

ANALISIS YURIDIS TENTANG ASPEK KELEMBAGAAN DALAM SISTEM
KETATANEGARAAN INDONESIA

Samuel Raja A.S Manurung, Budiman NPD Sinaga, Kasman Siburian
Fakultas Hukum, Universitas HKBP Nommensen Medan

samuel.manurung@student.uhn.ac.id, budiman.sinaga@uhn.ac.id, kasman.siburian@uhn.ac.id

ABSTRAK

Setelah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia direvisi pada tahun 1945, untuk menghindari sentralisasi dan penyalahgunaan kekuasaan oleh organ-organ negara, maka diberlakukanlah pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang berbeda dengan pemisahan kekuasaan sebelumnya. Adapun yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah bagaimana aspek kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan bagaimana mekanisme pembentukan, pengaturan, dan kewenangan dari lembaga-lembaga tersebut dalam sistem ketatanegaraan. Metode Penelitian Hukum yang digunakan dalam penelitian ini merupakan metode pendekatan perundang-undangan, pendekatan fakta, dan pendekatan konseptual untuk menganalisis isu hukum yang relevan. Sedangkan metode pengumpulan data yang digunakan adalah metode kepustakaan, dengan tujuan untuk mendapatkan informasi lengkap tentang topik yang di analisis. Hasil analisis data dari berbagai sumber akan digunakan untuk mencari solusi atas masalah yang diteliti.

Berdasarkan permasalahan dalam penelitian ini yaitu membahas aspek kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan mekanisme pembentukan, pengaturan, dan kewenangan dari lembaga-lembaga sistem ketatanegaraan maka dapat disimpulkan hasil dari penelitian yang dilakukan adalah Krisis kepercayaan terhadap penyelenggara negara juga merupakan salah satu indikator terbentuknya lembaga-lembaga negara yang mempunyai label mandiri yang kemudian justru menambah kompleksitas persoalan. Hal ini perlu diupayakan penataan atau rekonstruksi yang diawali dari penataan grand desain kelembagaan negara dalam konstitusi melalui perubahan. Rekonstruksi atau penataan kembali lembaga-lembaga negara mandiri dalam struktur ketatanegaraan Indonesia akan terjalin suatu keharmonisan dan sinkronisasi antara lembaga-lembaga tersebut, penataan kembali yang didasarkan pada pengaturan perundang-undangan diharapkan tidak akan terjadi tumpang-tindih.

Kata Kunci: Ketatanegaraan; Lembaga; Konstitusi.

ABSTRACT

After the Constitution of the Republic of Indonesia was revised in 1945, to avoid centralization and abuse of power by state organs, a separation of powers was implemented which was different from the previous separation of powers. The problem in this research is the institutional aspects of the Indonesian constitutional system and the mechanisms for the formation, regulation and authority of these institutions in the constitutional system. The legal research methods

Article History

Received: November 2024

Reviewed: November 2024

Published: November 2024

Plagirism Checker No 234

Prefix DOI : Prefix DOI :

10.8734/CAUSA.v1i2.365

Copyright : Author

Publish by : CAUSA



This work is licensed

under a [Creative](#)

[Commons Attribution-](#)

[NonCommercial 4.0](#)

[International License](#)

used in this research are the statutory approach, factual approach and conceptual approach to analyze relevant legal issues. Meanwhile, the data collection method used is the library method, with the aim of obtaining complete information about the topic being analyzed. The results of data analysis from various sources will be used to find solutions to the problems studied.

Based on the problems in this research, namely discussing institutional aspects in the Indonesian constitutional system and the mechanisms for the formation, regulation and authority of constitutional system institutions, it can be concluded that the results of the research conducted are that the crisis of confidence in state administrators is also an indicator of the formation of institutions. countries that have an independent label which then actually adds to the complexity of the problem. It is necessary to strive for restructuring or reconstruction starting from structuring the grand design of state institutