerintah dalam membentuk lembaga-lembaga ad hoc sekaligus membuktikan betapa tidak jelasnya desain institusi sebagai benteng utama penegakan hukum. Diantara beberapa lembaga hukum ad hoc tersebut, hanya Satgas Pemberantasan Mafia Hukum yang tidak diperpanjang lagi dan dilebur ke dalam Unit Kerja Presiden untuk Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4).

Keberadaan lembaga-lembaga hukum ad hoc tersebut ternyata mendapat tempat di hati masyarakat sehingga diakui atau tidak semakin memperburuk citra lembaga-lembaga konvensional yang lebih dulu lahir. Dalam beberapa hal, sepak terjang lembaga-lembaga ad hoc tersebut bersentuhan dengan tugas dan kewenangan lembaga-lembaga konvensional sehingga melahirkan persepsi yang berbeda pada masyarakat. Ambil contoh ketika kasus Bibit-Chandra menghiasi pemberitaan di media massa. Lembaga Konvensional (Kepolisian-Kejaksaan) masih terjebak pada logika-logika hukum normatif untuk menyelesaikan persoalan sedangkan Tim 8 bentukan Presiden bersikukuh menggunakan logika sosio yuridis untuk menghadapinya. Ternyata masyarakat lebih memilih model pendekatan sosio yuridis yang digunakan Tim 8 untuk menyelesaikan persoalan. Dukungan publik itu masih

diperparah oleh ketidakkonsistenan Kejaksaan yang lebih dulu memilih menggunakan Surat Keterangan Penghentian Penuntutan (SKPP) sebelum kemudian menggunakan Hak Deoneering (istilah yang tepat seharusnya Seoneering). Rentetan kasus itu semakin menenggelamkan citra lembaga konvensional di mata publik. "Perseteruan" lembaga konvensional dengan lembaga ad hoc juga nampak dari sepak terjang KPK dibandingkan dengan lembaga Kepolisian-Kejaksaan. Dari sisi Laporan Keuangan, selama beberapa tahun berturut-turut, KPK selalu mendapatkan predikat Wajar Tanpa Pengecualian. Bandingkan dengan lembaga konvensional sejenis yang selalu mendapatkan predikat *disclaimer* dan baru tahun terakhir ini mendapatkan Wajar Dengan Pengecualian. Belum lagi kalau dilihat dari sisi sepak terjang penanganan kasus. Lembaga-lembaga ad hoc yang selama ini terpelihara citra dan integritasnya di mata publik selalu terkesan garang dimata media dan mendapat apresiasi positif. Sementara lembaga-lembaga konvensional pada posisi yang sama malah mendapat nilai sebelah mata. Kesan yang muncul adalah kalau KPK yang melakukan pemeriksaan, saksi atau tersangka sudah dicitrakan bersalah oleh publik, sebaliknya kalau diperiksa oleh Polisi dan Jaksa, saksi dan tersangka itu dikesankan sedang dizalimi oleh Polisi-Jaksa.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Lokasi Penelitian

Dalam melakukan penelitian penulis memilih lokasi penelitian di Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan, dengan lokasi penelitian di beberapa perpustakaan terlebih Perpustakaan di Universitas Hasanuddin dan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

B. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Data primer, adalah data yang diperoleh melalui penelitian lapangan dengan pihak-pihak yang terkait sehubungan dengan penelitian ini. Adapun cara memilih yang dilakukan oleh penulis yaitu dengan melihat keseharian dan kepakaran pihak.
2. Data sekunder, adalah data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, yaitu dengan menelaah literature artikel, serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

sumber data penelitian ini adalah:

1. Penelitian Pustaka (*library research*), yaitu menelaah berbagai buku kepustakaan, koran dan karya ilmiah yang ada hubungannya dengan objek penelitian
2. Penelitian lapangan (*field research*), yaitu pengumpulan data dengan mengamati secara sistematis terhadap fenomena-fenomena yang diselidiki dan melakukan wawancara dan diskusi dengan akademisi, praktisi, dan masyarakat.

C. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Studi Dokumentasi, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mencatat dokumen-dokumen(arsip)yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dikaji.
2. Wawancara, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara tanya jawab baik secara langsung maupun tidak langsung dengan Akademisi,Praktisi, dan masyarakat kaitanya dengan judul yang akan penulis teliti.

D. Analisis Data

Data yang diperoleh dari data primer dan data sekunder akan diolah dan dianalisis berdasarkan rumusan masalah yang telah diterapkan sehingga diharapkan dapat diperoleh gambaran yang jelas. Analisis data yang digunakan adalah analisis data yang berupaya memberikan gambaran secara jelas dan konkrit terhadap objek yang dibahas secara kualitatif dan selanjutnya data tersebut disajikan secara deskriptif yaitu menjelaskan,menguraikan,dan menggambarkan sesuai dengan permasalahan yang erat kaitanya dengan penelitian ini.

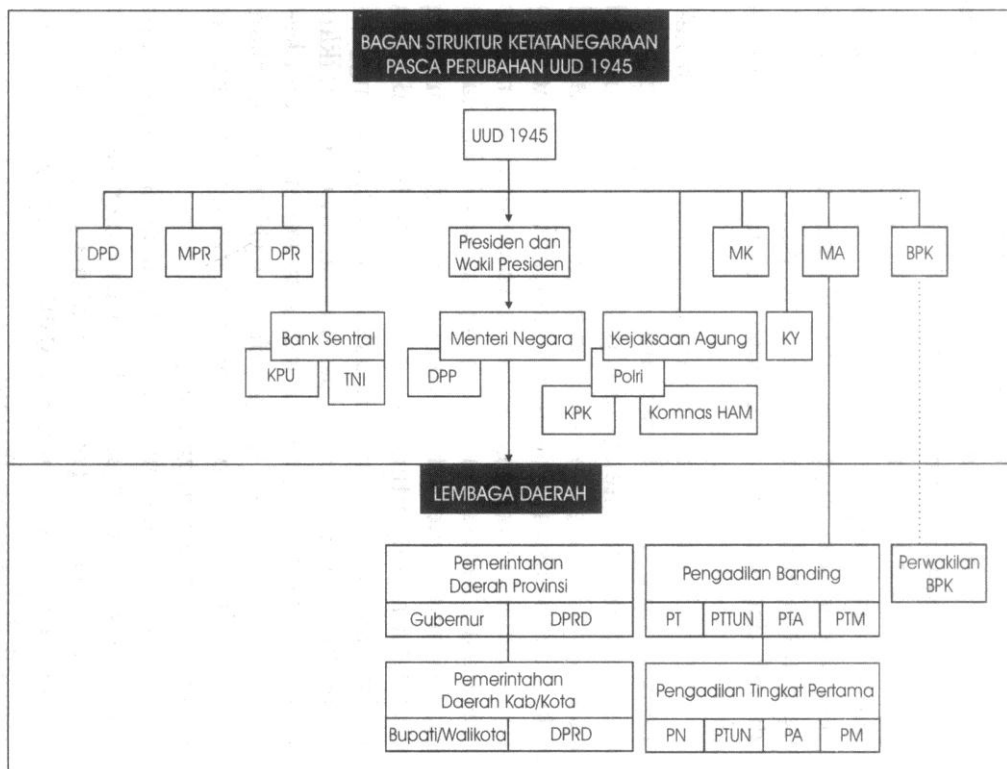
BAB IV

PEMBAHASAN

A. Kedudukan Lembaga Negara *Ad Hoc* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Gambaran Umum Kedudukan Dan Fungsi Lembaga Negara Utama (*Main State Organs*) dan Lembaga Negara Bantu (*State Auxiliary Bodies*)

Gambar 1



Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi

MPR,DPR, dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden. Serta Mahkamah Agung(MA),Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Konstitusi(MK) sebagai lembaga-lembaga negara yang utama(*main state organs,principal state organs*). Lembaga-lembaga negara dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal state functions*), sehingga lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama(*main state organs, principal state organs, atau main state institutions*) yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip “*check and balances*”.⁶¹

Lembaga-lembaga negara yang bersifat utama, atau yang biasa disebut sebagai lembaga tinggi negara seperti dimaksud di atas, dalam UUD juga diatur lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional lainnya seperti Komisi Yudisial, Kepolisian Negara, Tentara Nasional Indonesia,Bank Sentral, Komisi Pemilihan Umum, dan Dewan Pertimbangan Presiden. Namun pengaturan lembaga-lembaga negara tersebut dalam UUD NRI 1945, tidaklah dengan sendirinya mengakibatkan lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD NRI 1945 tersebut, termasuk Komisi Yudisial, harus dipahami dalam pengertian lembaga (tinggi negara) sebagai lembaga utama(*main organs*). Misalnya Komisi Yudisial sebagai lembaga negara tidaklah menjalankan salah satu dari fungsi kekuasaan negara sebagaimana yang secara universal dipahami.

⁶¹ Putusan Nomor 005/PUU-IV/2000 tentang *Judicial Review* terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

Dengan kata lain, bahwa lembaga-lembaga negara ini hanya bertugas melayani atau dalam tugas dan wewenangnya berkaitan dengan lembaga-lembaga negara utama sebagaimana yang disebutkan di atas, yang dalam ketatanegaraan disebut dengan *state auxiliary bodies* (lembaga negara yang melayani).

Walaupun tugasnya melayani, akan tetapi menurut Sri Sumantri M,⁶² secara nasional *state auxiliary bodies* mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam mewujudkan tujuan nasional. Hal ini juga diakui oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 005/PUU-IV/2000 tentang *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, bahwa diatur atau tidaknya suatu lembaga negara dalam undang-undang dasar juga tidak, boleh ditafsirkan sebagai satu-satunya faktor yang menentukan derajat konstitusional lembaga negara yang bersangkutan. Sebagai contoh, diaturnya lembaga Kepolisian Negara dan kewenangan konstitusionalnya dalam Pasal 30 UUD NRI 1945 dibandingkan dengan tidak diaturnya sama sekali ketentuan mengenai Kejaksaan Agung dalam UUD NRI 1945, tidak dapat diartikan bahwa UUD NRI 1945 memandang Kepolisian Negara itu lebih penting ataupun lebih tinggi kedudukan konstitusionalnya daripada Kejaksaan Agung. Demikian pula halnya dengan komisi-komisi negara seperti Komisi Yudisial (KY) yang diatur secara perinci, Komisi Pemilihan

⁶² Sumantri M. "*Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD NRI 1945*" dalam Departemen Hukum Tata Negara Universitas Airlangga, *Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan*, Airlangga University Press, Surabaya, hlm. 204.

Umum (KPU) yang diatur secara umum dalam UUD NRI 1945, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia(KomnasHAM), Komisi Pengawas Persaingan Usaha(KPPU), dan lain-lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang belaka, untuk menentukan status hukum kelembagaanya maupun para anggota dan pimpinanya dibidang protokoler dan lain-lain sebagainya, tergantung kepada bentuk undang-undang yang mengaturnya. Oleh karena itu agar tidak menimbulkan kekisruhan dalam hubungan antar lembaga negara, pemebentuk undang-undang harus berusaha dengan tepat merumuskan kebijakan hukum yang terperinci dan jelas dalam undang-undang yang mengatur lembaga-lembaga negara dimaksud.

Jika dalam UUD NRI 1945 hanya menentukan satu lembaga negara yang termasuk *auxiliary body*, tetapi diluar UUD berkembang *auxiliary body* tanpa kendali. Menurut Asimov, komisi negara dapat dibedakan dalam dua kategori: *Pertama*, komisi negara independen, yaitu organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada diluar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupaun yudikatif; namun justru mempunyai fungsi campuran ketiganya; *Kedua*, komisi negara biasa(*state commissions*), yaitu komisi negara yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan eksekutif, dan tidak mempunyai peran yang terlalu penting.

Di Indonesia saat ini sudah lebih dari 50-an lembaga negara bantu terbentuk. Jumlah ini di masa depan diprediksi akan semakin bertambah.

Pembentukan lembaga negara bantu itu dilakukan menurut dasar hukum yang berbeda. Ada yang berdasarkan undang-undang, antara lain Komisi Pemilihan Umum, dan ada pula berdasarkan Keppres, antara lain Komisi Ombudsman Nasional. Dengan perincian komisi negara independen (*independent regulatory agencies*) yang jumlahnya sekitar 40 komisi. Secara lengkap keberadaan lembaga bantu sebagaimana dimaksud dapat dilihat dalam Tabel 1 dan 2 berikut.

Tabel 1. Komisi Negara Independen

No	KOMISI	DASAR HUKUM
1.	Komisi Nasional Hak Asasi anti-Kekerasan terhadap Perempuan	Keppres No. 181/1998
2.	Komisi Pengawas Persaingan Usaha	UU No. 5/1999
3.	Dewan Pers	UU No. 40/1999
4.	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	Keppres 48/2001-UU No.39/1999
5.	Komisi Ombudsman Nasional	Keppres No.44/2000
6.	Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)	UU No. 30 Tahun 2002
7.	Komisi Penyiaran Indonesia	UU No.32 Tahun 2002
8.	Komisi Perlindungan Anak	UU No.23/2002 & Keppres No.77/2003
9.	Dewan pendidikan	UU No.20/2003
10.	Pusat Pelaporan & Analisis Transaksi Keuangan	Keppres No. 18/2003
11.	Komisi Pemilihan Umum (KPU)	Pasal 22E UUD NRI 1945 & UU No.12/2003
12.	Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi	UU No.27/2004
13.	Komisi Yudisial	Pasal 24B UUD NRI 1945 & UU No.22/2004

Sumber: Diolah dari Kompas, 30 April 2005 dan Meneg PAN

Tabel 2
Komisi Negara Eksekutif

No.	Komisi	Dasar Hukum
1.	Komisi Hukum Nasional	Keppres No. 15/2000
2.	Komisi Kepolisian	UU No. 2/2002
3.	Komisi Kejaksaan	UU No. 16/2004 & Perpres No. 18/2005
4.	Dewan Pembina Industri Strategis	Keppres No. 40/1999
5.	Dewan Riset Nasional	Keppres 94/1999
6.	Dewan Buku Nasional	Keppres 110/1999
7.	Dewan Maritim Indonesia	Keppres 161/199
8.	Dewan Ekonomi Nasional	Keppres No. 144/1999
9.	Dewan Pengembangan Usaha Nasional	Keppres No. 165/1999
10.	Komite Nasional Keselamatan Transportasi	UU No. 41/1999 & Keppres No.105/1999
11.	Komite Antar- Departement Bidang Kehutanan	Keppres No.80/2000
12.	Komite Akreditasi Nasional	Keppres No. 78/2001
13.	Komite Penilaian Independen	Keppres No.99/1999
14.	Komite Olahraga Nasional(KONI)	Keppres No. 72/2001
15.	Komite Kebijakan Sektor Keuangan	Keppres No. 89/1999
16.	Komite Standar Nasional Untuk Satuan Ukuran	PP No. 102/2000
17.	Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak	Keppres No.2/2000
18.	Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan	Keppres No. 54/2005
19.	Dewan Gula Nasional	Keppres No. 23/2003
20.	Dewan Ketahanan Nasional	Keppres No. 132/2001
21.	Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia	Keppres No.44/2002

22.	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah	Keppres No. 151/2000
23.	Dewan Pertahanan Nasional	UU No.3/2003
24.	Badan Narkotika Nasional	Keppres No. 17/2002
25.	Bakornas Penanggulangan Bencana & Pengungsi	Keppres No.3/2001 jo. Keppres No. 111/2001
26.	Badan Pengembangan Kapet	Keppres No. 150/2002
27.	Bakor Pengembangan Tki	Keppres No. 29/1999
28.	Badan Pengelola Bung Karno	Keppres No.72/1999
29.	Badan Pengelola Kawasan Kemayoran	Keppres No. 73/1999
30.	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi NAD dan Kep. Nias Sumatera Utara	Perpu No. 2/2005
31.	Badan Nasional Sertifikasi Profesi	PP No.23/2004
32.	Badan Pengatur Jalan Tol	PP No. 15/2005
33.	Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum	PP No.16/2005
34.	Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat	Keppres No.83/1999
35.	Lembaga Sensor Film	PP No.8/1994
36.	Korsil Kedokteran Indonesia	UU No.29/2004
37.	Badan Pengelola Puspitek	Keppres No.43/1976
38.	Badan Pengembangan Kehidupan Bernegara	Keppres No.85/1999

Sumber: Diolah dari Kompas, 30 April 2005 dan Meneg PAN.

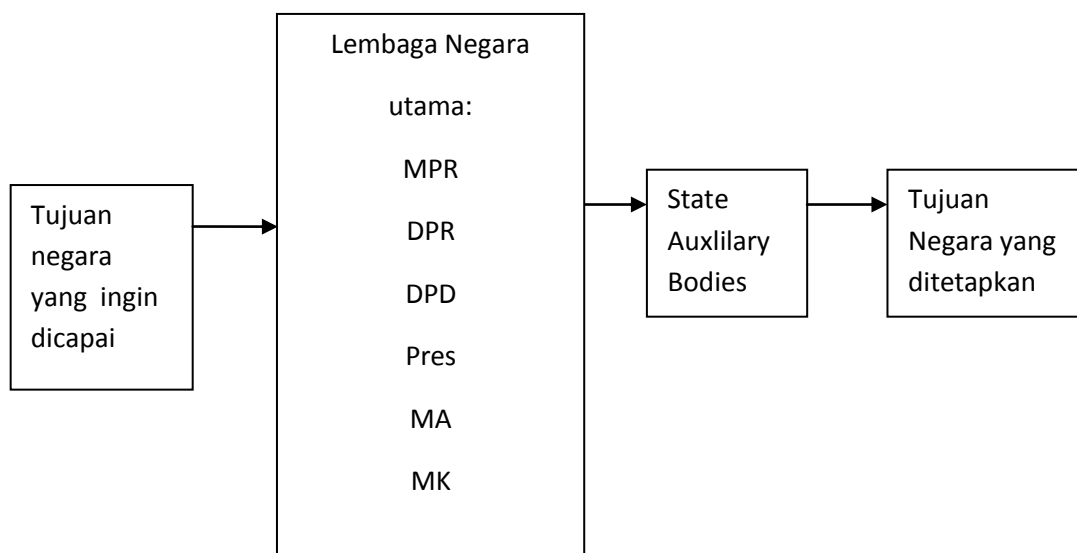
Memerhatikan kondisi demikian menurut Sri Sumantri M.:⁶³ bahwa untuk mengalami perkembangan *auxiliary body* perlu diketahui terlebih dahulu tujuan didirikanya suatu negara. Setelah itu baru ditetapkan berbagai lembaga dalam undang-undang dasarnya.

Selanjutnya Sri Sumantri M. mengatakan, bahwa dalam negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial seperti Indonesia, presidenlah yang pertama mengetahui, lembaga macam apa yang diperlukan untuk menangani masalah-masalah tertentu dalam mewujudkan tujuan nasional(negara).⁶⁴

Untuk jelasnya, usaha untuk mencapai dan sekaligus mewujudkan tujuan nasional itu dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar. 2

Keberadaan *State Auxiliary Bodies*(Sri Soemantri,2008)



⁶³ *Ibid*

⁶⁴ *Ibid*

Berdasarkan bagan di atas dapat diketahui, bahwa kedudukan dan peranan lembaga negara utama dan lembaga-lembaga negara yang melayani adalah *permanent institutions*, sedangkan lembaga-lembaga yang melayani (*state auxiliary bodies*) dapat tumbuh, berkembang, dan mungkin dihapus. Hal ini tergantung dari situasi dan kondisi Negara itu. Yang perlu diperhatikan adalah agar pemerintah dalam hal ini Presiden dalam membentuk *state auxiliary body* harus memerhatikan lembaga yang sudah ada.⁶⁵

1. Pengklasifikasian Lembaga Negara *Ad Hoc*

Lembaga-lembaga negara yang biasa disebut komisi negara atau lembaga negara pembantu (*state auxiliary agencies*) yang dibentuk berdasarkan undang-undang ataupun peraturan lainnya. Beberapa lembaga komisi yang telah terbentuk dan digolongkan sebagai Komisi Negara *Ad Hoc* yaitu:

a. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Komisi Nasional Hak Asasi Manusia atau Komnas HAM dibentuk berdasarkan undang-undang tentang Hak Asasi Manusia.⁶⁶ 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

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 205

⁶⁶ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 No. 39, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 3889)

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 NRI 1945 negara memerlukan dan membentuk satu lembaga negara yang tersendiri. Akan tetapi, karena lembaga semacam itu tidak bisa diatur khusus dalam undang-undang dasar, melainkan biasanya diatur dengan undang-undang.

Ko

misi Nasional Hak Asasi Manusia merupakan komisi yang khusus dihadirkan 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 NRI 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-lembaga negara ini dapat juga dibaca dari kaca mata atau pintu masuk Pasal 24 ayat (3) yang mengatur mengenai “badan-badan lain yang fungsinya berkaitan 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 Negara Republik Indonesia Tahun 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 kerogansasiannya, 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 penganan 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.

b. Komisi Pemberantasan Korupsi(KPK)

Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.⁶⁷ 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 adalah tindak pidana sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang 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.

⁶⁷ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4250).

Dengan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 ini, nama Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).⁶⁸ Status hukum komisi ini secara tegas ditentukan sebagai lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.⁶⁹ Pembentukan komisi ini bertujuan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna upaya pemberantasan tindak pidana korupsi⁷⁰ 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.⁷¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 6 UU No.30 Tahun 2002, 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;

⁶⁸ *Ibid.* Pasal 2

⁶⁹ *Ibid.* Pasal 3

⁷⁰ *Ibid.* Pasal 4

⁷¹ *Ibid.* Pasal 5

- d. Melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan
- e. Melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.

Berdasarkan 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, dan Badan Pemeriksa Keuangan;
- d. Menegakan sumpah jabatan;
- e. Menjalankan tugas, tanggungjawab, 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 Republik Indonesia.⁷²Karena luasnya cakupan dan jangkauan tugas dan kewenangannya itu, maka ditentukan pula bahwa Komisi Pemberantasan

⁷² *Ibid.* Pasal 19 ayat (1).

Korupsi dapat membentuk perwakilan di daerah-daerah provinsi di seluruh Indonesia.⁷³

Dalam menjalankan atau melaksanakan tugas dan kewenangannya⁷⁴, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dalam 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 Penasehat 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.⁷⁵

Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi ditentukan sebagai pejabat negara, dan merupakan penyidik dan penuntut umum. Pimpinan

⁷³ *Ibid.* Pasal 19 ayat(2).

⁷⁴ *Ibid.* Pasal 20.

⁷⁵ *Ibid.* Pasal 21 ayat (1) dan ayat (2).

bekerja secara kolektif, dan secara bersama-sama merupakan penanggungjawab tertinggi Komisi Pemberantasan Korupsi.⁷⁶

Berdasarkan ketentuan Pasal 29, untuk dapat diangkat sebagai pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Bertaqwa 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 structural dan atau jabatan lainnya selama menjadi anggota Komisi Pemberantasan Korupsi;
- j. Tidak menjalankan profesinya selama menjadi anggota Komisi Pemberantasan Korupsi
- k. Mengumumkan kekayaannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

⁷⁶ *Ibid.* Pasal 21 ayat (3), (4), (5), dan ayat (6).

Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi itu dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan calon anggota yang diusulkan oleh Presiden Republik Indonesia.⁷⁷ Calon-calon yang terpilih disampaikan oleh pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia kepada Presiden Republik Indonesia paling lambat 7 hari kerja terhitung sejak tanggal berakhirnya pemilihan untuk disahkan oleh Presiden Republik Indonesia.⁷⁸ Presiden Republik Indonesia wajib menetapkan calon terpilih paling lambat 30 hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya surat pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat⁷⁹ 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.⁸⁰

Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi berhenti atau diberhentikan karena:⁸¹

- a. Meninggal dunia;
- b. Berakhir masa jabatannya;
- c. Menjadi terdakwa karena melakukan tindak pidana kejahatan

⁷⁷ *Ibid.* Pasal (30 ayat (1)).

⁷⁸ *Ibid.* Pasal 30 ayat(12). Dalam ketentuan Pasal 30 ayat (12) ini masih dinyatakan 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 NRI 1945 sesudah perubahan keempat tidak lagi membedakan dan apalagi memisahkan antara status Presiden sebagai kepala Negara dan sebagai kepala pemerintah. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konpress, Jakarta, 2004.

⁷⁹ Pasal 30 ayat(13), Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4250).

⁸⁰ *Ibid.* Pasal 34 ayat (1).

⁸¹ *Ibid.* Pasal 32 ayat (1).

- d. Berhalangan tetap atau setidak cara 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.⁸² Dalam hal terjadi kekosongan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi, Presiden Republik Indonesia mengajukan calon anggota pengganti kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Prosedur pengajuan calon pengganti kepada Dewan Perwakilan Rakyat . Prosedur pengajuan calon pengganti dan pemilihan calon anggota yang bersangkutan dilaksanakan sesuai ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29, Pasal 30, dan Pasal 31 UU No. 30 Tahun 2002.⁸³

Pra 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 landasan kibijakan yang kuat dalam usaha memerangi tindak pidana korupsi. Berbagai kebijakan tersebut tertuang dalam berbagai peraturan perundang-undangan, antara lain dalam Ketetapan Majelis

⁸² *Ibid.* Pasal 32 ayat (2) dan (3).

⁸³ *Ibid.* Lihat Pasal 33 ayat (1) dan (2).

Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang bersih dan Bebas dari 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.

Berdasarkan ketentuan Pasal 43 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah 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 Korupsi (KPK). Komisi ini seperti telah diuraikan di atas, memiliki kewenangan melakukan koordinasi dan supervisi, termasuk melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan, sedangkan mengenai pembentukan, susunan organisasi, tata kerja dan pertanggungjawaban, tugas, dan wewenang serta keanggotaannya diatur dengan undang-undang.

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. 1000.000.000,-(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 pemberdayaan 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 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.

c. Komisi Penyiaran Indonesia(KPI)

Komisi Penyiaran Indonesia(KPI) dibentuk berdasarkan Undang-Undang Penyiaran⁸⁴ 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 mewedahi 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. Melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat.

Selain berwenang di atas berdasarkan Pasal 8 ayat (3) KPI mempunyai tugas dan kewajiban:

- a. Menjamin masyarakat untuk memperoleh informasi yang layak dan benar sesuai dengan hak asasi manusia;

⁸⁴ Undang-Undang No, 32 Tahun 2003 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4342).

- 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 oleh dan anggota, sedangkan KPI daerah berjumlah tujuh orang yang pimpinanya juga terdiri atas seorang ketua dan wakil ketua yang dipilih kembali hanya untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Sebagai lembaga negara [Pasal 9 ayat (4)] yang bersumber dari APBN untuk KPI pusat dan APBD bagi KPI [Pasal 9 ayat (6)].

d. Komisi Kepolisian Nasional

Dalam Pasal 37 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia⁸⁵ mengatur organ lembaga Kepolisian Nasional yang disebut dengan Komisi Kepolisian Nasional. Komisi Nasional Kepolisian ini

⁸⁵ Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4168

berkedudukan dibawah dan bertanggungjawab 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. Pasal 38 ayat (2) dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Komisi Kepolisian Nasional berwenang untuk, (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 professional dan mandiri; dan (c) menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden.

Untuk mengisi keanggotaan komisi kepolisian 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 dan enam orang anggota. Berdasarkan Pasal 40 segala pembiayaan yang diperlukan untuk mendukung pelaksanaan tugas Komisi Kepolisian Nasional dibebankan pada APBN.

e. Komisi Kejaksaan

Di Indonesia, proses peradilan pidana dijalankan oleh sub-sistem yang berbeda yaitu penyidikan (Kepolisian), penuntutan (Kejaksaan), pemeriksaan sidang Pengadilan (Pengadilan), permasyarakatan (lembaga pemasyarakatan). Keempat komponen ini bekerjasama membentuk apa yang dikenal dengan nama suatu "*integrated criminal justice administration*". Keberhasilan untuk mencapai tujuan tergantung pada keberhasilan Kejaksaan sebagai salah satu sub-sistem dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai lembaga penuntutan sesuai dengan undang-undang.

Untuk memaksimalkan kinerja Kejaksaan di samping adanya kontrol dengan sub-sistem lainnya juga diperlukan kontrol / pengawasan terhadap lembaga Kejaksaan. Berkenaan dengan model pengawasan terdapat beberapa bentuk mekanisme kontrol, antara lain:

- 1) Internal (oleh lembaga yang bersangkutan sendiri, baik oleh per group maupun atasan);
- 2) Eksternal (oleh pihak luar lembaga) horizontal dari lembaga lain dari masyarakat dan vertikal).

Pengawasan internal lembaga Kejaksaan secara fungsional sejak dulu sudah dilakukan oleh Jaksa Agung Muda Pengawasan tetapi masyarakat menganggap belum maksimal. Berkenaan dengan hal tersebut maka pada pertemuan seluruh instansi hukum ketiga (*Law Summit III*), salah satu hasil kesepakatan yang dicapai adalah: mengembangkan sistem pengawasan yang transparan dan

akuntabel, dengan maksud untuk mengefektifkan sistem pengawasan manajerial dan individual yang menjamin akses publik sehingga dapat lebih efektif mendeteksi dan menindaklanjuti setiap penyimpangan dan keluhan laporan atau pengaduan warga masyarakat tentang sikap atau tindakan petugas penegak hukum dan mengembangkan standar profesi atau kode etik serta menjamin keikutsertaan publik dalam pemantauan dan pengkajian penerapan ketentuan perundang-undangan yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Keberhasilan upaya mewujudkan supremasi hukum sebagai prasyarat kesejahteraan dan perlindungan masyarakat dalam negara demokratis sangat ditentukan oleh kinerja aparat penegak hukum. Selain itu praktek korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang semestinya justru dimotori oleh pemberantasannya oleh aparat penegak hukum disinyalir masih mewarnai proses penegakan hukum itu sendiri.

Kedudukan dan peran Komisi Kejaksaan sebagai lembaga pengawas Eksternal terhadap Kejaksaan sangat penting mengingat posisi Kejaksaan sebagai salahsatu pilar penegakan hukum bersama Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Mahkamah Agung sangat menentukan hitam putihnya hukum di negeri ini. Pengawasan, pembinaan dan penindakan secara tegas dan adil terhadap Jaksa yang melakukan penyalahgunaan jabatan dan atau wewenang, atau bisa disebut dengan “Jaksa bermasalah atau Jaksa nakal” adalah sangat penting. Sebab ada adagium yang mengatakan bahwa *“Untuk membersihkan lantai (memberantas korupsi) diperlukan sapu (aparat penegak hukum) yang bersih pula.*

Pembentukan Komisi Kejaksaan ini melengkapi berbagai macam komisi yang lahir di masa reformasi sebagai jawaban atas rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap lembaga yang sudah ada. Misalnya pembentukan *state auxiliary bodies* seperti Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Hukum Nasional dan Komisi Pemberantasan Korupsi. Kemudian komisi yang merupakan lembaga pengawasan eksternal terhadap lembaga penegak hukum, yaitu Komisi Yudisial (pembentukannya diamanatkan oleh konstutisi), Komisi Kepolisian (diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia), dan Komisi Kejaksaan (diamanatkan oleh Undang-undang Nomor 16 tahun 2004).

Komisi Kejaksaan hadir di tengah ketidakpuasan masyarakat terhadap aparat penegak hukum dan lembaga peradilan, termasuk terhadap Kejaksaan. Aparat penegak hukum dan lembaga peradilan dirasa tidak mampu memberikan atau memenuhi rasa keadilan masyarakat. Bahkan selama tiga dasawarsa terakhir, keadilan seolah-olah telah menjadi barang langka.

Naskah kesepakatan bersama pimpinan lembaga penegak hukum, khususnya rancangan program pembaharuan hukum dan pembenahan sistem peradilan unit organisasi Kejaksaan Republik Indonesia, bagian kedua tentang pengembangan sistem pengawasan yang transparan dan akuntabel terdiri dari :

1. Penyempurnaan sistem pengawasan dalam lingkungan Kejaksaan;
2. Penyempurnaan Mekanisme dan Tata Kerja pengawasan yang baku, partisipatif, transparan dan akuntabel;

3. penyempurnaan sistem seleksi yang lebih ketat, transparan dan akuntabel;
4. penyusunan pedoman pelayanan pengaduan masyarakat atas sikap / perilaku personel;
5. penyusunan standar profesi Kejaksaan;
6. peninjauan kembali Kode Etik Kejaksaan;
7. penyusunan aturan mengenai tingkah laku Jaksa (*Code Of Conduct* Jaksa);
8. Pengkajian atas kemungkinan pengembangan lembaga pengawasan eksternal Kejaksaan.

Dari rancangan program pembaharuan hukum dan pembenahan sistem peradilan unit organisasi Kejaksaan Republik Indonesia di atas, jelas bahwa disamping pembenahan sistem pengawasan internal juga dimungkinkan akan dibentuk lembaga pengawasan eksternal Kejaksaan.

Komisi Kejaksaan Republik Indonesia lahir berdasarkan Pasal 38 Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dan Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia. Pasal 38 Undang-undang Nomor 16 tahun 2004 dengan tegas menyatakan bahwa Komisi Kejaksaan Republik Indonesia bertujuan untuk meningkatkan kualitas kinerja Kejaksaan Republik Indonesia. Selain dari itu pula lahirnya Komisi Kejaksaan diharapkan dapat mempercepat pemulihan kepercayaan masyarakat terhadap lembaga Kejaksaan Republik Indonesia. Ide ini kemudian berlanjut pada pembahasan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, khususnya Pasal 38 yang

berbunyi “Untuk meningkatkan kualitas Kinerja Kejaksaan, Presiden dapat membentuk sebuah komisi yang susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden”.

Rumusan Pasal 38 tersebut pada awalnya terdiri dari 2 (dua) ayat yaitu .⁸⁶

- (1) untuk meningkatkan kualitas kinerja Kejaksaan Presiden dapat membentuk sebuah komisi yang susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden;
- (2) Pembentukan Komisi sebagaimana dimaksud ayat (1) selambat-lambatnya satu tahun setelah undang-undang ini diundangkan.

Rumusan tersebut ayat (2)-nya tidak disepakati karena tidak relevan dengan kata “dapat” yang berarti bisa bermakna “tidak”, sedangkan perintahnya adalah 1 (satu) tahun harus dibentuk. Dari pembahasan Pasal 38 tersebut terlihat bahwa masih ada keragu-raguan dapat tidaknya dibentuk sebuah komisi dan akan dikembalikan kepada Presiden apakah lembaga tersebut dianggap perlu atau tidak.

Berkenaan dengan hal tersebut Suhartoyo mengatakan bahwa: Pemerintah pada saat itu enggan membuat suatu komisi karena sesuai dengan pesan Presiden Megawati Soekarnoputri bahwa jangan lagimengusulkan komisi karena kita sudah mempunyai 43 komisi yang memerlukan banyak anggaran tetapi hasilnya sampai sekarang belum memuaskan. Maka saat hendak dundangkan Pasal 38 bunyinya diperhalus dan pembentukannya terserah Presiden. Dalam draft pembahasan Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang dibahas oleh Pemerintah dan DPR tidak tercantum

⁸⁶ Pasal 38 Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia

adanya sebuah komisi, tetapi karena adanya tuntutan publik yang berkembang di luar untuk mendorong penegakan hukum oleh Kejaksaan lebih efektif maka dibahas pemerintah dan DPR sepakat membahas mengenai pembentukan sebuah komisi.

Dengan bunyi Pasal 38 tersebut membuka peluang kepada Presiden untuk menafsirkan tentang “Peningkatan Kinerja” dan pengawasan itu sendiri. Ide pembentukan komisi sebenarnya sederhana yaitu komisi di luar sistem yang memungkinkan orang luar mengawasi dan mengajukan keluhan. Ini semacam lembaga ombudsman tempat orang mengadu. Jadi konsep awal dibentuknya komisi Kejaksaan adalah suatu komisi yang memungkinkan masyarakat dapat mengadu tentang seorang Jaksa yang tidak jujur atau tidak adil.

Sesuai dengan amanat Pasal 38 tersebut pada tanggal 7 Februari 2005 Presiden Republik Indonesia menandatangani Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 18 tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia. Hal ini adalah upaya untuk memperlihatkan keseriusan pemerintah dalam penegakan hukum. Peraturan ini terdiri dari 6 (enam) Bab dan 29 (dua puluh sembilan) pasal yang bukan hanya mengatur tentang pengawasan terhadap kinerja dan sikap atau perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan tetapi komisi Kejaksaan diberi tugas dan wewenang memantau dan menilai kinerja dan sikap/perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan, kondisi organisasi, kelengkapan sarana dan prasarana dan sumber daya manusia.⁸⁷

⁸⁷ Aditiya Rakatama, Tesis ‘*Peran Komisi Kejaksaan Sebagai Perwujudan Partisipasi Publik Dalam Pengawasan Lembaga Kejaksaan*’ Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang.

f. Komisi Perlindungan Anak Indonesia (Komnas Anak)

Pembentukan Komisi Perlindungan Anak Indonesia merujuk kepada Undang-Undang No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak. Adapun Pembentukan Komisi ini dilakukan melalui Keppres Nomor 77 tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia. Komisi ini bertugas melakukan sosialisasi seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak, mengumpulkan data dan informasi, menerima pengaduan masyarakat, melakukan penelaahan, pemantauan, evaluasi, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan anak. Selain itu, komisi ini memberikan laporan, saran, masukan, dan pertimbangan Kepada Presiden dalam rangka perlindungan anak.⁸⁸

Keanggotaan komisi terdiri dari seorang ketua, dua wakil ketua, seorang sekretaris, dan lima anggota. Mereka terdiri dari unsur-unsur pemerintah. Tokoh agama, masyarakat, organisasi sosial, organisasi kemasyarakatan, organisasi profesi, lembaga swadaya masyarakat (LSM), dunia usaha, dan kelompok masyarakat yang peduli terhadap perlindungan anak⁸⁹

Keanggotaan komisi diangkat dan diberhentikan Presiden setelah mendapatkan persetujuan dari DPR. Mereka bekerja untuk masa jabatan tiga tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali.⁹⁰ Segala biaya yang diperlukan komisi ini dibebankan kepada APBN.⁹¹

⁸⁸ Pasal 38 Keppres No. 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia

⁸⁹ *Ibid.* Pasal 4 dan 5

⁹⁰ *Ibid.* Pasal 10 dan 11

⁹¹ *Ibid.* Pasal 19

g. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan(Komnas Perempuan)

Landasan yuridis pembentukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan adalah Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan. Pembentukan komisi ini dilatarbelakangi banyaknya tindak pidana kekerasan yang dialami perempuan. Dengan pembentukan komisi itu, upaya pencegahan dan penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan diharapkan dapat ditingkatkan dan diwujudkan secara nyata. Adapun komisi ini bertujuan untuk (a) menyebarluaskan pemahaman atas segala bentuk kekerasan terhadap perempuan yang berlangsung di Indonesia.; (b) mengembangkan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan di Indonesia; dan (c) meningkatkan upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan perlindungan hak asasi manusia perempuan.⁹²

Susunan organisasi Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan terdiri dari Komisi Paripurna dan Badan Pekerja. Komisi Paripurna terdiri dari 15 sampai dengan 21 anggota dengan seorang ketua dan dua wakil ketua. Adapun anggota Komisi Paripurna adalah tokoh-tokoh yang aktif memperjuangkan hak asasi manusia dan/adanya masalah ketimpangan gender; menghargai pluralitas agama dan

⁹² Pasal 4 Keputusan Presiden No. 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan Presiden Republik Indonesia

ras/etnisitas dan peka terhadap upaya pencegahan dan penghapusan segala bentuk tindak kekerasan terhadap perempuan Indonesia. sementara itu, Badan Pekerja terdiri dari divisi-divisi yang dipimpin seorang koordinator divisi. Untuk mengelola pelaksanaan program kerja, dipilih seorang sekretaris jendral yang bekerja purnawaktu.⁹³

Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) adalah lembaga independen yang didirikan pada tanggal 15 Oktober 1998, berdasarkan keputusan presiden No. 181/1998 dan diperbaharui dengan Peraturan Presiden No.65/2005.

Adapun misi Komnas Perempuan terdiri dari beberapa fokus. *Pertama*, meningkatkan upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan mendorong pemenuhan hak korban atas kebenaran, keadilan dan pemulihan dalam berbagai dimensi, termasuk hak ekonomi, sosial, politik, budaya yang berpijak pada prinsip hak atas integritas diri. *Kedua*, meningkatkan kesadaran publik bahwa hak-hak perempuan adalah hak asasi manusia dan kekerasan terhadap perempuan adalah pelanggaran hak asasi manusia. *Ketiga*, mendorong penyempurnaan peraturan perundang-undangan dan kebijakan yang kondusif serta membangun sinergi dengan lembaga pemerintah dan lembaga publik lain yang mempunyai wilayah kerja atau yuridiksi untuk pemenuhan tanggungjawab negara dalam penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan. *Keempat*, mengembangkan sistem pemantauan, pendokumentasian dan evaluasi

⁹³ *Ibid.* Pasal 7, Pasal 8 ayat(1), Pasal 12 ayat (1), dan Pasal 13

atas fakta kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran hak asasi perempuan atas kinerja lembaga-lembaga negara serta masyarakat dalam upaya pemenuhan hak perempuan, khususnya korban kekerasan. *Kelima*, memelopori dan mendorong kajian-kajian yang mendukung terpenuhinya mandat Komnas Perempuan. *Keenam*, memperkuat jaringan dan solidaritas antar komunitas korban, pejuang hak-hak asasi manusia, khususnya di tingkat lokal, nasional dan internasional. *Ketujuh*, menguatkan kelembagaan Komnas Perempuan sebagai komisi nasional yang independen, demokratis, efektif, efisien, akuntabel dan responsif terhadap penegakan hak asasi perempuan.

Dalam menjalankan tugasnya Komnas Perempuan selalu bertujuan untuk terus mengupayakan terciptanya pemenuhan hak asasi perempuan, khususnya perempuan korban kekerasan untuk mendapatkan hak atas kebenaran, pemulihan, dan keadilan baik oleh negara ataupun dalam masyarakat.

Adapun yang menjadi peran Komnas Perempuan yang dimanatkan terdiri dari, *Pertama*, menjadi resource center tentang hak asasi perempuan sebagai hak asasi manusia dan kekerasan terhadap perempuan sebagai pelanggaran HAM. *Kedua*, menjadi negosiator dan mediator antara pemerintah dengan komunitas korban dan komunitas pejuang hak asasi perempuan, dengan menitikberatkan pada kepentingan korban. *Ketiga*, menjadi inisiator perubahan serta perumusan kebijakan. *Keempat*, menjadi pemantau dan pelapor tentang pelanggaran HAM berbasis gender dan pemenuhan hak korban. *Kelima*, menjadi fasilitator pengembangan dan penguatan jaringan di tingkat lokal, nasional dan

internasional untuk kepentingan pencegahan, peningkatan kapasitas penanganan dan penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan.⁹⁴

h. Komisi Hukum Nasional

Komisi Hukum Nasional dibentuk berdasarkan Keppres No. 15 Tahun 2000. Komisi yang dibentuk pada zaman pemerintahan Abdurrahman Wahid(Gus Dur)ini memiliki tugas (a) memberikan pendapat atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum atau yang direncanakan oleh pemerintahan dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional, (b) membantu Presiden dan bertindak sebagai panitia pengarah dalam mendesain suatu rencana umum untuk pembaruan di bidang hukum yang sesuai dengan cita-cita negara hukum dan rasa keadilan, guna mempercepat penanggulangan krisis hukum dan rasa keadilan, penegakan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia⁹⁵.

Komisi Hukum Nasional merupakan lembaga nonstruktural yang bertanggung jawab kepada Presiden⁹⁶. Anggota Komisi berjumlah enam orang, terdiri dari seorang ketua, seorang sekretaris dan anggota. Adapun pemberhentian dan/atau penambahan anggota ditetapkan Presiden atau

⁹⁴ Undangan Menulis Makalah dan Berpartisipasi : “Konferensi tentang Hukum dan Penghukuman” Pusat Studi Jepang, Universitas Indonesia, Kampus Depok. Minggu, 28 November – Rabu, 1 Desember 2010

⁹⁵ Pasal 2 Keppres No. 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional.

⁹⁶ *Ibid* . Pasal 2 ayat (2)

usul komisi.⁹⁷ Segala biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas komisi ini dibebankan kepada APBN⁹⁸.

Tujuan pembentukan Komisi Hukum Nasional yaitu, mewujudkan sistem hukum nasional untuk menegakkan supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia, berdasarkan keadilan dan kebenaran, dengan melakukan pengkajian masalah-masalah hukum serta penyusunan rencana pembaruan di bidang hukum secara obyektif dengan melibatkan unsur-unsur dalam masyarakat. Peran Komisi Hukum Nasional: *Pertama*, Tugas Memberikan pendapat atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum yang dibuat atau direncanakan oleh Pemerintah dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional. *Kedua*, Membantu presiden dengan bertindak sebagai Panitia Pengarah (Steering Committee) dalam mendesain rencana umum pembaruan di bidang hukum yang sesuai dengan cita-cita negara hukum dan rasa keadilan, dalam upaya mempercepat penanggulangan krisis kepercayaan kepada hukum dan penegakkan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia. *Ketiga*, Fungsi Mengkaji masalah hukum untuk masukan kepada Presiden sebagai tindak lanjut kebijakan di bidang hukum. *Keempat*, Menanggapi masalah hukum yang memprihatinkan masyarakat sebagai pendapat kepada Presiden. *Kelima*, Melaksanakan tugas lain di bidang hukum dari Presiden yang berkaitan dengan fungsi Komisi Hukum Nasional. *Keenam*, Komisi

⁹⁷ Pasal 4 ayat (1) dan (2), *Ibid*

⁹⁸ Pasal 9 *Ibid*

Hukum Nasional dapat melakukan kerja sama dengan instansi serta pejabat Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, dengan anggota organisasi masyarakat, para ahli dan anggota profesi hukum serta pihak-pihak lain yang berkepentingan. *Ketujuh*, Komisi Hukum Nasional dapat meminta pertimbangan dan/atau pendapat langsung dari Ketua Mahkamah Agung, Menteri Hukum dan Perundang-undangan, Jaksa Agung, dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia.

Sumber Dana Anggaran Komisi Hukum Nasional berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diterima melalui Kantor Sekretariat Negara RI. Kasus "Komisi Hukum Nasional Usul Izin Presiden Memeriksa Pejabat Dihapus" Komisi Hukum Nasional mengusulkan penghapusan izin presiden untuk memeriksa pejabat negara yang diduga terlibat korupsi.⁹⁹

2. Kedudukan Hukum Komisi Negara Di Indonesia

a. Esensi Komisi Negara Menurut Teori Alat Perlengkapan Negara.

Analisis untuk meletakkan eksistensi komisi negara dalam sistem ketatanegaraan, harus dipahami pengertian organ atau lembaga negara secara lebih dalam.¹⁰⁰

⁹⁹ Novi Hendra, artikel *,Lembaga Negara dalam kaitanya dengan negara demokrasi* Ex-mahasiswa Ilmu Politik Universitas Andalas Padang, www.novihendra.wordpress.com diakses pada tanggal 12 Januari 2013, Pukul. 011.00 wita.

¹⁰⁰ Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. 36-40

Adanya organisasi dalam negara itu merupakan syarat mutlak dan jika negara tidak ada organisasinya, maka akan menimbulkan anarki. Hal ini apabila ditinjau dari sifat hakekat negara, yaitu sebagai organisasi kewibawaan/organisasi kekuasaan ("*gezagsorganisatie*"). Menurut Jellinek merupakan "*contradictio in objecto*", apabila negara tidak memiliki organ-organ atau alat perlengkapan negara, tidak sesuai dengan sifat hakekatnya.

Lembaga negara/organ negara/alat-alat perlengkapan negara menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dengan keberadaan negara. Keberadaan organ-organ negara untuk mengisi dan menjalankan negara. Pembentukan lembaga negara / organ negara / alat-alat perlengkapan negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan. Demikian juga pembentukan negara tidak lain untuk kepentingan rakyat sehingga pembentukan lembaga negara/organ negara/alat perlengkapan negara harus merepresentasikan aspirasi rakyat.

Mengenai alat-alat perlengkapan negara ini dapat ditinjau dari beberapa segi, menurut Jellinek pengertian organ ini dibagi dalam dua golongan besar, yaitu:¹⁰¹

- a. Alat perlengkapan negara yang langsung (*unmittelbare organ*)
- b. Alat-alat perlengkapan negara yang tak langsung (*mittelbare organ*)

¹⁰¹ Teuku Amir Hamzah (ed.), *Ilmu Negara: Kuliah Padmo Wahjono*, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indo Hill Co., Jakarta 2003

Adapun ukuran langsung atau tidak, ialah langsung tidaknya bersumber pada konstitusi atau *verfassung*. Dalam hal organ-organ yang langsung, maka apabila organnya tidak ada, maka negaranya pun tidak ada. Dan mengenai organ yang tidak langsung, adanya selalu bergantung pada organ-organ yang langsung.

Mengenai organ-organ yang langsung, maka organ yang langsung ini dapat terdiri atas organ-organ tertentu, dapat tunggal, misalnya yang menjelma dalam monarki absolut pada zaman negara-negara kuno, terdapat organ langsung yang tunggal. Rakyat dalam arti *natie* merupakan *mittelbare organ* (organ langsung) yang diwakilkan dalam parlemen, artinya *unmittelbare organ* merupakan suatu dewan. Pembagian dalam hal ini, dari organ langsung yaitu: (a) terdiri dari satu orang; (b) terdiri dari suatu dewan.

Organ yang langsung itu tidak terlepas pada kedaulatan negara. Ditinjau dari wewenangnya untuk membentuk organ tersebut, maka dalam hal ini diperlawankan antar rakyat dan parlemen yang kedua-duanya merupakan organ yang langsung yang bersumber pada konstitusi (keduanya merupakan *unmittelbare organen*). Diperlawankan dua organ yang mempunyai wewenang yang berbeda, Parlemen adalah hasil bentukan rakyat. Pembagian dalam hal ini, yaitu *unmittelbare organen* (organ langsung) yaitu organ yang berwenang membentuk dan organ hasil bentukannya.

Sedangkan dilihat pada wewenang atau kesanggupan untuk membentuk kehendak. Siapakah yang berhak membentuk kehendak negara atau yang dinamakan kemauan rakyat. Untuk ini Jellinek menawarkan dengan suatu konstruksi, bahwa yang berhak membentuk adalah organ yang *secundaire*; yang memiliki wewenang pembentuk organ *primaire*. Dengan konstruksi ini Jellinek mencoba membenarkan wewenang penguasa / raja yang tidak bersandarkan pada kedaulatan rakyat seperti terlihat pada teori Rousseau. Jadi yang menentukan *staatswill* adalah organ yang langsung *secundaire*. Dengan demikian pembagian ini dari organ langsung yaitu *primaire organ* dan *secundaire organ*.

Dilihat sifat hakekat dari organ yang langsung, maka sifat hakekat kekuasaan organ yang langsung ditinjau dari wewenangnya, apakah bisa membentuk organ yang tidak langsung / yang *mittelbare*. Dalam kaitan ini maka persoalannya adalah tentang alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi. Persoalan ini terutama dihubungkan dengan persoalan siapa yang menjabat atau siapa yang memegang jabatan tertinggi dalam negara itu. Sedangkan di Amerika Serikat alat perlengkapan negara yang tertinggi lebih dari satu. Artinya walaupun mula-mula kedaulatan itu cuma satu, yaitu terletak pada rakyat, tetapi kemudian dipisahkan dalam bidang-bidang tertentu, yaitu tiga badan. Dengan demikian kalau dipakai teori Jellinek untuk melihat Amerika Serikat, maka sesuai dengan Trias Politica terdapat tiga *unmittelbare organen* (eksekutif, legislatif dan yudikatif) yang merupakan *sekundair organen*. Ketiganya memegang kedaulatan tertinggi

dalam bidang masing-masing. Sedangkan di abad menengah terdapat dualisme, yakni adanya hak rakyat di satu pihak dan di pihak lain adanya raja yang merupakan kekuasaan yang tertinggi dalam bidang pengawasan.

Untuk organ yang tidak langsung kalau dipakai ukuran Jellinek, maka organ yang tidak langsung bersumber pada organ yang langsung. Oleh karena itu sifat hakekatnya dilihat dari segi bahwa ia bertanggungjawab pada organ yang langsung dan berada di bawah kekuasaan organ yang langsung. Itu sifat hakekat dari *mittelbare organen*.

Dalam hal organ yang tidak langsung ini dapat diadakan beberapa pembagian. Pembagian yang terpenting yaitu pembagian antara organ yang membentuk wewenang semacam wewenang dari organ yang langsung, dan organ tidak langsung yang tidak memiliki wewenang semacam itu. Jellinek menyebutnya organ tidak langsung yang memiliki wewenang-wewenang dari penguasa (organ langsung) disebutnya dengan istilah: (a) *notwendige organ*; (b) sedang yang tidak memiliki, *facultative organ*. Yang memiliki wewenang semacam wewenang dari organ yang langsung. Sebagai contoh wewenang perundang-undangan. Dalam beberapa hal wewenang perundang-undangan ini diberikan pada organ bawahan misalnya pada daerah otonomi. Sedangkan organ yang tidak memiliki wewenang, disebut dengan birokrasi yaitu organ yang menyelenggarakan hal-hal rutin.¹⁰²

¹⁰² *Ibid.*, hlm. 225.

Merujuk pada Hans Kelsen mengenai *the concept of the state organ*¹⁰³ yang membagi lembaga atau organ negara ke dalam dua bagian (luas dan sempit), meliputi:

1. *Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ.* Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.¹⁰⁴ Setiap individu, orang, ataupun lembaga dapat disebut sebagai suatu organ negara bila berfungsi untuk menciptakan norma (*norm creating*) atau menjalankan norma (*norm applying*). Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Disamping 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*".
2. *... he personally has a specific legal position.*¹⁰⁵ Organ negara yang lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu tiap individu dapat dikatakan sebagai organ negara bila secara pribadi ia memiliki kedudukan hukum tertentu. Ciri-ciri organ negara dalam pengertian kedua ini meliputi:¹⁰⁶
 - a. Organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu.
 - b. Fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif
 - c. Karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara

Organ negara dalam pengertian sempit ini telah meniadakan warga negara atau rakyat, karena faktor utamanya adalah tidak ada kaitannya dengan jabatan untuk menjalankan fungsi tertentu. Rakyat yang memilih parlemen dalam pemilihan umum memang telah menjalankan fungsi

¹⁰³ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russell & Russell, New York, 1961, hlm. 192

¹⁰⁴ Hans Kelsen, seperti yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm 36

¹⁰⁵ *Ibid.*, hlm. 37

¹⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 38

tertentu, tetapi tidak setiap rakyat mempunyai jabatan tertentu dalam struktur organisasi kenegaraan. Karena rakyat tidak termasuk pejabat atau yang memegang jabatan dalam organisasi kenegaraan inilah maka dia tidak termasuk organ negara dalam pengertian ini.

b. Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia.

Menurut Van Vollenhoven hukum tata negara adalah rangkaian peraturan-peraturan hukum, yang mendirikan badan-badan sebagai alat (organ) suatu negara dengan memberikan wewenang-wewenang kepada badan-badan itu, dan yang membagi-bagi pekerjaan pemerintah kepada banyak alat-alat negara, baik yang tinggi maupun yang rendah kedudukannya.¹⁰⁷

Sedangkan sistem ketatanegaraan adalah perangkat unsur ketatanegaraan Indonesia yang secara teratur saling berkaitan sehinggamembentuk suatu totalitas¹⁰⁸ yang mencakup beberapa hal sebagai berikut:

- a. Pembentukan jabatan-jabatan dan susunannya;
- b. Penunjukan para pejabat;
- c. Kewajiban-kewajiban, tugas-tugas yang terikat pada jabatan;
- d. Wibawa, wewenang hukum, yang terikat pada jabatan;
- e. Lingkungan daerah dan personil, atas mana tugas dan wewenang jabatan itu meliputinya;

¹⁰⁷ Wirjono Prodjodikoro, *Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Cet. VI, Penerbit Dian Rakyat, Jakarta, 1989, hlm. 8.

¹⁰⁸ Pengertian ini diadaptasi dari pengertian kata „sistem“ dalam: Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, *Kamus Besa Bahasa Indonesia*, Cet. I, Ed.III, Balai Pustaka, Jakarta, 2001, hlm. 1076

- f. Hubungan wewenang jabatan-jabatan antara satu sama lain;
- g. Peralihan jabatan;
- h. Hubungan antara jabatan dan pejabat.

Jika didekati dari sudut pandang ilmu hukum (ilmu hukum tata negara): "sistem ketatanegaraan" suatu negara terdiri dari ketentuan-ketentuan mengenai "bentuk negara" (kesatuan atau federal), "bentuk pemerintahan" (republik atau kerajaan), "sistem pemerintahan" (parlementer atau presidensiil), "jabatan-jabatan negara" atau "lembaga-lembaga negara" (yang akan meliputi juga pejabat-pejabat negara, cara mengisi jabatan negara, hubungan antara jabatan-jabatan negara, wewenang jabatan negara, dan lain-lain), "rakyat negara" (yang meliputi penentuan, status, serta hubungan antara rakyat dengan negara), dan "satuan-satuan organisasi pemerintahan di tingkat pusat dan daerah".

Setiap sistem ketatanegaraan mengandung dua aspek yakni aspek utama yang berkenaan dengan kekuasaan lembaga-lembaga negara beserta hubungannya satu sama lain di antara lembaga-lembaga negara tersebut, dan aspek hubungan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.¹⁰⁹

Sistem ketatanegaraan dapat juga diartikan secara longgar, yaitu tidak semata-mata normatif (dogmatik), apalagi hanya dari sudut ketentuan UUD. Sebagai contoh misalnya dalam pembahasan mengenai

¹⁰⁹ Dimuat dalam: Bagir Manan, *Dasar-Dasar Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Menurut UUD NRI 1945*, Makalah disampaikan dalam Ceramah Stadium General Mahasiswa Fakultas Hukum UNPAD, Angkatan 1994, Bandung, 3 September 1994, hlm. 4-5.

lembaga penegak hukum. Tidak semua lembaga penegak hukum diatur dalam UUD.

Tetapi kalau tidak diatur dalam UUD tidak serta merta dapat diartikan lembaga penegakan (penegak) hukum tersebut tidak mempunyai kedudukan dan sifat konstitusional atau tidak konstitusional suatu lembaga lebih ditentukan.

Salah satu ukuran suatu lembaga bersifat konstitusional atau tidak konstitusional adalah fungsi ketatanegaraan. Dan yang dimaksud fungsi ketatanegaraan yaitu menjalankan tugas wewenang atas nama organisasi negara atau secara singkat atas nama negara.

Dalam kenyataan sistem ketatanegaraan suatu negara, tidak selalu ditentukan oleh kaidah-kaidah ketatanegaraan tetapi oleh praktek-praktek bernegara yang dipengaruhi oleh tatanan politik, tatanan sosial, dan lain-lain. Bahkan seringkali terjadi, tatanan politik, sosial, dan lain-lain lebih dominan dari kaidah-kaidah konstitusional atau aturan hukum lainnya. Hal ini dapat terjadi karena dua hal:¹¹⁰

1. Kaedah-kaidah ketatanegaraan yang ada tidak memadai untuk memenuhi kebutuhan untuk menjalankan fungsi kenegaraan dengan baik.
2. Tatanan politik yang dijalankan seringkali menyimpang dari ketentuan UUD.

¹¹⁰ Bagir Manan, *Kedudukan Penegak Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Varia Peradilan No. 243 Februari 2006, hlm. 4.

Secara umum suatu sistem ketatanegaraan mencerminkan fungsi-fungsi yang terdapat dalam suatu hukum ketatanegaraan.¹¹¹ Berdasarkan fungsi-fungsi tersebut dapat disimpulkan, bahwa sistem ketatanegaraan menunjukkan pada pembentukan fungsi-fungsi lembaga, pembagian kewenangan, dan pengaturan batas-batas di antara jabatan satu sama lain maupun dalam hubungan antara jabatan dan warga negara. Ketiga fungsi pembentukan, pembagian, dan pengaturan tersebut merupakan fungsi-fungsi yang mengoperasikan sebuah sistem ketatanegaraan berdasarkan norma-norma, aturan-aturan konstitusi serta prinsip-prinsip konstitusionalisme dan negara hukum yang terkandung di dalam suatu konstitusi.¹¹²

Dengan demikian, konsep sistem ketatanegaraan lebih luas dari pengertian sistem pemerintahan yang meliputi hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif yang secara garis besar melahirkan sistem presidensial dan parlementer. Konsep sistem ketatanegaraan lebih menyerupai pengertian sistem pemerintahan dalam arti luas yang meliputi seluruh fungsi-fungsi pemerintahan (legislatif, eksekutif, yudisial) ditambah dengan hubungan antara negara dan warga negara.

Oleh karena itu, secara praktis dalam beberapa hal antara sistem pemerintahan dalam arti luas dan sistem ketatanegaraan dapat dipertukarkan penggunaannya sesuai dengan kebutuhan.

¹¹¹ Menurut C.A.J.M. Kortman, fungsi hukum ketatanegaraan meliputi: (1) *de constituerende of instellingsfunctie*; (2) *de constituerende of Bevoegheidsverlenende functie*; (3) *de regulerende of matigende functie*, zowel inzake de ambten onderling als inzake de relatie tussen ambt en onderdaan; C.A.J.M. Kortman, *Constitutioneel Recht*, Deventer: Kluwer, 1990, hlm. 9.

¹¹² *Ibid.*, hlm. 27-34.

Perspektif historis, dengan berlakunya UUD NRI 1945 telah terbentuk beberapa sistem ketatanegaraan yang memiliki perbedaan satu sama lain.¹¹³ Perbedaan tersebut bukan hanya menyangkut perbedaan struktur ketatanegaraan yang berupa sistem presidensial atau parlementer, tetapi berkenaan pula dengan aspek-aspek substansial yang menyangkut paradigma, konsep, dan implementasi nilai-nilai demokrasi dalam kehidupan ketatanegaraan di Indonesia.¹¹⁴ Faktor yang dapat menyebabkan terjadinya perbedaan sistem ketatanegaraan tersebut, seperti adanya faktor politik, sosial, kebudayaan ataupun kepemimpinan. Termasuk dalam kaitannya dengan UUD NRI 1945 sebagai sebuah konstitusi tertulis, perbedaan sistem ketatanegaraan tersebut disebabkan pula oleh adanya penafsiran yang berbeda terhadap makna demokrasi yang terkandung dalam UUD NRI 1945.¹¹⁵

¹¹³ Periode I yang merupakan masa berlakunya UUD NRI 1945 putusan PPKI (18 Agustus 1945 – 27 Desember 1945) dengan sistem ketatanegaraan diktator-konstitusional dan demokrasi parlementer; periode II masa UUD NRI 1945 hasil dekrit Presiden 5 Juli 1959 (5 Juli 1959 – 19 Oktober 1999) sistem Demokrasi Terpimpin, Demokrasi Pancasila (Orde Baru), dan periode III masa UUD NRI 1945 hasil perubahan (19 Oktober 1999 – sekarang) sistem demokrasi pasca perubahan UUD NRI 1945. Lihat: J.C.T. Simorangkir, *Penetapan UUD Dilihat Dari Segi Hukum Tata Negara Indonesia*, Gunung Agung, Jakarta, 1984, hlm. 238. Untuk pembagian sistem ketatanegaraan lihat: Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Aksara Baru, Jakarta, 1986; Jimly Ashiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Ihtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994.

¹¹⁴ Yusril Ihza Mahendra, *Politik dan Perubahan Tafsir atas Konstitusi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Sabtu 25 April 1998, hlm. 9.

¹¹⁵ Aidul Fitrijadi Azhari, *Penafsiran Konstitusi Dan Implikasinya Terhadap Pembentukan Sistem Ketatanegaraan Demokrasi Atau Otokrasi (Studi Tentang Penafsiran UUD NRI 1945 dan Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia)*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 1-5.

c. Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan.

Secara umum alat perlengkapan negara yang berupa *state auxiliaries* atau *independent bodies* ini muncul karena:¹¹⁶

1. Adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya.
2. Adanya upaya *empowerment* terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik.

Masalah kedudukannya struktural atau non - struktural, masalah *financing*-nya budgeter atau non-budgeter (swakelola / mandiri), masalah kepegawaiannya yang non pns atau semi-volunteer, perlu diposisikan sesuai dengan struktur keadministrasinegaraan yang ingin dibangun.

Pelembagaan komisi negara dalam sistem ketatanegaraan ini memberi dasar bagi pencermatan pengaturan lebih lanjut lembaga - lembaga negara yang hadir sebagai alat perlengkapan baru, khususnya untuk terbentuknya tatanan negara dan tatanan pemerintahan yang efisien dan efektif.

¹¹⁶Teuku Amir Hamzah dkk. (ed.), *Ilmu Negara... Op, Cit.*, hlm. 229-230.

d. Eksistensi Komisi Negara sebagai lembaga negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Lahirnya komisi-komisi negara pada sekitar 50 tahun setelah negara Republik Indonesia ada (eksis) sebagai sebuah negara. Merupakan fenomena kenegaraan baru apabila dilihat dari sisi sistem ketatanegaraan dalam arti tata-tatanan kelembagaannya. Namun dari sisi hakekat bernegara bangsa Indonesia, penting dikaji esensi atau hakekat komisi negara dalam perspektif bernegara bangsa Indonesia, yang ada pada akhirnya sebagai dasar penentuan eksistensinya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Pertama, sebenarnya pembahasan “Ilmu negara Republik Indonesia” disajikan dengan maksud untuk dapat menjembatani ilmu negara umum dan hukum tata negara. Dalam hal ini, ilmu negara Republik Indonesia adalah ilmu negara yang khusus; objeknya yaitu, negara Indonesia.¹¹⁷ Dalam klasifikasi Jelinek, ilmu negara umum (*algemeine staatsleer*) bersifat teoritis, abstrak, dan universal, sedangkan ilmu negara khusus lebih dekat pada realitas ketatanegaraan suatu negara.

Kedua, menurut Padmo Wahjono, teori ilmu negara umum yang bersifat universal merupakan hasil perbandingan dari teori-teori ilmu negara khusus¹¹⁸ dengan menghilangkan sifat-sifat yang khusus akan diperoleh suatu abstraksi yang universal. Namun demikian, setelah ia

¹¹⁷ Ilmu negara khusus memiliki esensi pada Pancasila. Negara Republik Indonesia adalah Negara Pancasila. Pancasila menjadi rujukan utama dan dasar filosofis dalam ‘teori bernegara’ bangsa Indonesia.

¹¹⁸ Padmo Wahjono, Negara Republik Indonesia, Jakarta: Rajawali Pers 1986, hlm. 51.

menjadi ilmu yang universal dan abstrak, ilmu negara umum tersebut dapat pula menjadi pedoman bagi pengembangan ilmu negara khusus¹¹⁹. Ilmu negara khusus inilah yang kemudian menjadi embrio dari hukum tata negara positif atau hukum konstitusi Indonesia.

Latar belakang sejarah bangsa Indonesia ini, tentu sangat mempengaruhi rumusan tujuan negara Indonesia yang dirumuskan secara lengkap dalam Alinea 4 Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi: (1) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan social. Dalam mencapai tujuan negara Indonesia, seluruhnya harus berdasarkan dan diukur dengan nilai-nilai Pancasila.

Mengenai tujuan melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, merupakan tujuan mempersatukan seluruh bangsa Indonesia yang amat heterogen. Artinya, persatuan bangsa yang dapat mengatasi perbedaan suku, agama, dan ras. Tujuan melindungi segenap bangsa Indonesia, sebenarnya merupakan tujuan kemanusiaan universal. Hal ini karena negara tidak hanya melindungi segenap bangsa Indonesia, tetapi juga seluruh penduduk asing yang berada dalam wilayah hukum negara Indonesia. Hal ini sejalan dengan tujuan kemanusiaan universal lainnya, yaitu tujuan turut melaksanakan ketertiban dunia, berdasarkan

¹¹⁹ *Ibid.* hlm. 1, lihat juga uraian Padmo Wahjono pada buku Masalah-masalah Aktual Ketatanegaraan, hlm. 59-63

kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan social. Seluruh rakyat Indonesia juga harus bersatu padu dalam melindungi serta mempertahankan wilayah negara Indonesia sebagai suatu negara kesatuan. Sebagai negara kepulauan, wilayah negara Indonesia amat luas, juga strategis dilihat dari sudut pandang kepentingan perdagangan dan pertahanan Internasional. Oleh karena itu, negara harus bersikap sangat tegas terhadap segala tindakan yang ingin menghalangi dan menghambat tujuan mempersatukan bangsa dan wilayah negara Indonesia.

Tujuan memajukan kesejahteraan umum adalah tujuan negara kesejahteraan. Artinya mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia, tidak hanya dari segi material/ekonomi saja tetapi juga dari segi spiritual. Kesejahteraan ekonomi yang sesuai dengan tuntutan agama, sehingga akan membawa keselamatan serta kebahagiaan dalam kehidupan di dunia ini dan akhirat. Selain itu, sesuai dengan nilai luhur Pancasila, tujuan kesejahteraan ekonomi harus dicapai dengan mendahulukan nilai-nilai keadilan social. Karena kesejahteraan tanpa keadilan tidak artinya, tidak berbeda dengan tujuan kemakmuran individu yang dianut oleh paham negara-negara barat.

Selanjutnya tujuan mencerdaskan kehidupan bangsa, tidak, hanya menjadi tugas utama negara. Rakyat Indonesia juga dengan penuh kesadaran harus turut aktif dalam usaha mencerdaskan diri. Bangsa Indonesia harus menjadi bangsa yang cerdas, mampu memahami teori

bernegara Indonesia, memiliki kesadaran hukum yang baik, dan memahami untuk mendahulukan kepentingan umum dari pada kepentingan pribadi atau kepentingan kelompok. Selain itu, juga mampu memahami sejarah kenegaraan Indonesia yang merupakan proses terjadinya negara Indonesia. Rakyat Indonesia harus menyadari bahwa kekuasaan tertinggi dalam negara berada ditangan rakyat, dan akan memilih wakil-wakil rakyat dan pimpinan negara yang benar-benar memahami kebutuhan rakyatnya.

Pada dasarnya apabila dikaitkan dengan tujuan negara tersebut di atas, maka pembentukan komisi-komisi negara ini dibentuk karena lembaga-lembaga negara yang ada belum dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan munculnya era demokrasi. Selain itu, kelahiran komisi-komisi negara itu merupakan bentuk ketidakpercayaan public terhadap lembaga-lembaga yang dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang dihadapi.¹²⁰

Pembentukan komisi-komisi negara ini dilandasi oleh lima hal penting.¹²¹

¹²⁰ T.M. Luthfi Yazid, “ *Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum*”, Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema: ‘ *Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD NRI 1945*, diselenggarakan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, di Hotel Aryaduta, Jakarta, 9 September 2004, hlm.2

¹²¹ *Ibid.*, hlm. 59-60

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

Tujuan dibentuknya lembaga-lembaga baru ini hampir mirip dengan tujuan dibentuknya lembaga serupa di negara-negara lain. Sebagai contoh, di Inggris komplikasi persoalan-persoalan kemasyarakatan yang timbul akibat adanya perubahan konfigurasi sosial politik revolusi

industriabad ke 18 dan 19 tidak dapat diselesaikan dengan mengandalkan mekanisme kelembagaan yang telah ada sebelumnya, melainkan direspons dengan membentuk badan-badan yang bersifat khusus yang diidealkan oleh parlemen.¹²² Pembentukan badan-badan yang bersifat khusus ini dianggap sebagai jawaban yang paling tepat dan diidealkan mampu menangani dan menyelesaikan kompleksitas persoalan-persoalan ketatanegaraan melalui cara yang terlembagakan dengan baik. Oleh karena itu, bersamaan dengan derasnya komplikasi persoalan-persoalan kemasyarakatan yang muncul saat itu, ratusan badan baru didirikan untuk melakukan tugas-tugas tertentu.¹²³

Beberapa Komisi Negara dengan Uraian Tugasnya di Inggris.

No	TUGAS	LEMBAGA
1	Membuat Peraturan	Komisi Keselamatan dan Kesehatan Kantor Perdagangan yang Jujur (<i>The Health and Safety Commission The Office of Fair Trading</i>)
2	Memberikan Nasihat	Komisi Daerah (<i>Countryside Commission</i>)
3	Menyelesaikan Perselisihan	Komisi Untuk Persamaan Rasial (<i>The Commission for The Racial Equality</i>)

Sumber: *John Alder*, 1989:233.

¹²² John Alder, *Constitutional & Administrative Law*, London: Macmillan Professional Masters 1989, hlm. 232.

¹²³ *Ibid.*, hlm. 233

Alasan utama yang ditunjuk berkenaan dengan pembentukan badan-badan tersebut adalah untuk meminimlasisasi pengaruh kaum aristocrat dan memberikan penegasan terhadap konsep pemisahan kekuasaan. Nomenklatur yang diberikan untuk lembaga-lembaga ini berlainan satu sama lain. Seperti korporasi public, quoqos(badan non pemerintah semi otonom), badan non departemen, badan publik, komisi, dewan, atau badan *ad hoc* dengan dasar pembentukanya dapat berupa undang-undang, piagam kerajaan, tindakan administartif, atau perjanjian.¹²⁴

Pembentukan lembaga-lembaga ekstra serupa juga terjadi di Amerika Serikat seiring dengan meluasnya peran Parlemen dalam struktur ketatanegraan sebagai akibat akselerasi dinamika masyarakat yang makin kompleks dan menghadirkan tantangan yan berbeda dari sebelumnya, sehingga membutuhkan jawaban-jawaban baru yang harus segera ditemukan. Oleh karena itu, parlemen Amerika Serikat membentuk suatu badan yang bertanggung jawab kepadanya dalam pelbagai urusan khusus berkenaan dengan fungsi legislasi, seperti Komisi Komunikasi Federal (*The Federal Communications Commission*), Dewan Penerbagan Sipil. (*civil Aeronautics Board*), Komisi Sekuritas dan Kurs (*Securities and Exchange Commission*), Dewan Kerja Sama Buruh Nasional (*National Labor Relation Board*), Komisi Kekuasaan Federal (*Federal Power Commissioan*), Komisi Perdagangan Antar Negara

¹²⁴ *Ibid*

Bagian(*Interstate Commerce Commision*), Komisi Perdagangan Federal (*Federal Trade Commission*).¹²⁵

Kedudukan badan-badan khusus itu di Amerika Serikat meskipun secara administratif tetap berada di lingkungan pemerintahan, tetapi pengangkatan dan pemberhentian para anggota badan-badan khusus itu ditentukan dengan pemilihan oleh Kongres.¹²⁶

Sedangkan di negara Skandinavia (Swedia, Denmark, Finlandia, dan Norwegia), Perancis, Selandia Baru, Guyana Mauritius, dan lain-lain, secara khusus juga membentuk lembaga tersendiri di luar kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang, dan kekuasaan kehakiman untuk melindungi warga negaranya dari tindakan-tindakan yang tidak adil dari pemerintah. Lembaga ini tidak berhak mengadili atau memiliki fungsi peradilan terhadap keluhan warga negara atas suatu tindakan yang tidak adil dari pemerintah. Akan tetapi, lembaga ini dapat melakukan penyelidikan atas persoalan tersebut. Nomenklatur untuk lembaga semacam ini disebut secara berbeda-beda di pelbagai negara.

¹²⁵ Dalam catatan Jimly Asshiddiqie. Di seluruh Amerika Serikat. Badan-badan seperti ini tercatat tidak kurang dari 30 buah yang merupakan badan-badan khusus yang relative independen dengan tugas menjalankan fungsi yang bersifat semiyudisial dan semilegislatif; Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press, Jakarta, 1996. Hlm. 21.

¹²⁶ Jimly Asshiddiqie, “*Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945*”, Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII dengan tema penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum NASIONAL Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm. 23.

e. Eksistensi Komisi Negara sebagai Lembaga Negara Dalam Perspektif Alat Perlengkapan Negara

Berkaitan dengan eksistensi komisi-komisi negara (*state auxiliaries Institutions*)¹²⁷ seringkali diberi nama awal “komisi” atau “dewan” yang dasar hukum pembentukannya dengan peraturan perundang-undangan di bawah UU 1945. Beberapa persoalan utama berkenaan dengan lembaga-lembaga ini dalam struktur ketatanegaraan Indonesia adalah:

- (1) Apakah komisi-komisi ini dibentuk sesuai dengan kebutuhan riil ketatanegaraan;
- (2) Apakah komisi-komisi itu dibentuk berdasarkan desain ketatanegaraan yang pelebagaanya dilihat dalam perspektif yang komprehensif; dan
- (3) Apakah komisi-komisi itu memang merupakan jawaban tepat dan sebagai respons yang harus dilakukan sesuai dengan tantangan yang dihadapi.

Jika ditinjau dari sejarah pembagian kekuasaan. Maka keberadaan teori Montesquieu menjadi sangat krusial sebab hamper konsep pambatasan kekuasaan dalam struktur ketatanegaraan suatu negara berpijak pada teorinya. Amerika Serikat merupakan negara pertama yang mengadopsi teori Montesquieu dalam konstitusinya.

Pembatasan kekuasaan di Indonesia tercermin dalam konstitusinya, terutama UUD NRI 1945 juga mencerminkan adanya teori

¹²⁷ Istilah ini diambil dari Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003, hlm. 398.

Montesquieu. Apabila meruntut sejarah pada saat pembicaraan mengenai Rancangan UUD di BPUPKI tampak teori ini disinggung oleh para pendiri bangsa. Dalam sidangnya tanggal 11 Juli 1945, Maramis melontarkan gagasan *uitvoerende macht*, sebagai Trias Politica supaya diciptakan dalam UUD Indonesia. Selengkapnya pendapat Marimis adalah:¹²⁸

“ saya berpendapat bahwa dalam preambule sudah ditetapkan semua dasar. Jadi, saya minta supaya preambule itu didirikan hukum dasar. Saya berpendapat bahwa dengan preambule tidak perlu menyusun dasar dengan panjang lebar. Dalam pandangan saya asal pemerintah berjalan, kita sudah senang, artinya polisi, kehakiman dan pangreh pradja kalau sudah disusun serapi-rapinya, masyarakat sudah berjalan. Oleh karena itu saya mengusulkan disini supaya sesudah panitia kecil menerima preambule sebagai dasar dari hukum dasar, kita ciptakan disini tentang *uitvoerende macht*, *wegevende macht*, dan *rechtelijke macht*. Jadi, mengingat tiga Pasal Trias Politica, sebab yang lain toh tidak bisa dijalankan.”

Maramis memberikan sinyalemen bahwa substansi UUD yang sedang dirancang pada saat itu harus menetapkan pembagian dan pembatasan kekuasaan terutama kekuasaan menjalankan undang-undang (*uitvoerendemacht*), kekuasaan membuat undang-undang (*wegevende macht*), dan kekuasaan mengadili (*rechtelijke macht*). Bagi Marimis, Trias Politica itu dulu ditetapkan, sebab itulah yang perlu dan dengan adanya tiga hal tersebut masyarakat bisa berjalan.¹²⁹

Realitasnya, ide Maramis tidak bergulir dengan tanpa hambatan. Artinya, usul Maramis menjadi perdebatan di kalangan anggota BPUPKI

¹²⁸ Pendapat Maramis dalam sidang *BPUPKI*, tepatnya pada rapat panitia hukum dasar tanggal 11 juli 1945. Dikutip dari *Risalah Sidang BPUPKI dan PKI 28 Mei 1945 dan 21 Agustus 1945*, Sekretarian Negara Republik Indonesia, 1998, hlm. 234.

¹²⁹ *Ibid*, hlm, 242.

yang hadir pada saat itu. Soekarno misalnya menanyakan apakah ketiga lembaga yang diutarakan Maramis itu sudah cukup untuk menjalankan keadilan social?¹³⁰ Soekarno selanjutnya menyatakan bahwa Rusia telah menolak Trias Politica, demikian juga Sun Yat Sen. Ada pula yang menganggap Trias Politica itu kolot.¹³¹ Soepomo menambah pendapat Soekarno dengan pernyataan:

“sekarang yang menjalankan Cuma Amerika sendiri, meskipun aliran itu timbul di Perancis tetapi di Eropa Barat tidak dijalankan dengan *consequent*. Jadi dengan maksud itu yang menjalankan pekerjaan negara tidak bisa dipisah dengan prinsipiel dari kekuasaan pemerintahan. Sebab dalam praktik juga badan yang membikin undang-undang disertai juga pekerjaan pemerintahan dan pemerintah juga diberi kekuasaan membikin undang-undang. Oleh karena itu menurut para ahli tidak cocok dengan praktik”¹³²

Inti dari perdebatan tersebut adalah bahwa Trias Politica dijalankan tidak selalu dengan pemisahan kekuasaan secara murni tetapi juga dijalankan dengan pembagian kekuasaan sehingga ada lembaga yang dapat bekerja sama untuk satu kewenangan.

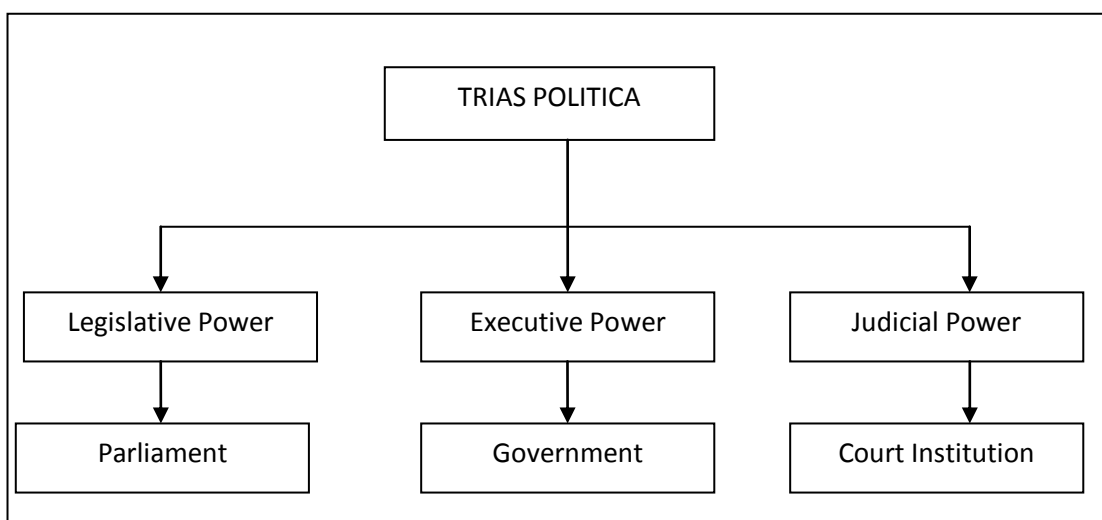
Pada akhirnya, Trias Politica menjadi inspirasi pembagian kekuasaan dalam UUD NRI 1945. Namun UUD NRI 1945 tidak menganut pemisahan kekuasaan secara tegas sebab ada satu kewenangan yang diserahkan kepada suatu lembaga, misalnya kekuasaan membuat undang-undang yang ada pada parlemen dan Presiden. Disamping itu, UUD NRI 1945 tidak hanya mengenal tiga lembaga negara yang secara

¹³⁰ *Ibid.*

¹³¹ *Ibid.*, hlm. 245.

¹³² *Ibid.*

formal disebut secara eksplisit di dalam UUD NRI 1945 melainkan enam lembaga negara. Bahkan setelah UUD NRI 1945 mengalami perubahan tiga kali, lembaga negara yang langsung disebut dalam konstitusi, terutama setelah ketiga ada tujuh lembaga dengan tambahan Mahkamah Konstitusi. Berikut ini adalah deskripsi bagan lembaga kekuasaan negara yang ada di Indonesia. penulis memulai dari konsep Trias Politica.

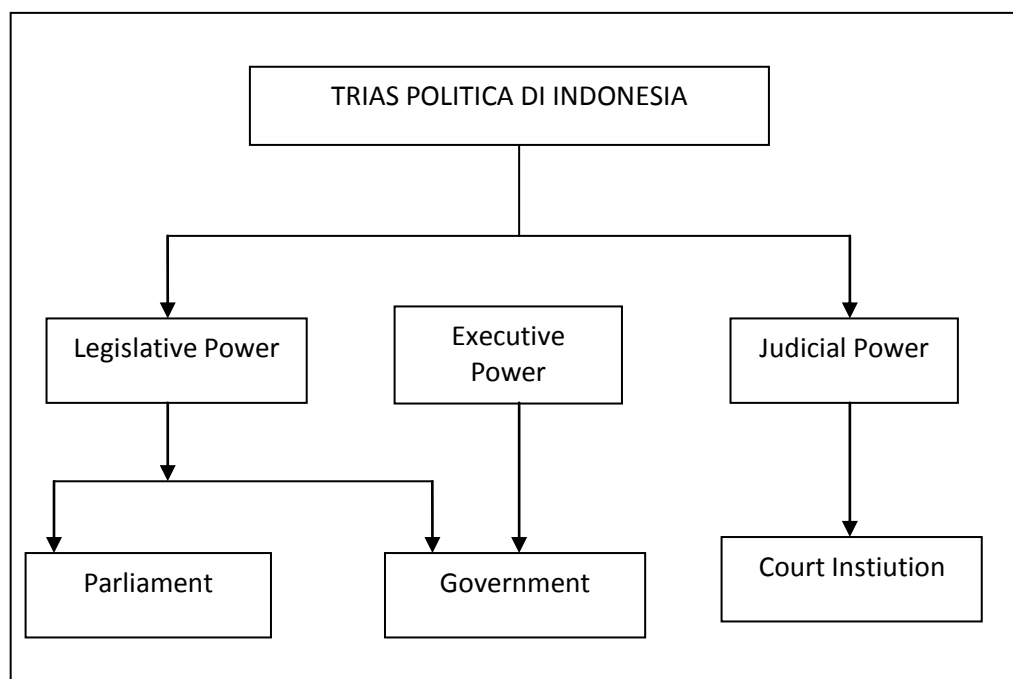


Konsep Trias Politica dengan pemisahan kekuasaan secara tegas menjadi pilihan yang penting ketika hamper kekuasaan negara di dunia terletak pada satu tangan. Ide Montesquieu adalah agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan sehingga kekuasaan negara perlu dipisah dan dibatasi. Di Indonesia, pemisahan kekuasaan secara tegas memang tidak dianut. Hal ini terlihat dari fungsi legislative yang dijalankan oleh dua lembaga yaitu DPR dan Presiden. Keduanya sesuai dengan UUD NRI 1945 harus bekerja sama dalam membuat undang-undang.

Berikut ini gambaran distribusi pembatasan kekuasaan di Indonesia berdasarkan UU 1945 sebelum diubah, yang memperlihatkan tidak

dianutnya asas pemisahan kekuasaan. Distribusi lembaga kekuasaan di Indonesia berdasar UUD45 sebelum diubah secara tegas, sebab diantara lembaga-lembaga negara saling bekerja sama dalam menjalankan fungsifungsinya. A.Hamid S Attamimi menegaskan bahwa UUD NRI 1945 dan sistem pemerintahan negara yang diwujudkan tidak membagi kekuasaan negara menurut Trias Politica, yaitu kekuasaan yang semata-mata membentuk peraturan-peraturan, yang semata-mata melaksanakannya dan, kekuasaan yang mengadili sengketa-sengketa yang timbul akibat pelaksanaan peraturan-peraturan UUD NRI 1945 menganut sistem sendiri sesuai dengan teori bernegara bangsa Indonesia.¹³³

Gambar : Distribusi Kekuasaan di Indonesia berdasarkan UUD NRI 1945.



¹³³ A. Hamid S. Attamimi, Peranan..... *OP. Cit.*, hlm.33.

f. Paradigma Baru Eksistensi Lembaga Negara

Sebenarnya dalam sistem ketatanegaraan, ada beberapa pemikiran teoritis yang berkaitan dengan perlunya negara mengambil peran dalam mengatur perlindungan bagi warganya. Pertama, adalah pemikiran yang berangkat dari perjalanan sejarah negara menjadi sebuah sistem kemasyarakatan yang harus melindungi warganya dan harus memberi jaminan kesejahteraan warganya. Ketika negara bermula dari proses interaksi dalam suatu pergaulan hidup yang melahirkan sebuah komitmen untuk menciptakan keteraturan dan ketertiban serta perdamaian dalam pergaulan hidup maka sejak itu telah lahir ide untuk menciptakan sebuah wadah yang datang mengakomodasi semua keinginan dan kepentingan warganya.

Ketika negara sudah mendapatkan bentuknya dalam sebuah organisasi, terjadi berbagai macam proses dari proses sosiologis negara, ada interaksi antar individu dalam suatu komunitas, proses hukum sampai proses politis terdapat keputusan-keputusan tentang pengelolaan negara. Dalam proses-proses itu muncul kaidah-kaidah tentang fungsi negara yang pada akhirnya menjadi tata aturan yang telah disepakati dan harus ditaati bersama.¹³⁴

¹³⁴ Studi tentang negara pernah surut dan bahkan hilang sama sekali dari penghujung 1950-an sampai pertengahan 1970-an. Ada dua hal yang menjadi penyebabnya. *Pertama* dari perspektif ilmu social negara dianggap kurang penting dalam proses perubahan. *Kedua*, kecurigaan penguasa untuk mengembangkan studi tentang negara. Dikutip dari: Duto Sosialismanto, *Hegemoni Negara, Ekonomi Politik Penguasa Jawa, Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001*, hlm. 27-28, dirangkum dari beberapa pemikiran; Mochtar Masoed, *Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966, 1971, LP3ES, 1989, HLM, xiii*; A.S. Hikam, *Negara, Masyarakat Sipil dan Gerakan Keagamaan dalam Politik Indonesia*, Prisma No 3 Tahun 1991; dan Arif

Adapun kewajiban bagi negara, yang merupakan fungsi penting dari negara ialah member perlindungan kepada para warganya sebagai konsekuensi logis dari proses terbentuknya negara. Persoalnya bagaimana negara, melalui penguasa, menjalankan fungsi ini, kunci utamanya, dalam perspektif ketatanegaraan, adalah pembatasan dan diversifikasi kekuasaan yang harus diatur secara jelas dalam konstitusi.¹³⁵

Ada beberapa teori fungsi negara baik yang klasik maupun mutakhir, yang menjabarkan tentang fungsi negara. Dalam pemikiran klasik, John Locke membagi fungsi negara menjadi tiga yaitu pertama, kekuasaan legislatif. Kedua, kekuasaan eksekutif yang meliputi kekuasaan dalam menjalankan peraturan dan kekuasaan mengadili, dan ketiga, kekuasaan federatif. Fungsi negara yang oleh banyak kalangan dianggap penyempurnaan ide John Locke dikemukakan oleh Montesquieu yang juga pemikir klasik yang sering dijadikan referensi ketika berbicara tentang fungsi negara dan dalam konstitusi-konstitusi modern, idenya banyak diaplikasikan.¹³⁶

Budiman, *Negara, Kelas, dan Formasi Sosial, ke Arah Analisa Stuktural*, Keadilan No. 1 tahun 1985

¹³⁵ Teori Pembatasan dan Pembagian kekuasaan negara ke dalam beberapa organ menjadi elemen terpenting dalam teori konstitusi negara sebagaimana dikatakan oleh Andrew Vincent. Bahkan menurutnya "*constitutionalist have placed their primary emphasis on limiating and diversifying authority and power*". Baca dalam Andrew Vincent, *Theory of The State*.....Op. Cit., hlm. 91.

¹³⁶ Mac Iver mengatakan bahwa penulis *Del esprit des lois* tersebut melangkah lebih maju dari pemikir klasik pendahulunya seperti Aristoteles dan The Politic nya dan John Locke. Bagi Montesquieu, menganalisis fungsi negara tidaklah begitu penting dan yang urgen justru pada pelembagaanya melalui kekuasaan yang terpisah; lihat dalam: Mac Iver, *The Modern State*, London, Oxford University Press, 1950, hlm. 365-366.

B. Tugas dan Kewenangan Lembaga Negara *Ad hoc* dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

1. Gambaran Umum mengenai Susunan, Kedudukan, Fungsi, dan Wewenang Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Analisis mengenai susunan dan kedudukan komisi negara ini digunakan teori dari Logemann yang mengemukakan beberapa persoalan menyangkut lembaga negara yaitu: (1) pengadaan lembaga-lembaga negara, dalam arti siapa yang membentuk dan mengadakan lembaga dimaksud, (2) oleh karena setiap lembaga-lembaga negara harus diduduki oleh pejabat, persoalannya adalah bagaimana mekanisme pengisian lembaga-lembaga dimaksud, melalui pemilihan, pengangkatan atau mekanisme lain, (3) apa yang menjadi tugas dan wewenangnya. Untuk mencapai tujuan negara setiap lembaga negara harus diberi tugas dan wewenang, (4) bagaimana hubungan kekuasaan antara lembaga negara yang satu dengan yang lain.¹³⁷

Untuk itu organisasi negara dilihat sebagai organisasi jabatan. Kalau dilihat dari segi kenegaraan, maka pelembagaan organ (alat perlengkapan negara) dimulai dari organisasi yang besar dulu, tetapi kalau dari sistematikanya maka dimulai dari organisasi negara yang terkecil yaitu jabatan. Oleh karena itu dalam peninjauan yuridis kriteria

¹³⁷ Hendra Nurtjahjo, *Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) Di Indonesia*, Jurnal Hukum & Pembangunan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Tahun Ke-35 No. 3 Juli-September 2005, Jakarta, hlm. 280

untuk menilai pelembagaan komisi negara dimulai dari yang terkecil yaitu lembaga negara

Ada dua hal penting yang dapat dirumuskan sebagai wewenang atau tugas lembaga ialah:¹³⁸

b.) Bidang hukumnya suatu lembaga itu memiliki bidang hukum untuk bisa melaksanakan tugasnya. Bidang hukum dapat meliputi beberapa segi: (a) waktu: sejak kapan lembaga negara dalam menjalankan tugasnya; (b) orang: ditentukan mana yang termasuk dalam wewenangnya; (c) wilayah: dalam hal ini adalah kompetensi, misalnya: *absolute* dan *relative competentie* dari hakim / pengadilan.

c.) Mengenai kompetensi dari jabatan itu atau apa kompetensi dari lembaga negara. Kompetensi ini meliputi kewajiban atau hal-hal tertentu yang harus dilaksanakan oleh lembaga itu. Di samping itu perlu diketahui apa tindakan hukum yang dapat dijalankannya. Dengan demikian terdapat dua hal yang harus dirumuskan: (a) bidang hukum dan; (b) kompetensi.

Perumusan dari *taakstelling* ini apabila tidak jelas, maka lembaga menjadi kurang baik, karena tidak mengetahui kompetensi masing-masing.

Selanjutnya apa wewenang yang dimiliki untuk melaksanakan tugasnya tadi. Artinya mengenai wewenang apa yang dimiliki oleh suatu

¹³⁸ Sri Soemantri, „Masalah Alat-alat Perlengkapan Negara”, dalam: Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 91.

lembaga negara untuk melaksanakan tugasnya. Dalam meninjau wewenang ini banyak pendapat yang berbeda-beda. Sebagai contoh Parlemen tidak hanya memiliki tugas perundang-undangan, tetapi mempunyai tugas lain, tetapi yang pokok adalah tugas perundang-undangan. Untuk menjalankan tugas tersebut dia memiliki wewenang antara lain: hak inisiatif, hak bertanya, hak angket kepada pemerintah dan lain-lain. Mengenai wewenang ini beberapa sarjana kemudian berpendapat sebenarnya kalau dilihat lebih lanjut adalah mengenai cara bagaimana lembaga negara menjalankan tugasnya. Hal ini tidak termasuk dalam hukum tata negara, tetapi sudah termasuk dalam hukum administrasi negara.

Jabatan-jabatan itu satu sama lain mungkin saling berhubungan. Untuk ini diperlukan suatu unsur yang disebutkan dengan "*hierarchie*" dari jabatan yang maksudnya untuk mengadakan koordinasi supaya lebih efisien. Artinya diadakan suatu *grouping*, bahkan kalau perlu karena belum cocok, diadakan *regrouping*. Dalam hal ini kalau semata-mata memakai ukuran yuridis, maka hanya akan memperoleh suatu *horizontale arbeidsverdeling* dalam organisasi negara. Dapat terjadi suatu jabatan perumusan yuridisnya sama dengan jabatan yang lain atau sejenis, maka perlu digabungkan dengan sistematis untuk efisiensi antar lembaga digabung menjadi lembaga baru dan selanjutnya. Dengan demikian timbul hubungan peningkatan kewibawaan (*gezagsverhouding*) yang menimbulkan hierarki. Untuk penggabungan beberapa lembaga dipakai

dua ukuran yaitu: (a) penggabungan untuk menggolongkan yang sama; (b) penggabungan untuk soal koordinasi – *gezagsverhouding*. Dengan demikian peninjauan yuridis terhadap pelembagaan suatu komisi negara yaitu harus tegas, apa: *inrichting, samenstelling*, tugas dan wewenangnya.

Organisasi negara memiliki alat perlengkapan negara untuk merealisasikan tujuan dan keinginan-keinginan negara (*staatswill*). Alat perlengkapan negara disebut dalam ragam istilah: organ, lembaga, badan, forum, instansi, institusi tambahan (*state auxiliaries*), komisi-komisi negara, badan-badan independen (*independent state bodies* atau *self regulatory bodies*), *quangos* (*quasi-autonomous non-governmental organizations*), *state enterprise*. Lembaga komisi atau badan di sini menunjuk kepada *state auxiliary agencies* yang independen di luar dari lembaga-lembaga negara utama (lembaga tinggi negara) yang tercantum tugas dan kewenangannya di dalam konstitusi. *State auxiliaries* ini adalah lembaga penunjang (di bawah lingkup dan membantu kerja lembaga-lembaga negara utama) dalam menjalankan fungsi-fungsi negara dan pemerintahan sebagai suatu *derivative organ*.

Lembaga-lembaga ini berkaitan dengan tujuan negara, fungsi negara, dan tugas-tugas pemerintahan dalam arti luas. Lembaga-lembaga, komisi-komisi, atau badan ini muncul untuk menjalankan fungsi-fungsi negara (pemerintahan) sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari tujuan-tujuan negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi.

Secara struktural lembaga-lembaga ini bersifat sub-ordinatif dan bersifat koordinatif. Dari segi fungsi, dapat berganda (*multiple*), satu lembaga dapat memegang dua hingga tiga fungsi sekaligus: fungsi legislatif (regulatif), fungsi eksekutif (operasional-administratif), maupun fungsi yudisial (memberikan *punishment* / hukuman). Semua lembaga ini memiliki kedudukan independen untuk efektivitas dan derajat independensi yang berbeda-beda.

Sebagai contoh lembaga kepresidenan dengan fungsi eksekutifnya merupakan alat perlengkapan yang dapat menumbuhkan alat perlengkapan negara lainnya untuk melaksanakan tugas-tugas konstitusionalnya yang luas dan banyak. Demikian pula dengan lembaga legislatif juga dapat menumbuhkan dan membentuk lembaga-lembaga independen untuk merealisasikan aspirasi rakyat dan ikut mengontrol jalannya lembaga-lembaga negara lainnya yang berada di bawah kontrol fungsi eksekutif (lembaga kepresidenan).

Pelembagaan komisi negara ditentukan oleh kedudukan, fungsi, dan hubungan ketatanegaraan dari lembaga negara dalam kerangka sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Sedangkan suatu kedudukan, fungsi, dan hubungan ketatanegaraan tidak ditentukan karena suatu badan atau lembaga diatur dalam UUD. Dengan pendekatan lain, bahwa tidak semua materi muatan UUD adalah kaidah ketatanegaraan. Selain memuat kaidah ketatanegaraan, UUD memuat juga kaidah-kaidah yang menjadi dasar bagi hukum administrasi, hukum keperdataan, hukum pidana dan lain-lain.

Demikian juga kelembagaan yang dimuat dalam UUD, tidak serta merta sebagai lembaga ketatanegaraan, melainkan dapat juga sebagai kelembagaan administrasi negara, kelembagaan penunjang suatu lembaga ketatanegaraan dan lain-lain. Sebaliknya, suatu badan atau lembaga yang tidak diatur dalam UUD mungkin sebagai badan atau lembaga kenegaraan yang menciptakan berbagai hubungan ketatanegaraan.

Kelembagaan ketatanegaraan adalah alat-alat kelengkapan negara sebagai unsur penyelenggara organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, karena itu disebut sebagai penyelenggara negara yang dibedakan dengan penyelenggara pemerintahan, atau tugas-tugas lain yang pada pokoknya tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Dari analisis hukum, hubungan kelembagaan negara dapat bersifat ketatanegaraan atau tidak bersifat ketatanegaraan misalnya hubungan yang bersifat administratif. Badan-badan yang bukan lembaga kenegaraan tidak dapat melakukan hubungan yang bersifat ketatanegaraan, karena hubungan itu tidak dilakukan untuk dan atas nama negara. Kalaupun dalam keadaan tertentu dipandang melakukan tugas yang bersifat ketatanegaraan, hal itu semata karena suatu "pelimpahan" dari pemegang kekuasaan asli (*original power*) ketatanegaraan. Tugas dan wewenang ketatanegaraan badan semacam ini bersifat derivatif (tidak original).

Untuk menghindari kerancuan pengertian lembaga negara akibat berbagai aturan baru dalam UUD atau undang-undang, perlu dibedakan antara lembaga negara dalam pengertian ketatanegaraan dan yang bukan ketatanegaraan. Lembaga negara dalam pengertian ketatanegaraan hanya terbatas pada lembaga negara sebagai unsur organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan lembaga-lembaga negara yang tidak bertindak untuk dan atas nama negara bukanlah termasuk lembaga negara yang bersifat ketatanegaraan. Segala tindakan lembaga negara dalam pengertian kedua ini dapat tergolong dan bersifat administratif.

Untuk mengidentifikasi apakah suatu lembaga negara sebagai yang bertindak untuk dan atas nama negara atau bukan, ditentukan oleh aturan substantif mengenai tugas wewenang lembaga negara yang bersangkutan. Dengan pengetahuan tersebut, sekaligus diketahui pula, apakah suatu lembaga negara adalah badan ketatanegaraan atau bukan badan ketatanegaraan.

2. Tugas dan wewenang Lembaga Negara *Ad Hoc* dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

a. Tugas dan Kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi

Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dibentuk dengan alasan bahwa telah terjadi struktur dan sistem politik korup, yang telah melahirkan apatisme dan sikap yang cenderung toleran terhadap perilaku korupsi. Hal ini menunjukkan bahwa korupsi dipandang sebagai hal yang wajar. Ketidakberdayaan lembaga-lembaga yang telah ada, seperti

kepolisian dan kejaksaan tidak mampu memberantas korupsi.¹³⁹ Untuk memecahkan kebuntuan ini, maka dibentuk KPK atas dasar UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, yang kemudian disebut Komisi Pemberantasan Korupsi(KPK).

Sebelum Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dibentuk oleh DPR, jauh sebelum itu telah diatur oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat melalui TAP MPR No.XI/MPR/1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.¹⁴⁰ Lengsernya Soeharto menjadi pemicu lahirnya TAP MPR tersebut, ditambah desakan dari masyarakat yang semakin meningkat untuk memerangi korupsi.¹⁴¹

¹³⁹ Bahkan kedua lembaga ini, boleh dikatakan sebagai sarang dari korupsi

¹⁴⁰ Perang terhadap korupsi ini nampak dalam rapat Panitia Ad Hoc II Sidang Tahunan 2000, yang dikemukakan oleh Drs. I Gde Sudibya, salah seorang pembicara dari Fraksi PDI Perjuangan. Diusulkan bahwa perlu dilakukan penyempurnaan terhadap TAP MPR Nomor:XI/MPR/1999 tentang Penyelenggara negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme(KKN), dengan mengemukakan beberapa alasan sebagai berikut:(1) untuk memberikan gambaran kepada rakyat terhadap besarnya komitmen dan kepekaan MPR terhadap upaya pemberantasan KKN yang sangat ditunggu-tunggu rakyat ; (2) UU No 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Pemerintah yang Bersih dari Korupsi, UU No 31 Tahun 1999 tentang Tindak Pidana Korupsi, Inpers Nomor 30 Tahun 1998 sebagai implemtasi dari TAP Nomor XI/MPR/1998 di atas belum menunjukkan hasil sesuai dengan tuntutan Reformasi dan harapan rakyat; (3) mengingat begitu pentingnya upaya Pemberantasan KKN, MPR perlu memberikan peringatan politik (*political warning*) kepada lembaga-lembag Tinggi Negara sesuai dengan bidang tugasnya untuk mempercepat implemtasi dari TAP MPR Nomor XI/MPR/1999 dan keseluruhan undang-undang di atas secara konsisten dengan jadwal waktu yang lebih ketat. Fraksi PDI Perjuangan ini mengusulkan penambahan Pasal atau ayat pada Tap Mpr Nomor XI/MPR/1999 agar Pemerintah atas nama Undang-undang diberi kewenangan untuk melakukan penyitaan terhadap harta –harta yang diduga hasil dari KKN; I Gde Sudibya, Risalah Rapat Panitia Ad Hoc II siding Tahunan, 2000, Buku kedua Jilid 6 C, Sekretariat Jendral Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia,2000,hlm.272

¹⁴¹ Disisi lain Evita Asmalda dari Fraksi Partai Golkar berpendapat lain, mereka berpendapat penambahan Pasal atau ayat tersebut tidak perlu, dengan alasan: (1)... Jadi muatan penambahan tersebut yang diusulkan oleh FPDIP telah tersirat dan tersurat dalam kedua undang-undang tersebut di atas(Undang-Undang Nomor

Bagaimana lembaga anti korupsi (KPK) ke depan agar lebih efektif dan berdaya guna dalam pemberantasan korupsi. Pembentukan KPK yang ideal, untuk kepentingan negara Indonesia paling tidak harus memerhatikan poin-poin penting berikut ini:

1. KPK harus independen, bebas dari campur tangan manapun, baik eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Hal ini sudah dilakukan oleh Indonesia. Karena dipilih oleh DPR, ditetapkan oleh Presiden, dan bertanggung jawab kepada public, serta menyampaikan laporannya secara berkala kepada Presiden, DPR, dan BPK.
2. Dalam hal menjalankan tugas dan kewenangannya, KPK harus menjangkau pula sector swasta, disamping sektor public. Jadi tugas dan kewenangan KPK yang sekarang hanya berada di ranah public, harus ditambah untuk menjangkau sector swasta.¹⁴²

28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme dan TAP MPR No.XI/MPR/1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan nepotisme(KKN). Seperti kita ketahui bahwa muatan TAP MPR tidak mengatur secara teknis operasional melainkan hanya kebijakan-kebijakannya saja; (2) ... jadi dari uraian di atas tersebut, dapat disimpulkan yang terpenting adalah bagaimana Komisi Pemeriksa yang akan dibentuk ini dapat melakukan tugas, fungsi, dan wewenangnya dengan baik dan semaksimal mungkin sesuai dengan kebutuhan reformasi dan harapan rakyat; (3)... dapat disimpulkan bahwa baik penyidik POLRI dalam hal ini, Jaksa selaku Penuntut Umum maupun hakim harus benar-benar menjalankan, fungsi, tugas, dan wewenangnya sesuai yang diamanatkan oleh kedua undang-undang tersebut dengan sungguh-sungguh dan seoptimal mungkin..... dari usulan yang dikemukakan oleh Evita Asmalda tersebut diatas, dapat digambarkan bahwa embrio Pembentukan Komisi Pemeriksa (Komisi Pemberantasan Korupsi) sudah mulai tumbuh. Melalui Risalah Rapat Panitia Ad Hoc II MPR RI Tahun 2000, embrio komisi Pemberantasan Korupsi ini nanti lahir melalui Undang-undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; Evita Asmalda, *Ibid*, hlm. 319320

¹⁴² Untuk itu perlu melihat Hong Kong dan Singapura, yang mana anti lembaga korupsinya menjangkau public dan swasta. Karena tak hanya public, di sector swasta banyak pula terjadi korupsi.

3. Partisipasi masyarakat dalam pemberantasan korupsi harus lebih ditingkatkan , baik oleh KPK maupun legislatif.

KPK merupakan salah satu lembaga pendukung, yang pembentukannya berdasar UU, tetapi memiliki constitutional importance dengan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945. KPK dikategorikan sebagai lembaga negara sekunder, karena mengandung ciri-ciri:

1. Berdasarkan fungsinya, KPK bukan merupakan lembaga negara utama/ primary constitutional organs (yang terdiri dari 7 organ) tetapi sebagai lembaga negara pendukung/ penunjang/auxiliary/ bersifat supporting terhadap fungsi utama. Lembaga yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara utama/primary constitutional organs adalah lembaga-lembaga tinggi negara yang mencerminkan kekuasaan utama negara yaitu, KPK dikategorikan sebagai sebagai lembaga negara sekunder.¹⁴³
2. Pemberian kewenangan secara implicit dalam Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 pasca perubahan, dan pembentukan KPK melalui UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, menegaskan eksistensinya sebagai lembaga negara independen, dan bersifat sekunder, terhadap lembaga negara utama. Dengan independesinya ini, KPK dikategorikan sebagai lembaga negara sekunder, yang mampu

¹⁴³ *Ibid*, hlm. 116-117

menjalankan kewenangannya bebas dari campur tangan manapun. Melalui kedua peraturan tersebut, KPK telah mendapatkan dasar hukum/ dasar legitimasi yang sangat kuat, sehingga tidak dapat dibubarkan begitu saja oleh eksekutif.

3. Keberadaan KPK memang di luar kendali eksekutif, legislatif, dan yudikatif, akan tetapi bukan pula merupakan lembaga/organisasi non pemerintah(ornop) ataupun lembaga swasta. Dibedakan dari lembaga/organisasi non pemerintah (ornop) atau lembaga swasta, karena keberadaanya bersifat public, juga didanai oleh publik, dan untuk kepentingan publik. Menurut Jimly, lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga negara masyarakat ataupun lembaga swasta dapat disebut sebagai lembaga negara.¹⁴⁴

Sebagai sebuah lembaga negara yang baru terbentuk, KPK dikategorikan sebagai komisi negara, dan bersifat independen dalam pemberantasan korupsi berdampak pada struktur ketatanegaraan Indonesia

Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. 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

¹⁴⁴ *Ibid*, hlm.31

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 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagai mana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Setiap penyelenggara negara, seperti yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Status hukum Komisi Pemberantasan Korupsi ini secara tegas ditentukan sebagai lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh dari kekuasaan manapun. Pembentukan komisi ini bertujuan untuk meningkatkan daya guna upaya pemberantasan tindak pidana korupsi yang sudah berjalan sejak sebelumnya. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya itu, komisi bekerja atas asas-asas (a) kepastian hukum, (b) keterbukaan, (c) akuntabilitas, (d) kepentingan umum, dan (e) proporsionalitas.

Menurut ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 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.

Mengenai kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dijelaskan dalam Bab II undang-undang ini. Dalam Pasal 7 dijelaskan dalam melaksanakan tugas koordinasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf a, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang:

- a. Mengoordinasikan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi;
- b. Menetapkan sistem pelaporan dalam kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi;
- c. Meminta informasi tentang kegiatan pemberantasan tindak pidana korupsi kepada instansi yang terkait;

- d. Melaksanakan dengar pendapat atau pertemuan dengan instansi yang berwenang melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; dan
- e. Meminta laporan instansi yang terkait mengenai pencegahan tindak pidana korupsi.

Kemudian dalam Pasal 8 UU No. 30 Tahun 2002 dijelaskan antara lain:

- a. Dalam melaksanakan tugas supervisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf b, Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melakukan pengawasan, penelitian, atau penelaahan terhadap instansi yang menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, dan instansi yang dalam melaksanakan pelayanan publik;
- b. Dalam melaksanakan wewenang sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang juga mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang sedang dilakukan oleh kepolisian atau kejaksaan.

Selanjutnya dalam Pasal 11, Komisi Pemberantasan Korupsi diberikan Kewenangan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas seperti yang tertuang dalam Pasal 6 huruf c, yaitu berwenang melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan tindak pidana korupsi yang:

- a. 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;
- b. Mendapat perhatian yang meresahkan masyarakat; dan/atau
- c. Menyangkut kerugian negara paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Kemudian, dalam rangka melaksanakan tugas penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf c, Komisi Pemberantasan Korupsi diberi kewenangan untuk:

- a. Melakukan penyadapan dan merekam pembicaraan;
- b. Memerintahkan kepada instansi yang terkait untuk melarang seseorang bepergian ke luar negeri;
- c. Meminta keterangan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya tentang keadaan keuangan tersangka atau terdakwa yang sedang diperiksa;
- d. Memerintahkan kepada bank atau lembaga keuangan lainnya untuk memblokir rekening yang diduga hasil dari korupsi milik tersangka yang sedang diperiksa;
- e. Memerintahkan kepada pimpinan atau atasan tersangka untuk memberhentikan sementara dari jabatannya;
- f. Meminta data kekayaan dan data perpajakan tersangka atau terdakwa kepada instansi yang terkait;

- g. Menghentikan sementara suatu transaksi keuangan, transaksi perdagangan, dan perjanjian lainnya atau pencabutan sementara perizinan, lisensi serta konsensi yang dilakukan atau dimiliki oleh tersangka atau terdakwa yang diduga berdasarkan bukti awal yang cukup ada hubungannya dengan tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa;
- h. Meminta bantuan Interpol atau instansi penegak hukum negara lain untuk melakukan pencarian, penangkapan, dan penyitaan barang bukti di luar negeri;
- i. Meminta bantuan kepolisian atau instansi lain yang terkait untuk melakukan penangkapan, penahanan, penggeledahan, dan penyitaan dalam perkara tindak pidana korupsi yang sedang diperiksa.

Selain itu, dalam Pasal 13 Undang-Undang No. 30 Tahun 2002, Komisi Pemberantasan Korupsi diberikan kewenangan yang berkaitan dalam hal pelaksanaan tugas pencegahan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 6 huruf d, yaitu Komisi Pemberantasan Korupsi berwenang melaksanakan langkah atau upaya pencegahan sebagai berikut:

- a. Melakukan pendaftaran dan pemeriksaan terhadap laporan harta kekayaan penyelenggara negara \;
- b. Menerima laporan dan menetapkan status gratifikasi;
- c. Menyelenggarakan program pendidikan antikorupsi pada setiap jenjang pendidikan;

- d. Merancang dan mendorong terlaksananya program sosialisasi pemberantasan tindak pidana korupsi;
- e. Melakukan kampanye antikorupsi kepada masyarakat umum;
- f. Melakukan kerja sama bilateral atau multilateral dalam pemberantasan tindak pidana korupsi.

Selain itu, kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam melaksanakan tugas monitor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf e ditegaskan dalam Pasal 14, yaitu:

- a. Melakukan pengkajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintah;
- b. Memberi saran kepada pimpinan lembaga negara dan pemerintah untuk melakukan perubahan jika berdasarkan hasil pengkajian, sistem pengelolaan administrasi tersebut berpotensi korupsi;
- c. Melaporkan kepada Presiden Republik Indonesia, Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia, dan Badan Pemeriksa Keuangan, jika saran Komisi Pemberantasan Korupsi mengenai usulan perubahan tersebut tidak diindahkan.

Sedangkan Pasal 15 undang-undang ini, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) 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 Pmeriksa Keuangan;
- d. Menegakkan sumpah jabatan;
- e. Menjalankan tugas, tanggung jawab, dan wewenangnya berdasarkan asas-asas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5.

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) berdedukan di bukota negara Republik Indonesia dan wilayah kerjanya meliputi seluruh wilayah negara Republik Indonesia. 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.

Dalam menjalankan atau melaksanakan tugas dan kewenangannya, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) bertanggung jawab kepada publik atas pelaksanaan tugasnya dam 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.

b. Tugas dan Wewenang Komisi Penyiaran Indonesia(KPI)

Eksistensi KPI adalah bagian dari wujud peran serta masyarakat dalam hal penyiaran, baik sebagai wadah aspirasi maupun mewakili kepentingan masyarakat (UU Penyiaran, Pasal 8 ayat 1). Legitimasi politik bagi posisi KPI dalam kehidupan kenegaraan berikutnya secara tegas diatur oleh UU Penyiaran sebagai lembaga negara independen yang mengatur hal-hal mengenai penyiaran (UU Penyiaran, Pasal 7 ayat 2). Secara konseptual posisi ini mendudukan KPI sebagai lembaga kuasi negara atau dalam istilah lain juga biasa dikenal dengan *auxillary state institution*.

Dalam rangka menjalankan fungsinya KPI memiliki kewenangan (otoritas) menyusun dan mengawasi berbagai peraturan penyiaran yang menghubungkan antara lembaga penyiaran, pemerintah dan masyarakat. Pengaturan ini mencakup semua daur proses kegiatan penyiaran, mulai

dari tahap pendirian, operasionalisasi, pertanggungjawaban dan evaluasi. Dalam melakukan kesemua ini, KPI berkoordinasi dengan pemerintah dan lembaga negara lainnya, karena spektrum pengaturannya yang saling berkaitan. Ini misalnya terkait dengan kewenangan yudisial dan yustisial karena terjadinya pelanggaran yang oleh UU Penyiaran dikategorikan sebagai tindak pidana. Selain itu, KPI juga berhubungan dengan masyarakat dalam menampung dan menindaklanjuti segenap bentuk apresiasi masyarakat terhadap lembaga penyiaran maupun terhadap dunia penyiaran pada umumnya.

Tugas dan Kewajiban Komisi Penyiaran Indonesia (KPI):

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

Kewenangan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI):

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

3. Ikut membangun iklim persaingan yang sehat antarlembaga penyiaran dan industri terkait;
4. Memelihara tatanan informasi nasional yang adil, merata, dan seimbang;
5. Menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran;
6. Menyusun perencanaan pengembangan sumber daya manusia yang menjamin profesionalitas di bidang penyiaran;

Uraian Tugas Dan Kewenangan KPI berdasarkan; UU Penyiaran, Pedoman Perilaku Penyiaran (P3), dan Standar Program Siaran (SPS)

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran

Pasal 1

Angka 4

Penyiaran televisi adalah media komunikasi massa dengar pandang, yang menyalurkan gagasan dan informasi dalam bentuk suara dan gambar secara umum, baik terbuka maupun tertutup, berupa program yang teratur dan berkesinambungan.

Angka 9

Lembaga penyiaran adalah penyelenggara penyiaran, baik lembaga penyiaran publik, lembaga penyiaran swasta, lembaga penyiaran komunitas maupun lembaga penyiaran berlangganan yang dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan tanggung jawabnya berpedoman pada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Angka 13

Komisi Penyiaran Indonesia adalah lembaga negara yang bersifat independen yang ada di pusat dan di daerah yang tugas dan wewenangnya diatur dalam Undang-undang ini sebagai wujud peran serta masyarakat di bidang penyiaran.

Pasal 6

Angka 4

Untuk penyelenggaraan penyiaran, dibentuk sebuah komisi penyiaran.

Pasal 7

- (1) Komisi penyiaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (4) disebut Komisi Penyiaran Indonesia, disingkat KPI.
- (2) KPI sebagai lembaga negara yang bersifat independen mengatur hal-hal mengenai penyiaran.
- (3) KPI terdiri atas KPI Pusat dibentuk di tingkat pusat dan KPI Daerah dibentuk di tingkat provinsi.
- (4) Dalam menjalankan fungsi, tugas, wewenang dan kewajibannya, KPI Pusat diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, dan KPI Daerah diawasi oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.

Pasal 8

- (1) KPI sebagai wujud peran serta masyarakat berfungsi mewadahi aspirasi serta mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran.
- (2) Dalam menjalankan fungsinya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), KPI mempunyai wewenang:
 - 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.
- (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 Antarlembaga 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 Penye-Lenggaraan Penyiaran; Dan
- f. Menyusun Perencanaan Pengembangan Sumber Daya Manusia Yang Menjamin Profesionalitas Di Bidang Penyiaran.

Pasal 18 ayat (3)

Pengaturan jumlah dan cakupan wilayah siaran lokal, regional, dan nasional, baik untuk jasa penyiaran radio maupun jasa penyiaran televisi, disusun oleh KPI bersama Pemerintah.

Kewenangan KPI Dalam Perizinan Penyiaran

Pasal 53

- (1) Sebelum menyelenggarakan kegiatannya lembaga penyiaran wajib memperoleh izin penyelenggaraan penyiaran.
- (4) Izin dan perpanjangan izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh negara setelah memperoleh:
 - a. masukan dan hasil evaluasi dengar pendapat antara pemohon dan KPI;
 - b. rekomendasi kelayakan penyelenggaraan penyiaran dari KPI;
 - c. hasil kesepakatan dalam forum rapat bersama yang diadakan khusus untuk perizinan antara KPI dan Pemerintah; dan
 - d. izin alokasi dan penggunaan spektrum frekuensi radio oleh Pemerintah atas usul KPI.
- (5) Atas dasar hasil kesepakatan sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) huruf c, secara administratif izin penyelenggaraan penyiaran diberikan oleh negara melalui KPI.
- (8) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara dan persyaratan perizinan penyelenggaraan penyiaran disusun oleh KPI bersama Pemerintah.

Tugas Dan Kewenangan KPI Terkait Pedoman Perilaku

Penyiaran Pasal 48

- (1) Pedoman perilaku penyiaran bagi penyelenggaraan siaran ditetapkan oleh KPI.
- (2) Pedoman perilaku penyiaran sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) disusun dan bersumber pada:

- a. nilai-nilai agama, moral dan peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan
 - b. norma-norma lain yang berlaku dan diterima oleh masyarakat umum dan lembaga penyiaran.
- (3) KPI wajib menerbitkan dan mensosialisasikan pedoman perilaku penyiaran kepada Lembaga Penyiaran dan masyarakat umum.
- (4) Pedoman perilaku penyiaran menentukan standar isi siaran yang sekurang-kurangnya berkaitan dengan:
- a. rasa hormat terhadap pandangan keagamaan;
 - b. rasa hormat terhadap hal pribadi;
 - c. kesopanan dan kesusilaan;
 - d. pembatasan adegan seks, kekerasan, dan sadisme;
 - e. perlindungan terhadap anak-anak, remaja, dan perempuan;
 - f. penggolongan program dilakukan menurut usia khalayak;
 - g. penyiaran program dalam bahasa asing;
 - h. ketepatan dan kenetralan program berita;
 - i. siaran langsung; dan
 - j. siaran iklan.
- (5) KPI memfasilitasi pembentukan kode etik penyiaran.

Pasal 49

KPI secara berkala menilai pedoman perilaku penyiaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 ayat (3) sesuai dengan perubahan peraturan perundang-undangan dan perkembangan norma-norma yang berlaku dalam masyarakat.

Pasal 50

- (1) KPI wajib mengawasi pelaksanaan pedoman perilaku penyiaran.
- (2) KPI wajib menerima aduan dari setiap orang atau kelompok yang mengetahui adanya pelanggaran terhadap pedoman perilaku penyiaran.
- (3) KPI wajib menindaklanjuti aduan resmi mengenai hal-hal yang bersifat mendasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (3) huruf e.
- (4) KPI wajib meneruskan aduan kepada lembaga penyiaran yang bersangkutan dan memberikan kesempatan hak jawab.
- (5) KPI wajib menyampaikan secara tertulis hasil evaluasi dan penilaian kepada pihak yang mengajukan aduan dan Lembaga Penyiaran yang terkait.

Pasal 51

- (1) KPI dapat mewajibkan Lembaga Penyiaran untuk menyiarkan dan/atau menerbitkan pernyataan yang berkaitan dengan aduan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 ayat (2) apabila terbukti benar.
- (2) Semua Lembaga Penyiaran wajib menaati keputusan yang dikeluarkan oleh KPI yang berdasarkan pedoman perilaku penyiaran.

Pertanggungjawaban KPI

Pasal 53

- (1) KPI Pusat dalam menjalankan fungsi, wewenang, tugas, dan kewajibannya bertanggung jawab kepada Presiden dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- (2) KPI Daerah dalam menjalankan fungsi, wewenang, tugas, dan kewajibannya bertanggung jawab kepada Gubernur dan menyampaikan laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi.

Sanksi-Sanksi yang Dapat Dijatuhkan Oleh KPI

Sanksi administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa:

- a. Teguran Tertulis;
- b. Penghentian Sementara Mata Acara Yang Bermasalah Setelah Melalui Tahap Tertentu;
- c. Pembatasan Durasi Dan Waktu Siaran;
- d. Denda Administratif;
- e. Pembekuan Kegiatan Siaran Untuk Waktu Tertentu;
- f. Tidak Diberi Perpanjangan Izin Penyelenggaraan Penyiaran;
- g. Pencabutan Izin Penyelenggaraan Penyiaran.

Berdasarkan Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia Nomor 2

Tahun 2007 Tentang Pedoman Perilaku Penyiaran

Pengawasan KPI Terhadap Pedoman Perilaku Penyiaran

Pasal 17

- (1) KPI mengawasi pelaksanaan Pedoman Perilaku Penyiaran.

- (2) Pedoman Perilaku Penyiaran harus menjadi pedoman lembaga penyiaran dalam memproduksi suatu program siaran.
- (3) Pedoman Perilaku Penyiaran wajib dipatuhi oleh semua lembaga penyiaran

Kewenangan KPI Terkait Dengan Pengaduan Terhadap Adanya

Pelanggaran Pedoman Perilaku Penyiaran

Pasal 19

Setiap orang atau sekelompok orang yang mengetahui adanya pelanggaran terhadap Pedoman Perilaku dapat mengadukan ke KPI.

Pasal 20

KPI menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran.

Pasal 21

Dalam hal KPI memutuskan untuk mempertimbangkan keluhan dan atau pengaduan, Lembaga Penyiaran tersebut diundang untuk didengar keterangannya guna mendapatkan klarifikasi dan penjelasan lebih lanjut tentang materi program yang diadakan tersebut.

Hak Jawab

Pasal 22

1. KPI memberikan kesempatan kepada Lembaga Penyiaran yang diduga melakukan pelanggaran atas Pedoman Perilaku Penyiaran untuk melakukan klarifikasi berupa hak jawab, baik dalam bentuk tertulis maupun dalam bentuk didengar langsung keterangannya sebelum keputusan ditetapkan.
2. Berkaitan dengan ketentuan ayat (1) di atas, setiap Lembaga Penyiaran harus menunjuk seorang 'penangan pengaduan' yang akan menangani setiap laporan dan pengaduan tentang kemungkinan pelanggaran.

Pencatatan Pelanggaran

Pasal 25

Setiap pelanggaran yang dilakukan oleh Lembaga Penyiaran terhadap Pedoman Program Penyiaran akan dicatat dan direkam oleh KPI dan akan menjadi bahan pertimbangan bagi KPI dalam hal memberikan keputusan-keputusan yang menyangkut Lembaga Penyiaran, termasuk keputusan dalam hal perpanjangan izin siaran.

Kewenangan KPI Terkait Materi Rekaman Siaran dan Keputusan Pasal 23

1. Untuk kepentingan pengambilan keputusan, KPI memiliki wewenang untuk meminta kepada lembaga penyiaran yang bersangkutan untuk memperlihatkan rekaman bahan siaran yang diadakan lengkap dengan penjelasan-penjelasan tertulis dari penanggung jawab program lembaga penyiaran tersebut.
2. Berkaitan dengan ayat (1), lembaga penyiaran wajib menyimpan materi rekaman siaran selama minimal satu tahun.

Berdasarkan Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia Nomor 3

Tahun 2007 Tentang Standar Program Siaran

Pasal 67 Pengawasan

- (1) KPI mengawasi pelaksanaan Standar Program Siaran.
- (2) Standar Program Siaran wajib dipatuhi oleh semua lembaga penyiaran.
- (3) Lembaga penyiaran wajib memperhatikan Standar Program Siaran dalam proses pengolahan, pembuatan, pembelian, penayangan, penyiaran dan pendanaan program siaran lembaga penyiaran bersangkutan, baik lokal mau pun asing.

Pasal 70

KPI menampung, meneliti, dan menindaklanjuti aduan, sanggahan, serta kritik dan apresiasi masyarakat terhadap penyelenggaraan penyiaran.

Pasal 71

Dalam hal KPI memutuskan untuk mempertimbangkan keluhan dan atau pengaduan, Lembaga Penyiaran tersebut diundang untuk didengar keterangannya guna mendapatkan klarifikasi dan penjelasan lebih lanjut tentang materi program yang diadakan tersebut.

Hak Jawab Lembaga Penyiaran Kepada KPI

Pasal 72

- (1) KPI memberikan kesempatan kepada Lembaga Penyiaran yang diduga melakukan pelanggaran atas Standar Program Siaran tersebut untuk melakukan klarifikasi berupa hak jawab, baik dalam bentuk tertulis maupun dalam bentuk didengar langsung keterangannya sebelum keputusan ditetapkan.

Pasal 73

- (1) Untuk kepentingan pengambilan keputusan, KPI memiliki wewenang untuk meminta kepada lembaga penyiaran yang bersangkutan, untuk memperlihatkan rekaman bahan siaran yang diadukan, lengkap dengan penjelasan-penjelasan tertulis dari penanggung jawab program lembaga penyiaran tersebut.
- (2) Berkaitan dengan ayat (1), lembaga penyiaran wajib menyimpan materi rekaman siaran selama minimal satu tahun.

Pasal 75

- (1) Setiap pelanggaran yang terbukti dilakukan oleh lembaga penyiaran akan tercatat secara administratif dan akan mempengaruhi keputusan KPI berikutnya, termasuk dalam hal perpanjangan izin lembaga penyiaran yang bersangkutan.
- (2) Bila KPI menemukan bahwa terjadi pelanggaran oleh lembaga penyiaran, KPI akan mengumumkan pelanggaran itu kepada publik, sementara lembaga penyiaran bersangkutan wajib mengumumkan pula keputusan tersebut melalui siarannya.

c. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia(Komnas HAM)

Komnas Ham Berdasarkan Uu 39 Tahun 1999(Uu Ham) Ketentuan tentang Komnas HAM diatur dalam UU nomor 39 tahun 1999 tentang HakAsasi Manusia (UU HAM), yaitu pada Bab VII Pasal 75-99. Pada awalnya, Komnas HAM didirikan dengan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Sejak 1999 keberadaan Komnas HAM didasarkan pada Undang-undang, yakni

Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 yang juga menetapkan keberadaan, tujuan, fungsi, keanggotaan, asas, kelengkapan serta tugas dan wewenang Komnas HAM. Berdasarkan Pasal 76 UU HAM, fungsi Komnas HAM adalah untuk melakukan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan dan mediasi tentang Hak Asasi Manusia, yang mana dalam Pasal 89 UU HAM dijelaskan lebih lanjut wewenang Komnas HAM dalam menjalankan fungsinya.

Pasal 89 ayat(1) menyatakan bahwa: Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam pengkajian dan penelitian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan :

- a. Pengkajian Dan Penelitian Berbagai Instrumen Internasional Hak Asasi Manusia Dengan Tujuan Memberikan Saran-Saran Mengenai Kemungkinan Akses Dan Atau Ratifikasi;
 - b. Pengkajian Dan Penelitian Berbagai Peraturan Perundang-Undangan Untuk Memberikan Rekomendasi Mengenai Pembentukan, Perubahan, Dan Pencabutan Peraturan Perundang-Undangan Yang Berkaitan Dengan Hak Asasi Manusia;
 - c. Penerbitan Hasil Pengkajian Dari Penelitian;
 - d. Studi Kepustakaan, studi lapangan dan studi banding di negara lain mengenai Hak Asasi Manusia;
 - e. Pembahasan Berbagai Masalah Yang Berkaitan Dengan Perlindungan, Penegakan, Dan Pemajuan Hak Asasi Manusia;
- Dan

- f. Kerjasama Pengkajian Dan Penelitian Dengan Organisasi, Lembaga, Atau Pihak Lainnya, Baik Tingkat Nasional, Regional, Maupun Internasional Dalam Bidang Hak Asasi Manusia.

Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam penyuluhan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan:

- a. Penyebarluasan Wawasan Mengenai Hak Asasi Manusia Kepada Masyarakat Indonesia;
- b. Upaya Peningkatan Kesadaran Masyarakat Tentang Hak Asasi Manusia Melalui Lembaga Pendidikan Formal Dan Non Formal Serta Berbagai Kalangan Lainnya; Dan
- c. Kerjasama Dengan Organisasi, Lembaga Atau Pihak Lainnya, Baik Di Tingkat Nasional, Regional, Maupun Internasional Dalam Bidang Hak Asasi Manusia.

Untuk Melaksanakan Fungsi Komnas HAM Dalam Pemantauan Sebagaimana dimaksud Dalam Pasal 76, Komnas HAM Bertugas Dan Berwenang Melakukan

- a. Pengamatan Pelaksanaan Hak Asasi Manusia Dan Penyusunan Laporan Hasil Pengamatan Tersebut;
- b. Penyidikan Dan Pemeriksaan Terhadap Peristiwa Yang Timbul Dalam Masyarakat Yang Berdasarkan Sifat Atau Lingkupnya Patut Diduga Terdapat Pelanggaran Hak Asasi Manusia;

- c. Pemanggilan Kepada Pihak Pengadu Atau Korban Maupun Pihak Yang Diadukan Untuk Dimintai Dan Didengar Keterangannya;
- d. Pemanggilan Saksi Untuk Diminta Dan Didengar Kesaksiannya, Dan Kepada Saksi Pengadu Diminta Menyerahkan Bukti Yang Diperlukan;
- e. Peninjauan Di Tempat Kejadian Dan Tempat Lainnya Yang Dianggap Perlu;
- f. Pemanggilan Terhadap Pihak Terkait Untuk Memberikan Keterangan Secara Tertulis Atau Menyerahkan Dokumen Yang Diperlukan Sesuai Dengan Aslinya Dengan Persetujuan Ketua Pengadilan;
- g. Pemeriksaan Setempat Terhadap Rumah, Pekarangan, Bangunan, Dan Tempat- Tempat Lainnya Yang Diduduki Atau Dimiliki Pihak Tertentu Dengan Persetujuan Ketua Pengadilan; Dan
- h. Pemberian Pendapat Berdasarkan Persetujuan Ketua Pengadilan Terhadap Perkara Tertentu Yang Sedang Dalam Proes Peradilan, Bilamana Dalam Perkara Tersebut Terdapat Pelanggaran Hak Asasi Manusia Dalam Masalah Publik Dan Acara Pemeriksaan Oleh Pengadilan Yang Kemudian Pendapat Komnas HAM Tersebut Wajib Diberitahukan Oleh Hakim Kepada Para Pihak.

Untuk melaksanakan fungsi Komnas HAM dalam mediasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 76, Komnas HAM bertugas dan berwenang melakukan :

- a. perdamaian kedua belah pihak;
- b. penyelesaian perkara melalui cara konsultasi, negosiasi, mediasi, konsiliasi, dan penilaian ahli;
- c. pemberian saran kepada para pihak untuk menyelesaikan sengketa melalui pengadilan;
- d. penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Pemerintah untuk ditindaklanjuti penyelesaiannya; dan
- e. penyampaian rekomendasi atas suatu kasus pelanggaran hak asasi manusia kepada Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia untuk ditindaklanjuti.

Diantara beberapa fungsi Komnas HAM tersebut di atas, fungsi pemantauan dan mediasi adalah fungsi yang memegang peranan signifikan untuk menyelesaikan kasus HAM. Pasal 89 ayat (3) huruf c dan d mengatakan bahwa: Dalam menjalankan fungsi pemantauan Komnas HAM bertugas dan berwenang untuk melakukan: c. pemanggilan kepada pihak pengadu atau korban maupun pihak yang diadukan untuk dimintai dan didengar keterangannya; d. pemanggilan saksi untuk diminta dan didengar kesaksiannya, dan kepada saksi pengadu diminta menyerahkan bukti yang diperlukan; dan pasal ini diperkuat oleh Pasal 94 dan Pasal 95,

yang menyatakan bahwa: Pasal 94(1) Pihak pengadu, korban, saksi, dan atau pihak lainnya yang terkait sebagaimana dimaksud dalam Pasal 89 ayat (3) huruf c dan d, wajib memenuhi permintaan Komnas HAM.(2) Apabila kewajiban sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak dipenuhi oleh pihak lain yang bersangkutan, maka bagi mereka berlaku ketentuan Pasal 95. Pasal 95. Apabila seseorang yang dipanggil tidak datang menghadap atau menolak memberikannya, Komnas HAM dapat meminta bantuan Ketua Pengadilan untuk pemenuhan panggilan secara paksa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dapat ditarik kesimpulan bahwa sebenarnya wewenang untuk Komnas HAM berdasar Pasal 89 ayat (3) huruf c dan d yang diperkuat oleh Pasal 94 adalah bukan sebagai wewenang untuk melakukan upaya paksa dalam memanggil pihak terkait guna memberikan keterangan tertulis, melainkan sebatas mendengar keterangan pihak terkait dan melakukan peninjauan.

Dalam hal pemanggilan terhadap pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis, dan untuk melakukan pemeriksaan setempat, Komnas HAM berdasarkan Pasal 89 ayat (3) huruf f dan g perlu meminta persetujuan Ketua Pengadilan terlebih dahulu. f. pemanggilan terhadap pihak terkait untuk memberikan keterangan secara tertulis atau menyerahkan dokumen yang diperlukan sesuai dengan aslinya dengan persetujuan Ketua Pengadilan; g. pemeriksaan setempat terhadap rumah, pekarangan, bangunan, dan tempat-tempat lainnya yang diduduki atau dimiliki pihak tertentu dengan persetujuan Ketua Pengadilan; Komnas HAM wajib menyampaikan laporan tahunan tentang pelaksanaan fungsi,

tugas, dan wewenangnya, serta kondisi hak asasi manusia, dan perkara-perkara yang ditanganinya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Indonesia dan Presiden dengan tembusan kepada Mahkamah Agung. Berdasarkan Pasal 98 UU ini, dalam menjalankan fungsi dan tugasnya, anggaran Komnas HAM dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Pasal 99 sebagai pasal terakhir yang mengatur tentang Komnas HAM menyatakan bahwa: Ketentuan dan tata cara pelaksanaan fungsi, tugas, dan wewenang serta kegiatan Komnas HAM diatur lebih lanjut dalam Peraturan Tata Tertib Komnas HAM. Beberapa kelemahan UU 39 Tahun 1999 (UU HAM) sebagai dasar hukum Komnas HAM untuk menjalankan fungsinya: (1). Mengacu Pasal 1 ayat (7) UU HAM, Komnas HAM disebut sebagai lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lain, tapi keberadaan Komnas HAM tidak didasarkan pada UUD NRI 1945, akibatnya bila terjadi sengketa kewenangan dengan lembaga lainnya seperti Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham), Kejaksaan Agung dan DPR maka tidak dapat diselesaikan lewat Mahkamah Konstitusi; (2). UU HAM tidak mengatur secara jelas dan tegas tentang pemanggilan terhadap pihak yang diduga melakukan pelanggaran HAM atau pihak lain yang dimintai keterangannya oleh Komnas HAM, sehingga tidak memiliki kekuatan memaksa untuk menghadirkan yang bersangkutan; 3. Berdasarkan UU HAM, Komnas HAM dapat menerbitkan rekomendasi setelah ada proses mediasi. Di luar proses mediasi UU HAM tidak mengatur apakah Komnas HAM boleh mengeluarkan rekomendasi atau tidak. Dalam praktiknya rekomendasi juga diterbitkan setelah Komnas HAM melakukan tugas pemantauan. Hal

ini dapat menimbulkan persoalan karena pihak yang bersangkutan menolak rekomendasi itu dengan alasan tidak diatur secara tegas dalam UU HAM;⁴ Komnas HAM tidak diberi kewenangan untuk melakukan penyidikan atas hasil temuan pelanggaran HAM di lapangan. Kewenangan Komnas HAM sekedar melakukan penelitian, pemantauan dan investigasi serta menerbitkan rekomendasi. UU HAM tidak memberi konsekuensi apapun jika pihak yang diberi rekomendasi tidak mau melaksanakan rekomendasi tersebut. Kondisi itulah yang membuat Komnas HAM tidak mampu menuntaskan persoalan HAM yang diadukan masyarakat. Komnas HAM, seharusnya juga diberi kewenangan lebih untuk bertindak menuntaskan pelanggaran HAM. Mengingat aktor pelanggar HAM mayoritas dilakukan oleh aparatur negara, maka satu-satunya lembaga yang dapat melakukan pemeriksaan terkait pelanggaran HAM di instansi pemerintahan seharusnya adalah Komnas HAM;⁵ Kelemahan lain, terkait imunitas bagi anggota dan pekerja Komnas HAM. Di tengah tuntutan pekerjaan yang berat, pekerja Komnas HAM tidak didukung oleh perlindungan yang mumpuni sehingga kerap mendapat ancaman. Selain itu, dalam menjalankan tugasnya Komnas HAM seringkali mengeluarkan pendapat, keterangan, tanggapan dan lain sebagainya. Kondisi itu dapat dianggap oleh pihak tertentu sebagai pencemaran nama baik. Beberapa persoalan imunitas itu dapat mempengaruhi independensi Komnas HAM.¹⁴⁵

¹⁴⁵ Farah Rahmafutri, *Komnas HAM Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM*, diakses pada Tanggal 25 Januari 2013, pukul 010.30. WITA.

d. Tugas dan Wewenang Komisi Kepolisian Nasional

Membahas mengenai Komisi Kepolisian Nasional yang dalam fungsinya membantu Presiden dalam mengawasi kinerja Kepolisian, maka terlebih dahulu harus mengetahui definisi dari Polisi ataupun Kepolisian? Dalam hal ini Sadjijono dalam bukunya *hukum kepolisian (Polri dan good governance)*, memaknai bahwa "polisi" adalah sebagai organ atau lembaga pemerintah yang ada dalam negara. Sedangkan "kepolisian" sebagai organ dan fungsi.

Sebagai organ, yaitu suatu lembaga pemerintah yang terorganisasi dan berstruktur dalam ketatanegaran yang oleh Undang-undang diberi tugas dan wewenang serta tanggung jawab. Sebagai fungsi yang menunjuk pada tugas dan wewenang yang diberikan oleh Undang-undang yaitu fungsi preventatif dan fungsi represif. Fungsi preventif melalui pemberian perlindungan, pengayom dan pelayan kepada masyarakat, dan fungsi represif dalam rangka penegakan hukum. Dikaitkan dengan "tugas" intinya menunjuk pada tugas yang secara universal untuk menjamin ditaatinya norma-norma yang berlaku dalam masyarakat. Semua itu dalam rangka memelihara keamanan, ketertiban dan ketentraman dalam masyarakat, yang pada gilirannya dapat menjamin kelangsungan, kelestarian masyarakat itu sendiri.

Eksistensi Kepolisian Negara Republik Indonesia selama kurun waktu orde baru mengalami keterpurukan dan terkebiri kekuasanya oleh campur tangan lembaga yang terintergrasi dalam tubuh Angkatan

Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Tugas, fungsi dan wewenang (kekuasaan) POLRI sebagai salah satu lembaga penegak hukum banyak di campuri dan diintervensi serta adanya kerancuan dalam penempatan dan pembagian wewenang yang menjadi kekuasaan dan tanggung jawab POLRI, sehingga dinilai tidak mampu menjalankan tugasnya.

Pembentukan Lembaga Kepolisian Nasional oleh Pemerintah merupakan salah satu upaya dalam mereformasi institusi Kepolisian. Selama kurun waktu rezim orde baru berkuasa kedudukan POLRI mengalami pembatasan yang ketat dalam menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai Kepolisian Negara dan banyak terkooptasi dengan tugas ABRI serta adanya lembaga diluar *criminal justice system* ikut campur tangan dalam penegakan hukum. Oleh karena itu Institusi Kepolisian dibawah komando Menhankam/Pangab, maka kinerja (*performance*) POLRI cenderung mencerminkan jiwa dan sifat militeristik. Dengan demikian menimbulkan kesan POLRI menyimpang dari fungsinya sebagai pengayom, pelindung dan pelayanan masyarakat, bahkan jalur yang digunakan dalam melaksanakan tugas menggunakan komando yang mirip dengan pola-pola militer.

Gerakan reformasi di Indonesia pada Tahun 1998 telah menimbulkan di berbagai bidang kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk juga dilingkungan Kepolisian sesuai tuntutan masyarakat agar POLRI kembali kepada perannya sebagai penegak hukum, pelindung, pengayom dan pelayan masyarakat.

Reformasi Kepolisian muncul sebagai agenda pokok demokratisasi dan demiliterisasi pada saat hari ABRI tanggal 5 oktober 1998 Menhankam/Pengab Jendral Wiranto mengeluarkan bahwa POLRI akan di keluarkan dari ABRI. Akhirnya pada 1 April 1999 keluar instruksi Presiden No. 2 tahun 1999 tentang pemisahan POLRI dan TNI yang kemudian ditindaklanjuti pemisahan POLRI secara struktural dari ABRI.

Argument awal pemisahan itu adalah terjadinya penyimpangan dalam penggunaan kekuatan TNI dan POLRI semasa orde baru yang mengakibatkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap kedua Institusi itu. Untuk itu Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1999 menegaskan beberapa hal, yakni

- a. TNI adalah alat negara yang melindungi, memelihara dan mempertahankan keutuhan negara kesatuan Republik Indonesia
- b. POLRI adalah alat negara penegak hukum, pengayom dan pelindung masyarakat selaras dengan prinsip otonomi daerah
- c. Pemerintah harus menuntaskan aspek yang terkait dengan pemisahan TNI-POLRI secara berlanjut
- d. Pemerintah harus menentukan arah kebijakan pada peningkatan kualitas professional TNI dan POLRI

Dari perkembangan diawal reformasi itulah kemudian dihasilkan dasar-dasar pengaturan tentang POLRI pada khususnya, sektor keamanan pada umumnya, yaitu ketetapan MPR No. VI/MPR/2000 dan

ketetapan MPR No. VII/MPR/2000. Secara khusus ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 mengharuskan, pembentukan Lembaga Kepolisian Nasional untuk membantu Presiden di bidang Kepolisian Nasional.

Keberadaan Komisi Kepolisian Nasional (kopolnas) merupakan salah satu bagian penting dari perkembangan mendasar yang dialami Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI), berdasarkan Pasal 37 – Pasal 40 UU No. 2/2002 yang kemudian di tindak lanjuti dengan PERPRES No. 17/2005. Ketentuan tentang Lembaga Kepolisian tersebut diperjelas dalam Pasal 37 ayat (2) dan Pasal 39 ayat (3) UU No. 2/2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia (UU POLRI 2002), dan diwujudkan melalui Peraturan Presiden No. 17/2005 tentang Komisi Kepolisian Nasional. UU POLRI 2002 menyebut Lembaga tersebut dengan Komisi Kepolisian Nasional (kopolnas), yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kopolnas bertugas membantu Presiden mengenai arah kebijakan POLRI serta mengenai pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. (Pasal 37 UU No. 2/2002).

1) Dasar Hukum Komisi Kepolisian Nasional

Dalam hal ini penulis mengorganisir dalam penelitian ini dengan 3 dasar hukum legal formal Komisi Kepolisian Nasional, sebagai berikut:

- a. Ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 Tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia.

- b. Undang-undang No. 2 Tahun 2002 Kepolisian Negara Republik Indonesia.
- c. Keputusan Presiden No. 17 Tahun 2005 Tentang Komisi Kepolisian Nasional.

2) Visi dan Misi Komisi Kepolisian Nasional

a) Visi Kopolnas

Seperti halnya komisi-komisi negara lainnya kopolnas juga memiliki visi yaitu: Kopolnas yang mampu memberikan pertimbangan efektif dan terpercaya kepada Presiden dalam rangka mewujudkan Polri yang profesional dan mandiri.

b) Misi Kopolnas

- 1) Memantapkan organisasi dan manajemen Kopolnas demi terwujudnya kinerja yang optimal dan dinamis.
- 2) Mengumpulkan dan menganalisis data yang berkaitan dengan anggaran, sumber daya manusia, dan sarana prasarana guna menunjang kinerja POLRI yang ideal.
- 3) Memberikan saran dan pertimbangan secara tepat dalam rangka menetapkan arah kebijakan POLRI serta pengangkatan dan atau pemberhentian Kapolri.
- 4) Menyelenggarakan tata cara penerimaan dan penanganan saran dan keluhan masyarakat untuk mewujudkan POLRI yang disegani masyarakat.

3) Tujuan Dan Sasaran Komisi Kepolisian Nasional

- a) Tersusunnya rumusan arah kebijakan POLRI kedepan yang meliputi antara lain saran dan pertimbangan yang berkaitan dengan anggaran, sumber daya manusia, sarana prasarana, dan profesionalisme dan kemandirian POLRI.
- b) Terselenggaranya administrasi penerimaan dan penanganan saran dan keluhan masyarakat secara optimal dan dinamis termasuk penyampaian hasilnya kepada pengadu.
- c) Siapnya Kopolnas dalam memberikan pertimbangan dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.
- d) Mantapnya organisasi dan manajemen Kopolnas dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.
- e) Mantapnya sekretariat Kopolnas dalam memberikan dukungan di bidang penyelenggaraan administrasi, anggaran, sumber daya manusia, dan sarana prasarana.

4) Kegiatan Tahunan

- a) Melakukan konsultasi publik dalam bentuk seminar, lokakarya, dan diskusi kelompok dengan berbagai kelompok masyarakat, organisasi pemerintah, sistim peradilan pidana dan berbagai pemangku kepentingan.
- b) Menyelenggarakan survey dan penelitian tentang pendapat publik dan anggota POLRI mengenai perpolisian dan kinerja POLRI.

- c) Melakukan pemantauan kinerja para calon Kapolri berdasar tolak ukur yang ditetapkan dan informasi dari berbagai sumber.
- d) Melakukan kunjungan kerja ke berbagai satuan POLRI di pusat dan wilayah dalam rangka pelaksanaan tugas Kopolnas.
- e) Menyelenggarakan administrasi saran dan keluhan masyarakat yang diterima, menindak lanjuti, memonitor, meminta penjelasan, dan menginformasikan hasil investigasi kepada pengadu.
- f) Melakukan rapat-rapat internal Kopolnas maupun dengan Polri untuk membahas kinerja POLRI, arah kebijakan POLRI, pertimbangan tentang pengangkatan dan pemberhentian Kapolri dan evaluasi terhadap saran dan keluhan yang diterima.
- g) Menyusun Rencana kerja tahunan dan laporan akuntabilitas kinerja Kopolnas.
- h) Melakukan sosialisasi organisasi Kopolnas melalui diskusi interaktif di TV/Radio.
- i) Melakukan sosialisasi organisasi melalui penyebaran brosur tentang berbagai aspek Kopolnas ke berbagai lapisan masyarakat.

- j) Melakukan kerjasama dengan berbagai komisi sejenis baik di dalam maupun diluar negeri.

5) Fungsi dan Kewenangan Komisi Kepolisian Nasional Dalam UU No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara RI Jo Peraturan Presiden RI No 17 Tahun 2005

Sebelum membahas mengenai kedudukan lembaga negara terlebih dahulu harus mengetahui istilah kedudukan suatu lembaga negara. Dalam hal ini Philipus M. Hadjon mengartikan bahwa kedudukan lembaga negara, *pertama*, sebagai posisi suatu lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara yang lain. *kedua*, posisi lembaga negara didasarkan pada fungsi utamanya. Dari pengertian ini, pengertian dapat ditekankan pada posisi dari suatu lembaga negara, baik itu dibandingkan dengan lembaga negara lain maupun didasarkan pada fungsi utamanya, namun dapat ditarik pemahaman bahwa kedudukan adalah suatu posisi dan apabila itu kedudukan suatu lembaga, maka diartikan posisi dari suatu lembaga.

Titik Triwulan Tutik mengutip pendapatnya philipus M. Hadjon bahwa dalam organisasi negara diatur mengenai bentuk negara dan sistem pemerintahan termasuk pembagian kekuasaan negara atau alat perlengkapan negara. Apa saja yang merupakan alat perlengkapan negara? Beliau mengutip pendapatnya C. F. Strong, bahwa dalam konstitusi diatur mengenai lembaga yang permanen

(*permanen institutions*) yang mempunyai berbagai fungsi, yaitu fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudisial.

Berkaitan dengan dengan alat perlengkapan negara, menurut beliau apabila dihubungkan dengan UUD NRI 1945 hasil amandemen, maka ditetapkan empat kekuasaan dan satu lembaga bantu dengan delapan lembaga negara sebagai berikut: *Pertama*, kekuasaan legislatif, yaitu majelis permusyawaratan rakyat (MPR) yang tersusun atas: dewan perwakilan rakyat (DPR) dan dewan perwakilan daerah (DPD); *kedua*, kekuasaan pemerintah negara (eksekutif), yaitu presiden dan wakil presiden; *ketiga*, kekuasaan kehakiman (yudisial), meliputi: mahkamah agung (MA) dan mahkamah konstitusi (MK); *keempat*, kekuasaan eksaminatif (inspektif), yaitu badan pemeriksa keuangan (BPK); *kelima*, lembaga negara bantu (*the state auxiliara body*), komisi yudisial (KY).

Dari uraian diatas, jika dilihat dari fungsi Komisi Kepolisian Nasional sebagai mana dalam Bab VI Undang-Undang No. 2 Tahun 2002 Tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia ataupun Peraturan Presiden No. 17 Tahun 2005 Tentang Komisi Kepolisian Nasional maka Komisi Kepolisian Nasional merupakan komisi negara biasa yang merupakan cabang kekuasaan eksekutif yang mana pembentukanya berdasarkan ketentuan Undang-undang akan tetapi penyelenggaraanya ditujukan untuk kepentingan presiden dalam menentukan arah kebijakan Lembaga Kepolisian.

Komisi Kepolisian Nasional merupakan sebutan Lembaga Kepolisian Nasional yang eksistensinya bersamaan dengan keluarnya ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 dan Undang-undang No. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-undang, bahwa Komisi Kepolisian Nasional dibentuk melalui Keputusan Presiden.

Pada tanggal 7 Februari 2005 presiden mengeluarkan peraturan presiden Republik Indonesia nomor 17 tahun 2005 tentang Komisi Kepolisian Nasional. Yang mana pada Pasal 3 dan 4 mempertegas Pasal 38 ayat (1) dan ayat (2) undang-undang no. 2 tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Pasal 3 mengatur mengenai tugas Komisi Kepolisian Nasional, kemudian Pasal 4 mengatur mengenai wewenangnya.

Di dalam Pasal 8 ketetapan MPR No. VII/MPR/2000 Tentang Peran Tentara Nasional Indonesia dan Peran Kepolisian Negara Republik Indonesia merumuskan secara jelas bahwa eksistensi Lembaga Kepolisian Nasional yang substansinya, sebagai berikut:

- Ayat (1) : Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia dibantu oleh Lembaga Kepolisian Nasional;
- Ayat (2) : Lembaga Kepolisian Nasional di bentuk oleh Presiden yang diatur oleh Undang-undang; dan
- Ayat (3) : Lembaga Kepolisian Nasional memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri.

Pasal 37 Undang-undang No. 2 Tahun 2002 menyebutkan bahwa Komisi Kepolisian Nasional berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan dibentuk dengan Keputusan Presiden pula. Oleh karena pembentukan Komisi Kepolisian Nasional atas keputusan Presiden dan bertugas sebagai pembantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri, maka konsekwensinya adalah keanggotaan Komisi Kepolisian Nasional di angkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan surat keputusan Presiden.

Jika dicermati dari tugas dan wewenang Komisi Kepolisian Nasional terlihat dengan jelas, bahwa pembentukan Komisi Kepolisian Nasional berdasarkan ketentuan Undang-undang, akan tetapi penyelenggaraannya ditujukan untuk kepentingan Presiden dalam menentukan arah kebijakan Lembaga Kepolisian.

Secara implisit Komisi Kepolisian Nasional berada diluar Lembaga Kepolisian dan berada diluar struktur organisasi, namun secara eksplisit sebagai pendamping dan memiliki peran pengawasan dalam penyelenggaraan kepolisian terutama kaitannya dengan menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja Kepolisian.

Yang dimaksud dengan menentukan arah kebijakan adalah arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang ditetapkan presiden merupakan pedoman penyusunan teknis Kepolisian yang menjadi lingkup

kewenangan POLRI. Kemudian mengenai saran dan keluhan adalah menyangkut penyalahgunaan wewenang, dugaan korupsi, pelayanan yang buruk, perlakuan diskriminatif, dan penggunaan diskresi yang keliru, dan masyarakat berhak memperoleh informasi mengenai penanganan keluhannya.

Merujuk pada pendapatnya Philipus M. Hadjon bahwa fungsi merupakan suatu tugas dan atau wewenang, oleh karenanya dalam hal ini membahas komisi negara maka fungsi diartikan sebagai tugas dan wewenang dari komisi tersebut.

Komisi Kepolisian Nasional dibentuk untuk *pertama*, membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan POLRI, yaitu membentuk POLRI yang mampu menjadi pelindung Pengayom dan Pelayan Masyarakat yang selalu dekat dan bersama-sama masyarakat, serta sebagai penegak hukum yang profesional dan proposional yang selalu menjunjung tinggi supremasi hukum dan hak azasi manusia, Pemelihara keamanan dan ketertiban serta mewujudkan keamanan dalam negeri dalam suatu kehidupan nasional yang demokratis dan masyarakat yang sejahtera. *Kedua*, memberi pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri. Dalam hal ini Komisi Kepolisian Nasional memberikan masukan-masukan dan kriteria-kriteria kepada Presiden untuk menentukan calon Kapolri yang akan diajukan ke DPR yang kemudian mengadakan uji kelayakan dan memutuskan siapa calon yang layak memangku jabatan tersebut sebagaimana yang telah

diatur dalam Pasal 11 Undang-undang No. 2 Tahun 2002. begitu juga Dalam hal pemberhentianpun juga demikian.

Dalam Pasal 11 ayat (6) disebutkan bahwa calon Kapolri adalah perwira tinggi Kepolisian Negara Republik Indonesia yang masih aktif dengan memperhatikan jenjang kepangkatan dan karir. Yang dimaksud dengan "jenjang kepangkatan" ialah prinsip senioritas dalam arti penyandang pangkat tertinggi dibawah KAPOLRI yang dapat dicalonkan sebagai kapolri. Sedangkan yang dimaksud dengan "jenjang karir" ialah pengalaman penugasan dari pati calon Kapolri pada berbagai bidang profesi Kepolisian atau berbagai macam jabatan di Kepolisian. Kemudian mengenai pemberhentian ada dua macam, yaitu:

- a. Pemberhentian Dengan Hormat, yaitu apabila: mencapai batas usia pensiun, pertimbangan khusus untuk kepentingan dinas, tidak memenuhi syarat jasmani dan/atau rohani, dan gugur, tewas, meninggal dunia atau hilang dalam tugas.
- b. Pemberhentian Dengan Tidak Hormat, yaitu apabila: melakukan tindak pidana, melakukan pelanggaran, meninggalkan tugas atau hal lain.

Dalam melaksanakan tugasnya, Kompolnas diberikan wewenang untuk:

- a. Mengumpulkan dan menganalisis data sebagai bahan pemberian saran kepada Presiden yang berkaitan dengan anggaran, pengembangan sumber daya manusia, dan

pengembangan sarana dan prasarana Kepolisian Negara Republik Indonesia;

- b. Memberikan saran dan pertimbangan lain kepada Presiden dalam upaya mewujudkan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang profesional dan mandiri; dan
- c. Menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja Kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden.

Kewenangan-kewenangan ini masih terlalu sederhana bagi sebuah Komisi Nasional yang bertugas membantu Presiden namun sebaliknya justru terlampau lemah bagi sebuah Komisi yang diharapkan menjalankan fungsi pengawasan terhadap POLRI. Kalau hanya menerima saran dan keluhan masyarakat mengenai kinerja Kepolisian untuk disampaikan kepada Presiden, hal ini cukup dilakukan oleh Kepolisian sendiri, tidak harus oleh sebuah Komisi Nasional.

Sebaliknya, efektifitas pengawasan terhadap POLRI juga diragukan jika Kompolnas hanya sebatas menampung keluhan-keluhan masyarakat mengenai penegakan hukum – tahap penyelidikan dan/atau penyidikan – tanpa memiliki kewenangan untuk memberi penilaian atas tindakan Kepolisian atau diskresi Kepolisian. Betapapun pentingnya kepatuhan terhadap norma agama, kesopanan, kesusilaan, maupun berbagai pertimbangan etik lainnya, salah satu kunci bagi penilaian masyarakat atas kinerja POLRI adalah kemampuan POLRI menjalankan fungsi pelayanan dan penegakkan hukum secara adil konsisten dan konsekwen.

Penilaian tersebut harus diberikan dengan tidak menutup kesempatan bagi masyarakat untuk menyampaikan apa yang diketahuinya terkait dengan penyalahgunaan kewenangan atau bahkan korupsi yang dilakukan oleh anggota Kepolisian. Akses ini penting karena seringkali apa yang disampaikan kepada pihak Kepolisian menjadi tidak jelas penyelesaiannya. Hal ini terjadi karena sikap solidaritas yang cukup kental dalam lingkungan polisi yang cenderung melindungi sesama anggota Kepolisian. Sedangkan pada sisi lain, masyarakat sangat berharap bahwa komisi tersebut mempunyai kewajiban untuk tidak hanya menampung tetapi juga memproses dan bahkan pendorong untuk terjadinya penegakan hukum.

Hal lain yang harus diperhatikan adalah bentuk atau efektivitas dari saran yang diberikan Kopolnas, yaitu hanya sebatas rekomendasi. Hal ini menjadi suatu kelemahan karena sifat dari sebuah rekomendasi tidak lebih dari pertimbangan dan saran tindak lanjut Kopolnas kepada pihak terkait. Sedangkan dalam rangka pengawasan dan pengembangan, saran Kopolnas hendaklah mempunyai suatu dampak tertentu pada kebijakan-kebijakan POLRI.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Artikel , Kedudukan Kemisi Kepolisian Nasional, <http://artikelsifaks.blogspot.com/2010/03/kedudukan-dan-fungsi-komisi-kepolisian.html>, diposkan Minggu 28 Maret 2010. 23.29. di akses pada tanggal 26 Januari 2013 Pukul 06.30 PM.

Tugas dan Kewenangan Kopolnas

Tugas	Arah kebijakan	Cakupan
<p>Membantu presiden dalam menetapkan arah kebijakan Kepolisian Negara Republik Indonesia</p>	<p>Tugas ini menjadikan kopolnas bersifat ministerial atau departemental (fungsi anggaran, kebijakan)</p> <p>Apabila alternative ini hendak ditempuh maka mengharuskan adanya penguatan lembaga atau kopolnas.</p>	<p>Isu prioritas kopolnas:</p> <ul style="list-style-type: none"> - SDM (recruitment) contoh: pendidikan - Pengendalian deskripsi dioperasional-secara yuridis, dapat diberlakukan namun hal ini tergantung dari pelaksana. Contoh: apakah korupsi harus ditahan? Masalah tilang? <p>Semua kebijakan ini berada dalam kewenangan Kapolri. Oleh karena itu dibutuhkan adanya garis batas yang jelas antara kebijakan umum dan kebijakan teknis.</p> <p>Yang saat ini yang berlaku perumusan mengenai arah kebijakan dirumuskan oleh Polri.</p> <p>Hal ini terjadi karena tidak ada pemilahan mengenai cakupan mana yang termasuk kebijakan umum dan kebijakan teknis. Kedua belah pihak Polri dan kopolnas juga tidak mengenai batasan kebijakan tersebut.</p> <p>Saran:</p> <p>Kopolnas seharusnya mencakup kebijakan makro sedangkan Kapolri pada kebijakan operasional. Seperti dinegara lain, kopolnas seharusnya berfungsi sebagai penetralisir politik Polri. Selain itu, kopolnas juga harus mempunyai akses kepejabat Polri dalam membari saran</p>

Memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia	Command	
Menerima saran dan keluhan dari masyarakat mengenai kinerja Kepolisian dan menyampaikannya kepada Presiden	Menitik beratkan pada masalah operasional polisi (profesionalitas)	

e. Tugas dan Wewenang Komisi Kejaksaan

Membicarakan tugas Komisi Kejaksaan kita merujuk pada ketentuan Pasal 10 ayat (1) Perpres Nomor 18 tahun 2015 tentang Komisi Kejaksaan. Di dalam pasal tersebut diatur tugas komisi Kejaksaan antara lain:

- a. Melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap kinerja Jaksa dan Pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas kedinasannya;
- b. Melakukan pengawasan, pemantauan dan penilaian terhadap sikap dan perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan baik di dalam maupun di luar tugas kedinasan;

- c. Melakukan pemantauan dan penilaian atas kondisi organisasi, perlengkapan sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia lingkungan Kejaksaan; dan
- d. Menyampaikan masukan kepada Jaksa Agung atas hasil pengawasan, pemantauan dan penilaian sebagaimana tersebut huruf a, huruf b dan huruf c untuk ditindaklanjuti.

Dalam melaksanakan tugas komisi Kejaksaan dapat menyampaikan masukan berupa usul :

- a. perbaikan, penyempurnaan, pembenahan organisasi, kondisi atau kinerja di lingkungan Kejaksaan;
- b. pemberian penghargaan kepada Jaksa atau Pegawai Kejaksaan yang dinilai berprestasi luar biasa dalam melaksanakan tugasnya dan/atau ;
- c. pemberian sanksi terhadap Jaksa dan Pegawai Kejaksaan sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 30 tahun 1980 tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri dan / atau peraturan perundang-undangan lainnya (Pasal 5 Perpres 18 tahun 2005).

Dari pasal di atas dapat diambil kesimpulan bahwa tugas Komisi Kejaksaan mencakup 3 (tiga) macam tugas pokok yaitu : pengawasan, pemantauan dan penilaian. Hasil pengawasan, pemantauan dan penelitian kemudian direkomendasikan kepada Jaksa Agung.

Tugas komisi Kejaksaan sebagai pengawasan lembaga Kejaksaan terhadap Jaksa dan Pegawai Kejaksaan secara garis besarnya ada 2 (dua) yaitu terhadap kinerja dan terhadap sikap dan perilaku.

Dengan demikian tugas Komisi Kejaksaan dalam hal pengawasan terhadap kinerja Jaksa dan Pegawai Kejaksaan berkenaan dalam melaksanakan tugas kedinasan sedangkan pengawasan terhadap sikap dan perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan bukan hanya berkenaan dengan tugas kedinasan tetapi juga di luar kedinasan.

Menurut Indriyanto Seno Adji, konsepsi Komisi Kejaksaan sebagai lembaga pengawasan adalah :

Mengawasi kinerja personil-personil Kejaksaan dalam menjalankan fungsi, tugas dan kewenangannya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hasil pengawasan yang dilakukan menjadi bahan masukan bagi Jaksa Agung untuk ditindaklanjuti.

Tugas Komisi Kejaksaan sebagai lembaga pemantau lembaga Kejaksaan bukan hanya menyangkut kinerja dan perilaku Jaksa atau Pegawai Kejaksaan, tetapi juga menyangkut kondisi organisasi, kelengkapan dan sumber daya manusia.

Tugas Komisi Kejaksaan untuk mengadakan penilaian terhadap lembaga Kejaksaan sama halnya dengan tugas pemantauan bukan hanya menyangkut kinerja dan perilaku Jaksa atau Pegawai Kejaksaan, tetapi juga menyangkut kondisi organisasi, kelengkapan dan sumber daya manusia.

Berkenaan dengan tugas Komisi Kejaksaan diatas Soeroyo (Widyaiswara pada Pusdiklat Kejaksaan RI) mengatakan bahwa :

Sebenarnya komisi Kejaksaan itu dibutuhkan oleh masyarakat dan internal Kejaksaan itu adalah untuk mendorong dan memperbaiki lembaga Kejaksaan sehingga Kejaksaan berdayaguna dan berhasil guna sehingga tugas komisi Kejaksaan lebih tepat diarahkan sesuai dengan Pasal 15 dari Peraturan Presiden Nomor 18 tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan.

Lebih lanjut dikatakan pula bahwa:

Komisi Kejaksaan bukan hanya mengawasi tetapi Komisi Kejaksaan juga turut kemudian menilai apakah anggaran yang dimiliki atau yang ada di Kejaksaan kurang ataukah anggaran tidak dipergunakan, jadi sifatnya turut mengawasi penggunaan anggaran yang ada dan turut menentukan lembaga Kejaksaan dan memperjuangkannya.

Dalam melaksanakan tugasnya Komisi Kejaksaan memiliki kewenangan sebagaimana dalam Pasal 11 Perpres Nomor 18 tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan yaitu :

1. Menerima laporan masyarakat tentang perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan dalam melaksanakan tugas baik di dalam maupun di luar kedinasan;
2. Meminta informasi dari badan pemerintah, organisasi, atau anggota masyarakat berkaitan dengan kondisi dan kinerja di lingkungan Kejaksaan atas dugaan pelanggaran peraturan kedinasan Kejaksaan maupun berkaitan dengan perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan di dalam ataupun di luar kedinasan;
3. Memanggil dan meminta keterangan kepada Jaksa dan Pegawai Kejaksaan sehubungan dengan perilaku dan/ atau dugaan pelanggaran peraturan kedinasan Kejaksaan;
4. Meminta informasi kepada badan di lingkungan Kejaksaan

berkaitan dengan kondisi organisasi, personalia, sarana dan atau prasarana;

5. Menerima masukan dari masyarakat tentang kondisi organisasi, kelengkapan sarana dan prasarana serta sumber daya manusia di lingkungan Kejaksaan;
6. Membuat laporan, rekomendasi atau saran yang berkaitan dengan perbaikan dan penyempurnaan organisasi serta kondisi lingkungan Kejaksaan atau penilaian terhadap kinerja dan perilaku Jaksa dan Pegawai Kejaksaan kepada Jaksa Agung dan Presiden RI.

Hal yang berbeda dikemukakan oleh Imam Sopwan bahwa :

Kewenangan Komisi Kejaksaan sudah melenceng dari ide awal, dan terkesan melebar. Komisi netral ini tidak harus menjadi suatu komisi yang mempunyai kewenangan yang luar biasa yang bisa menindak secara langsung. Komisi itu hanya membuka laporan publik, yang ide pokoknya adalah transparansi terhadap keluhan-keluhan publik yang diterimanya. Kewenangan Komisi Kejaksaan idealnya mempunyai tugas menerima aduan masyarakat dan meneliti atau menilai aduan masyarakat.

Dari pro-kontra di atas terlihat bahwa memang ide dari pembentukan Komisi Kejaksaan sudah meluas yang mana bukan hanya sebagai lembaga pengawas eksternal terhadap lembaga Kejaksaan tetapi Komisi Kejaksaan dapat memantau dan menilai lembaga Kejaksaan. Artinya ruang lingkup tugas dan wewenang Komisi Kejaksaan cukup luas. Adanya perluasan tugas dan wewenang dari Komisi Kejaksaan yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan karena dalam Pasal 38 Undang-undang nomor 16 Tahun 2004

tentang Kejaksaan Republik Indonesia menggunakan kata “Untuk meningkatkan kinerja”, sehingga berbicara masalah peningkatan kinerja bukan hanya masalah pengawasan tetapi mencakup beberapa hal diantaranya kondisi organisasi, sarana-prasarana, sumber daya manusia, dan sebagainya.

Lebih lanjut Soeroyo berkenaan dengan kewenangan Komisi Kejaksaan mengatakan bahwa :

Konsep awal dibentuknya Komisi Kejaksaan adalah suatu komisi yang memungkinkan masyarakat dapat mengadu tentang seorang Jaksa yang tidak jujur atau tidak adil. Tugas dari Komisi Kejaksaan memungkinkan untuk hal lain tetapi tugas yang utama adalah menerima aduan masyarakat dan melaporkan kepada atasannya untuk ditindaklanjuti.

Dengan demikian hasil pengawasan oleh Komisi Kejaksaan hanya sebatas rekomendasi atau masukan dan keputusan dikembalikan kepada Jaksa Agung. Selain itu tugas pemantauan dan penilaian dari Komisi Kejaksaan juga hanya rekomendasi kepada Jaksa Agung.

Dalam Perpres Nomor 18 Tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan Pasal 3, disebutkan bahwa komisi Kejaksaan merupakan lembaga pemerintahan non struktural yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat mandiri, bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Komisi Kejaksaan berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden Republik Indonesia ketentuan tersebut merupakan kekuatan dari Komisi Kejaksaan Republik Indonesia dalam menjalankan tugas-tugas dan kewenangannya dan sekaligus merupakan rambu-rambu utama

komisi Kejaksaan untuk senantiasa tidak terpengaruh oleh kekuasaan manapun juga. Komisi Kejaksaan harus mandiri atau independen dalam mengambil kebijakan-kebijakannya, tetapi terkadang Karena komisi Kejaksaan berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Presiden bukan kepada Jaksa Agung sehingga ada muatan politiknya. Mungkin yang dimaksud adalah Komisi Kejaksaan bisa menekan Jaksa Agung melalui laporan secara berkala kepada Presiden tentang hal-hal yang direkomendasikan apa ditindak lanjuti atau tidak oleh Jaksa Agung.

Dalam Pasal 8 ayat (1) menyebutkan bahwa untuk mendukung pelaksanaan tugas Komisi Kejaksaan dibentuk Sekretariat Komisi Kejaksaan, Pasal 9 ayat (1) menyebutkan Sekretariat Komisi Kejaksaan dibentuk dan berada dilingkungan Kejaksaan Agung Republik Indonesia. Selanjutnya Pasal 7 dikatakan bahwa Anggaran Kejaksaan dibebankan pada anggaranpendapatan dan negara. Dana operasional Komisi Kejaksaan diambil dari anggaran Kejaksaan Agung.

Penempatan Sekretariat Komisi Kejaksaan di lingkungan Kejaksaan Agung diatur dalam Pasal 9 ayat (1) Peraturan Presiden nomor 18 tahun 2005 bisa menimbulkan masalah independensi dari komisi Kejaksaan dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Selain itu pengaturan anggaran yang diserahkan kepada Kejaksaan Agung juga dapat berpengaruh terhadap independensi Komisi Kejaksaan. Untuk menjamin independensi tersebut seyogyanya Komisi Kejaksaan diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengajukan sendiri anggarannya.

Bagaimana mungkin komisi Kejaksaan mengawasi secara maksimal sedangkan anggaran pun harus meminta kepada instansi yang diawasinya.

Sekretariat Komisi Kejaksaan yang disyaratkan dijabat oleh Pegawai Negeri Sipil yang diangkat dalam jabatan struktural eselon I dan secara fungsional bertanggungjawab kepada Komisi Kejaksaan.

Komisi Kejaksaan sesuai dengan 4 Perpres Nomor 18 Tahun 2005, terdiri atas pimpinan anggota yang seluruhnya berjumlah 7 (tujuh) orang. Dimana pimpinan Komisi Kejaksaan terdiri atas Ketua dan seorang Wakil Ketua yang merangkap anggota. Keanggotaan Komisi Kejaksaan adalah merupakan pejabat publik yang terdiri atas mantan Jaksa, praktisi hukum, akademisi hukum dan anggota masyarakat.

Komisi Kejaksaan terdiri atas pimpinan anggota yang seluruhnya berjumlah 7 (tujuh) orang, sedang pimpinan Komisi Kejaksaan terdiri atas Ketua dan Seorang Wakil Ketua yang merangkap anggota. Keanggotaan Komisi Kejaksaan adalah merupakan pejabat publik yang terdiri atas mantan Jaksa, praktisi hukum, akademisi hukum dan anggota masyarakat (Pasal 4 Perpres No. 18 tahun 2005 tentang Komisi Kejaksaan).

Berkenaan dengan proses seleksi Anggota Komisi Kejaksaan Asep Rahmat Fajar menyatakan :

Proses seleksi orang-orang yang masuk jadi anggota Komisi Kejaksaan benar-benar jelas dimulai dengan bagaimana mekanismenya, bagaimana pertanggungjawaban ke publik, transparansi, bagaimana mekanisme *Fit and Proper test*, Sehingga muncul Anggota Komisi Kejaksaan yang bisa dipertanggungjawabkan secara intelektual dan diterima oleh publik.

Sedangkan keanggotaannya dikemukakan oleh Mas Ahmad Santosa bahwa Komisi Kejaksaan :

Harus mewakili unsur dari dalam lembaga Kejaksaan, pensiunan Jaksa, universitas, LSM dan pakar-pakar. Independensi Komisi Kejaksaan tergantung dari proses seleksi yang transparan, partisipatif, dan betul-betul akuntabel. Ditambah dengan tim seleksi terdiri dari orang-orang yang mempunyai integritas.

Komposisi Anggota Komisi Kejaksaan tidak perlu dipermasalahkan latar belakang baik yang berasal dari mantan Jaksa maupun dari luar. Namun penting adalah orang yang mempunyai kapabilitas, lolos tahap seleksi yang administrasi sampai *fit and proper test*. Untuk menjamin efektivitas pelaksana komisi Kejaksaan, di dalamnya harus ada orang yang paham betul tentang alur berfikir, program kerja dan Bergeraknya aparat Kejaksaan. Sebagai bentuk akomodasi dan keinginan publik anggota Komisi Kejaksaan selayaknya ada dari akademisi dan LSM, praktisi yang diwakili oleh mantan Jaksa dan pengacara.¹⁴⁷

f. Tugas dan Wewenang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan(Komnas Perempuan)

Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan) adalah lembaga independen yang berdiri berdasarkan Keputusan Presiden (Keppres) No. 181 Tahun 1998 yang kemudian diperbaharui dengan Peraturan Presiden (Perpres) RI No. 65 Tahun 2005. Sebagai salah satu institusi nasional hak asasi manusia, Komnas

¹⁴⁷ Aditya Rakatama, Tesis *Peran Komisi Kejaksaan Sebagai Perwujudan Partisipasi Publik Dalam Rangka Pengawasan Lembaga Kejaksaan*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2008

Perempuan didirikan untuk untuk menciptakan kondisi yang kondusif bagi penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan dan pemenuhan hak asasi manusia perempuan di Indonesia. Untuk itu, Komnas Perempuan diberikan tugas, sekaligus kewenangan untuk:

1. Menyebarkan pemahaman atas segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia dan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan, serta penghapusan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan.
2. Melaksanakan pengkajian dan penelitian terhadap berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta berbagai instrumen internasional yang relevan bagi perlindungan hak-hak asasi perempuan;
3. Melaksanakan pemantauan, termasuk pencarian fakta dan pendokumentasian kekerasan terhadap perempuan dan pelanggaran HAM perempuan, serta penyebaran hasil pemantauan kepada publik dan pengambilan langkah-langkah yang mendorong pertanggungjawaban dan penanganan;
4. Memberi saran dan pertimbangan kepada pemerintah, lembaga legislatif, dan yudikatif, serta organisasi-organisasi masyarakat guna mendorong penyusunan dan pengesahan kerangka hukum dan kebijakan yang mendukung upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan

terhadap perempuan, serta perlindungan HAM penegakan dan pemajuan hak-hak asasi perempuan;

5. Mengembangkan kerja sama regional dan internasional guna meningkatkan upaya-upaya pencegahan dan penanggulangan segala bentuk kekerasan terhadap perempuan Indonesia, serta perlindungan, penegakan dan pemajuan hak-hak asasi perempuan.

Dalam pelaksanaan mandatnya itu, Komnas Perempuan sejak tahun 2001 menyelenggarakan kampanye nasional dalam kerangka Kampanye 16 Hari Anti Kekerasan terhadap Perempuan (K16HAKTP). Sejak tahun 2010 dan untuk hingga 2014, tema dari K16HAKTP adalah kekerasan seksual. Tema ini dipilih karena berdasarkan hasil pemantauan Komnas Perempuan kekerasan seksual adalah isu penting dan rumit dari seluruh peta kekerasan terhadap perempuan karena ada dimensi yang sangat khas bagi perempuan yaitu:

1. Dalam pantauan komnas perempuan 1998-2011, hampir seperempat dari kasus yang tercatat adalah kekerasan seksual, atau 93.960 kasus kekerasan seksual dari 400.939 kasus yang terpantau. **Lima jenis kekerasan seksual terbanyak** adalah **perkosaan** (4.845 kasus), **perdagangan perempuan untuk tujuan seksual** (1.359 kasus), **pelecehan seksual** (1.049 kasus), **penyiksaan seksual** (672 kasus), dan **eksploitasi seksual** (342 kasus). Berdasarkan ranah terjadinya kekerasan

seksual, **kasus di ranah publik adalah kasus kedua terbesar, dengan jumlahnya 22.284 kasus.** Di wilayah publik artinya kekerasan dilakukan oleh pelaku yang tidak memiliki hubungan darah, kekerabatan, darah, perkawinan ataupun relasi personal dengan korban. Umumnya pelaku kekerasan adalah majikan, tetangga, guru, teman sekerja, tokoh masyarakat, ataupun orang yang tidak dikenal.

2. Menyimak berbagai pengalaman kekerasan seksual yang dialami perempuan dan dalam rangka mendekati korban akan rasa adil, maka Komnas Perempuan berpendapat bahwa kekerasan seksual terhadap perempuan sebaiknya dimaknai sebagai:
 - a. sebuah pelanggaran hak asasi manusia yang berakar pada diskriminasi berbasis gender,
 - b. tindakan seksual, atau percobaan untuk mendapatkan tindakan seksual, atau ucapan yang menyasar seksual, atau tindakan untuk memperdagangkan atau tindakan yang menyasar seksualitas seseorang yang dilakukan dengan paksaan, intimidasi, ancaman, penahanan, tekanan psikologis atau penyalahgunaan kekuasaan, atau dengan mengambil kesempatan dari lingkungan yang koersif, atau atas seseorang yang tidak mampu memberikan persetujuan yang sesungguhnya

- c. tindakan yang bersifat seksual itu tidak terbatas pada serangan fisik kepada tubuh seseorang dan dapat termasuk tindakan-tindakan yang tidak melibatkan penetrasi ataupun kontak fisik
3. Persoalan ketimpangan relasi kuasa antara pelaku dan korban adalah akar kekerasan seksual terhadap perempuan. Dalam kasus kekerasan seksual terhadap perempuan, ketimpangan relasi kuasa yang dimaksud adalah antara laki-laki dan perempuan, serta ketika satu pihak (pelaku) memiliki kendali lebih terhadap korban. Kendali ini bisa berupa sumber daya, termasuk pengetahuan, ekonomi dan juga penerimaan masyarakat (status sosial/modalitas sosial). Termasuk pula kendali yang muncul dari bentuk hubungan patron-klien atau feodalisme, seperti antara orangtua-anak, majikan-buruh, guru-murid, tokoh masyarakat atau agama dengan warga dan antara kelompok bersenjata/aparat-penduduk sipil.
4. Meskipun kekerasan seksual terjadi secara berulang dan terus menerus, namun tidak banyak masyarakat yang memahami dan peka tentang persoalan ini. Kekerasan seksual seringkali dianggap sebagai kejahatan terhadap kesusilaan semata. Pandangan semacam ini diadopsi dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Pandangan bahwa kekerasan seksual hanya sebagai kejahatan kesusilaan juga tidak terlepas dari

ketimpangan relasi yang menempatkan perempuan sebagai marka atau penanda kesucian dan moralitas dari masyarakatnya. Inilah sebabnya pembahasan tentang kekerasan seksual kerap berujung pada pertanyaan tentang moralitas dari perempuan korban. Akibatnya, banyak sekali perempuan enggan menceritakan pengalaman kekerasan seksual karena malu atau takut dianggap “tidak suci” atau “tidak bermoral”. Sikap korban membungkam justru pada banyak kesempatan didukung, bahkan didorong oleh keluarga, orang-orang terdekat, dan masyarakat sekitarnya.

5. Aspek khas dari kekerasan seksual terkait dengan wacana moralitas juga menjadi salah satu hambatan terbesar dalam upaya korban memperoleh haknya atas kebenaran, keadilan dan pemulihan. Pengaitan peristiwa kekerasan seksual dengan persoalan moralitas menyebabkan korban justru disalahkan atas kekerasan yang dialaminya- inilah yang kerap dikenal dengan istilah reviktimisasi. Korban dianggap memicu atau menempatkan dirinya dalam kondisi rentan kekerasan. Karena apa yang dialami korban dimaknai sebagai “aib”, tidak saja bagi dirinya tetapi juga bagi keluarga dan komunitasnya, korban seringkali dikucilkan. Ada pula korban yang diusir dari rumah dan kampungnya karena dianggap tidak mampu menjaga kehormatan dan merusak nama baik keluarga ataupun

masyarakat. Pengucilan dan stigmatisasi atau pelabelan dirinya sebagai “barang yang rusak” akibat kekerasan seksual itu bahkan dapat berlangsung sekalipun korban memenangkan kasusnya di pengadilan.

Komnas Perempuan menghargai proses persidangan, namun dari hasil pemantauan dan berbagai konsultasi dengan lembaga penyedia layanan, Komnas Perempuan dituntut untuk tetap kritis bahwa pada lapisan persoalan dalam sistem hukum yang merintang akses keadilan bagi perempuan korban. Adapun lapisan persoalan dalam sistem hukum tersebut adalah:

- **Substansi hukum;** kekerasan seksual masih diatur sebagai kejahatan susila dan bukan kejahatan terhadap kemanusiaan, sejumlah banyak kekerasan seksual tidak dikenali (misal: pelecehan seksual, eksploitasi seksual), kekerasan seksual yang dikenali memiliki definisi sempit yang tidak merefleksikan realita pengalaman perempuan (misal: perkosaan), dan ada pengaturan tentang kekerasan seksual yang justru berpotensi mengkriminalisasi perempuan (misal: pornografi, prostitusi). Dalam Laporan Tahunan Komnas Perempuan kepada Presiden RI pada tahun 2011, kami juga telah menyampaikan temuan kelemahan dalam Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP) yang tidak mengakomodir kebutuhan perempuan untuk mendapatkan hak-haknya sebagai korban kekerasan.

KUHAP masih belum beranjak dari pola lama yang memprioritaskan perlindungan terhadap hak tersangka dan terdakwa semata. Sementara perlindungan hak saksi dan korban pengaturannya masih dikonstruksikan secara parsial dan tidak menjadi pegangan bagi aparat penegak hukum dalam memeriksa perkara. Selain itu, tata cara pembuktian kekerasan yang membebani korban menyulitkan korban untuk mengungkap dan membuktikan peristiwa kekerasan yang dialaminya. Kurangnya bukti menjadi alasan untuk menghentikan penyelidikan kasus ataupun berujung pada kesimpulan persidangan bahwa tersangka tidak secara meyakinkan secara hukum terbukti melakukan kekerasan.

- **Struktur hukum;** meski lembaga penegak hukum mulai membuat unit dan prosedur khusus untuk menangani kasus kekerasan terhadap perempuan, khususnya kekerasan seksual. Sayangnya, unit dan prosedur ini belum tersedia di semua tingkat penyelenggaraan hukum dan belum didukung dengan fasilitas yang memadai;
- **Budaya Hukum;** banyak penyelenggara hukum mengadopsi cara pandang masyarakat tentang moralitas dan kekerasan seksual. Akibatnya, penyikapan terhadap kasus tidak menunjukkan empati pada perempuan korban, bahkan cenderung ikut menyalahkan korban

Berhadapan dengan persoalan-persoalan di atas, Komnas Perempuan telah dan akan melanjutkan kerjanya, antara lain, untuk (a) mendorong reformasi hukum, terutama revisi KUHP, KUHPA, mengembangkan kerangka kebijakan yang lebih baik untuk penanganan korban lintas institusi, dan menyusun langkah advokasi untuk adanya UU tentang kekerasan seksual (b) mendorong integrasi perspektif HAM berkeadilan gender dari pengalaman perempuan korban kekerasan dalam modul pelatihan aparat penegak hukum; (c) mendorong integrasi pengalaman perempuan pada kekerasan yang terjadi pada peristiwa-peristiwa penting perjalanan berbangsa Indonesia sebagai bagian tidak terpisahkan dari pendidikan sejarah nasional, dan (d) kampanye publik untuk membangun pemahaman masyarakat tentang berbagai bentuk dan kompleksitas persoalan kekerasan seksual sehingga dapat turut mendukung upaya pemulihan perempuan korban.¹⁴⁸

g. Komisi Perlindungan Anak Indonesia(Komnas Anak)

Mencermati permasalahan anak yang membutuhkan perhatian serius dari semua pihak, baik keluarga, masyarakat dan Pemerintah, maka atas prakarsa Departemen Sosial RI, Tokoh Masyarakat, Perguruan Tinggi, Organisasi Pemerintah dan Non-Pemerintah, Media Massa dan kalangan Profesi serta dukungan Unicef pada tanggal 26 Oktober 1998

¹⁴⁸ Nasional Commission On Violence Against Women, (Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan) www.komnasperempuan.or.id/2011/12/laporan-independen-komnas-perempuan-kepada-komite-cedaw-mengenai-pelaksanaan-konvensi-penghapusan-segala-bentuk-diskriminasi-terhadap-perempuan-di-indonesia-2007-2011/ diakses pada Tanggal 25 Januari 2013. Pukul, 011.014 WITA

dibentuklah Komisi Nasional Perlindungan Anak. Bersamaan dibentuknya Komnas Perlindungan Anak, Forum Nasional memberikan mandat kepada Komnas Perlindungan Anak untuk melaksanakan serangkaian kegiatan/program perlindungan anak termasuk memperkuat mekanisme nasional untuk mewujudkan situasi dan kondisi yang kondusif bagi perlindungan anak demi mewujudkan masa depan yang lebih baik. Program yang dimandatkan Forum Nasional tersebut adalah Program Pemantapan Lembaga Perlindungan Anak, Program Pendidikan dan Latihan, Bantuan Hukum dan Konseling serta Program Penguatan Kelembagaan/Program Kerja Teknis.

Visi Komnas PA sendiri adalah terwujudnya perlindungan anak yang optimum dalam mewujudkan anak yang handal, berkualitas dan berwawasan menuju masyarakat yang sejahtera dan mandiri. Sementara itu Misi Komnas PA adalah meningkatkan upaya perlindungan anak melalui peningkatan kesadaran, pengetahuan dan kemampuan masyarakat serta meningkatkan kualitas lingkungan yang memberi peluang, dukungan dan kebebasan terhadap mekanisme perlindungan anak.

Sebagai lembaga yang bergerak di issue anak, Komnas PA memiliki tugas sebagai berikut :

1. Melaksanakan mandate/kebijakan yang ditetapkan oleh Forum Nasional Perlindungan Anak;

2. Menjabarkan Agenda Perlindungan Anak dalam Program Tahunan.
3. Membentuk dan memperkuat jaringan kerjasama dalam upaya perlindungan anak, baik dengan LSM, masyarakat madani, instansi pemerintah, maupun lembaga internasional, pemerintah dan non-pemerintah;
4. Menggali sumber daya dan dana yang dapat membantu peningkatan upaya perlindungan anak; serta
5. Melaksanakan administrasi perkantoran dan kepegawaian untuk menunjang kinerja Lembaga Perlindungan Anak.

Selain tugas tersebut diatas Komnas PA juga memiliki fungsi dan peran yaitu :

1. Lembaga pengamat dan tempat pengaduan keluhan masalah anak;
2. Lembaga pelayanan bantuan hukum untuk beracara di Pengadilan mewakili kepentingan anak;
3. Lembaga Advokasi dan Lobi;
4. Lembaga rujukan untuk pemulihan dan peyatuan kembali anak;
5. Lembaga kajian kebijakan dan perundang-undangan tentang anak;
6. Lembaga pendidikan, pengenalan dan penyebarluasan informasi tentang hak anak, serta lembaga pemantau implementasi hak anak.

Dalam melaksanakan tugas, fungsi dan perannya Komnas PA mempunyai Prinsip yaitu independen, pertanggungjawaban publik, mengedepankan peluang dan kesempatan pada anak dalam berpartisipasi dengan menghargai dan memihak pada prinsip dasar anak, ikut serta menjamin hak anak untuk menyatakan pendapatnya secara bebas dalam semua hal yang menyangkut dirinya, pandangan anak selalu dipertimbangkan sesuai kematangan, mengupayakan dan membela hak untuk berpartisipasi dan didengar pendapatnya dalam setiap kegiatan, proses peradilan dan administrasi yang mempengaruhi hidup anak.

Tugas Komisi Perlindungan Anak Indonesia, berdasarkan Pasal 3 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 77 Tahun 2003 Tentang Komisi Perlindungan Anak yaitu:

- (a) Melakukan sosialisasi seluruh ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak, mengumpulkan data dan informasi, menerima pengaduan masyarakat, melakukan penelaahan, pemantauan, evaluasi, dan pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan anak.
- (b) Memberi laporan, saran, masukan, dan pertimbangan kepada Presiden dalam rangka perlindungan anak

Sedangkan berdasarkan Pada Pasal 75 UU Perlindungan Anak dicantumkan bahwa tugas pokok KPAI ada 2, yaitu:

- 1) Melakukan sosialisasi seluruh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak,

mengumpulkan data dan informasi, menerima pengaduan masyarakat, melakukan penelaahan, pemantauan, evaluasi dan pengawasan terhadap pelanggaran perlindungan anak;

- 2) Memberikan laporan, saran, masukan dan pertimbangan kepada presiden dalam rangka perlindungan anak.

Mencermati isi pasal tersebut maka tugas KPAI dapat dirinci lebih lanjut sebagai berikut:

- Melakukan sosialisasi dan advokasi tentang peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan perlindungan anak.
- Menerima pengaduan dan memfasilitasi pelayanan masyarakat terhadap kasus-kasus pelanggaran hak anak kepada pihak-pihak yang berwenang.
- Melakukan pengkajian peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintah, dan kondisi pendukung lainnya baik di bidang sosial, ekonomi, budaya dan agama
- Menyampaikan dan memberikan masukan, saran dan pertimbangan kepada berbagai pihak terutama Presiden, DPR, Instansi pemerintah terkait ditingkat pusat dan daerah
- Mengumpulkan data dan informasi tentang masalah perlindungan anak
- Melakukan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan tentang perlindungan anak termasuk laporan untuk Komite Hak Anak

PBB (Committee on the Rights of the Child) di Geneva,
Swiss.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Komisi Nasional Perlindungan Anak. komnasp@cbn.net.id, info@komnasp.or.id
www.komnasp.or.id LAST_UPDATED2 Jun 30,2012 |06:50. Diakses pada
Tanggal 26 Januari 2013, Pukul, 12.00. WIB.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas maka penulis berkesimpulan bahwa:

1. Kedudukan dan peranan lembaga-lembaga negara *Ad Hoc* yang melayani yang melayani (*state auxiliary bodies*) dapat tumbuh, berkembang, dan mungkin dihapus. Hal ini tergantung dari situasi dan kondisi Negara itu. Yang perlu diperhatikan adalah agar pemerintah dalam hal ini Presiden dalam membentuk *state auxiliary body* harus memerhatikan lembaga yang sudah ada. Dan Walaupun tugasnya melayani, akan tetapi secara nasional *state auxiliary bodies* mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam mewujudkan tujuan nasional. Hal ini juga diakui oleh Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 005/PUU-IV/2000 tentang *judicial review* terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, bahwa diatur atau tidaknya suatu lembaga negara dalam undang-undang dasar juga tidak, boleh ditafsirkan sebagai satu-satunya faktor yang menentukan derajat konstitusional lembaga negara yang bersangkutan.
2. Penulis berkesimpulan bahwa fungsi dan kewenangan lembaga negara *ad hoc* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia mempunyai *constitutional importance* dengan lembaga negara

lainya walaupun fungsi dan kewenangannya itu tidak secara tegas dan eksplisit dicantumkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Kerena pada hakikatnya lembaga negara *ad hoc* atau yang lazimnya disebut komisi negara dalam kehadirannya untuk melaksanakan fungsi negara dan mewujudkan tujuan negara sebagaimana yang tercantum dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

B. Saran

1. Pemerintah seyogyanya perlu memperhatikan, meninjau ulang dan mempertimbangkan secara komprehensif dalam membentuk organ-organ baru. Dalam hal ini pemerintrah perlu memilah lembaga mana yang perlu dipertahankan diantara komisi-komis yang ada dan menumpuk yang minim fungsi dan kinerja dalam sektor kelembagaan.
2. Untuk memperkuat kedudukan dan kewenangan lembaga negara yang merupakan *state auxiliary bodies*(lembaga negara *ad hoc*) maka pemerintah seharusnya melakukan amandemen UUD NRI 1945.
3. Pemerintah seharusnya lebih mengaktifkan lembaga negara *ad hoc* atau komisi yang sudah ada sesuai dengan tupoksinya masing-masing.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Adnan Buyung Nasitions, Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal atas Konstituante 1955-1959, Jakarta : Pustaka Utama Grafiti, 1995
- _____, Pergulatan Tanpa Henti Menabur Benif Reformasi (Jakarta: Otoboigrafi , Aksara Karunia ,2004
- A.V. Dicey, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, Tenth Edition, London; Machmillan Education LTD,1959
- Bagir Manan , Teori dan Politik Konstitusi ,Yogyakarta: FH UII Press, 2003
- C.A.J.M. Kortman, Constitutioneel Recht, Deventer: Kluwer, 1990
- Cornelis Lay , “ Sector Publik , Pelayanan Public dan Governance”, dalam Terobosan dan Inovasi Manajemen Pelayanan Publik, Fisipol UGM, 2005
- Departemen Hukum Tata Negara Universitas Airlangga, Dinamika Perkembangan Hukum Tata Negara dan Hukum Lingkungan, Airlangga University Press, Surabaya
- Duto Sosialismanto, Hegemoni Negara, Ekonomi Politik Penguasa Jawa, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001
- G. Lowell Field, Governments in Modern Society,(New York-Toronto; McGraw-Hill Book Company. Sabine, Inc. 1951)
- George H. Sabine, A History of Political Theory, Third Edition,(New York-Chicago-San Fransisco-Toronto-London; Holt, Rinehart and Winston,1961
- Hans Kelsen , General Theory of Law and State, (New York: Russell& Russell, 1961
- Ismail Suny, Pergeseran Kekuasaan Eksekutif, Aksara Baru, Jakarta, 1986; Jimly Ashiddiqie, Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Kostitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia, Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 1994
- J.C.T. Simorangkir, Penetapan UUD Dilihat Dari Segi Hukum Tata Negara Indonesia, Gunung Agung, Jakarta, 1984

- Jimly Asshiddiqie, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara, UI Press, Jakarta, 1996
- _____, Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD NRI 1945, FH UII Press, Yogyakarta, 2004
- _____, Konstitusi & konstitusionalisme Indonesia, Edisi Revisi, (Jakarta: Konstitusi Press, 2005
- John Alder, Constitutional & Administrative Law, London: Macmillan Profesional Masters 1989
- Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia (MKRI), Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga negara, Jakarta: 2005
- M. Tolchah Mansoer, Pembahasan beberapa Aspek Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif di Indonesia, Jakarta: Pradnya Paramita, 1983
- M. Yamin, Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945 (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959
- Mac Iver, The Modern State, London, Oxford University Press, 1950
- Moh. Mahfud MD., Amandemen Konstitusi Menuju Reformasi Tata Negara Yogyakarta: UII Press, 1999
- Mochtar Masoed, Ekonomi dan Struktur Politik Orde Baru 1966, 1971, LP3ES, 1989
- P. Selznick (1957), Leadership in Administration (New York): Harper and Row
- Padmo Wahjono, Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1984
- _____, Negara Republik Indonesia, Jakarta: Rajawali Pers 1986
- Refly Harun, dkk Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi, Jakarta; Konstitusi Pers
- Ridwan H R, 2006, Hukum Administrasi Negara, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Romi Librayanto, 2008, Trias Politica Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, PuKAP-Indonesia, Makassar

Satya Arinanto, Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik Indonesia, Jakarta: Pusat

Sri Sumantri, Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI 1945, Cetakan VI, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989

Tim Penyusun Kamus Pusat Bahasa, Kamus Besa Bahasa Indonesia, Cet. I, Ed.III, Balai Pustaka, Jakarta, 2001

Tim Penyusun. Risalah Sidang BPUPKI dan PKI 28 Mei 1945 dan 21 Agustus 1945, Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1998

Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia, (Jakarta: Ihtiar, 1962

Wirjono Prodjodikoro, Asas-asas Hukum Tata Negara di Indonesia, Cet. VI, Penerbit Dian Rakyat, Jakarta, 1989

Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Republik Indonesia (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 2, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4168)

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi (Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaga Negara Nomor 4250).

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2003 tentang Penyiaran (Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 147, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4342).

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2004 tentang Komisi dan Rekonsiliasi.

Keppres No. 181 Tahun 1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan Presiden Republik Indonesia

Keppres No. 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional

Keppres No. 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia

Putusan Nomor 005/PUU-IV/2000 tentang *Judicial Review* terhadap Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial

Karya Ilmiah (Tesis, Skripsi , Jurnal, Makalah)

A. Ahsin Thohari, “*Kedudukan Komisi-Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*” , *Jentera Jurnal Hukum*, Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006, Jakarta, 2006

Aditya Rakatama, 2008, Tesis: *Peran Komisi Kejaksaan Sebagai PerwujudanPartisipasi Publik Dalam Rangka Pengawasan Lembaga Kejaksaan*, Universitas Diponegoro, Semarang

Aidul FitriCiada Azhari, *Penafsiran Konstitusi Dan Implikasinya Terhadap Pembentukan Sistem Ketatanegaraan Demokrasi Atau Otokrasi (Studi Tentang Penafsiran UUD NRI 1945 dan Pergulatan Mewujudkan Demokrasi di Indonesia)*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2005

Arend Lijhpart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial* . Terjemahan oleh R. Ibrahim, dkk, PT. Raja Grafindo Persada, 1995

Jurdi, Skripsi : “*Hubungan Kewenangan Antara Komisi Yudisial Dengan Mahkamah Agung*”, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar

Hendra Nurtjahjo, *Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies)Di Indonesia*, Jurnal Hukum & Pembangunan Fakultas Hukum Unversitas Indonesia, Tahun Ke-35 No. 3 Juli-September 2005, Jakarta

Jimly Asshiddiqie, “ *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat Undang-Undang Dasar 1945*”, Makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasioanal VIII dengan tema penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum NASIONAL Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Denpasar

Sri Soemantri , *Tentang Lembaga Negara-Negara Menurut UUD NRI 1945*, PT . Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993

T.M. Luthfi Yazid, “ *Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-cita Negara Hukum*”, Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema: ‘ *Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD NRI 1945*, diselenggarakan oleh Konsorsium

Reformasi Hukum Nasional, di Hotel Aryaduta, Jakarta, 9 September 2004

William. G. Andrews, *Constitutions and Constitutionalism*, 3rd Edition, (New Jersey; Van Nostrand Company, 1968)

Yusril Ihza Mahendra, *Politik dan Perubahan Tafsir atas Konstitusi*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Madya Hukum Tata Negara pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Sabtu 25 April 1998

Koran/Majalah

Arif Budiman, *Negara, Kelas, dan Formasi Sosial, ke Arah Analisa Struktural*, Keadilan No. 1 tahun 1985

A.S. Hikam, *Negara, Masyarakat Sipil dan Gerakan Keagamaan dalam Politik Indonesia*, Prisma No 3 Tahun 1991;

Bagir Manan, *Kedudukan Penegak Hukum Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Varia Peradilan No. 243 Februari 2006

Wahyudi Djafar, "Komisi Negara" Antara 'Latah' dan Keharusan Transisional" dimuat dalam ASASI ELSAM, Edisi September-Oktober 2009

Website

Artikel, Kedudukan Kemisi Kepolisian Nasional, <http://artikelsifaks.blogspot.com/2010/03/kedudukan-dan-fungsi-komisi-kepolisian.html>, diposkan Minggu 28 Maret 2010. 23.29. di akses pada tanggal 26 Januari 2013 Pukul 06.30 PM

Farah Rahmafutri, *Komnas HAM Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang HAM*, diakses pada Tanggal 25 Januari 2013, pukul 010.30. WITA.

Komisi Nasional Perlindungan Anak.
komnasp@cbn.net.id, info@komnasp.or.id
www.komnasp.or.id LAST_UPDATED2 Jun 30, 2012 |06:50.
Diakses pada Tanggal 26 Januari 2013, Pukul, 12.00. WIB.

Muhammad Rakhmat Alam, *Teori Pemisahan Kekuasaan dan Penerapannya dalam Sistem Pemerintahan*

Modernwww.setneg.go.id, di akses pada Tanggal 6 Januari 2013.
Pukul. 013.00:09.WIB

Nasional Commission On Violence Againsts Women,(Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan)www.komnasperempuan.or.id/2011/12/laporan-independen-komnas-perempuan-kepada-komite-*cedaw-mengenai-pelaksanaan-konvensi-penghapusan-segala-bentuk-diskriminasi-terhadap-perempuan-di-indonesia-2007-2011*/ diakses pada Tanggal 25 Januari 2013. Pukul, 011.014 WITA

Novi Hendra artikel,*Lembaga Negara dalam kaitanya dengan negara demokrasi* Ex-mahasiswa ilmu Politik Universitas Andalas Padang, www.novihendra.wordpress.com, diakses pada tanggal 12 januari 2013, Pukul. 011.00 wita

Sistem Ketatanegaraan Pasca Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. www.setneg.go.id, diakses pada tanggal, 28 Desember 2012, pukul 21.00 wita.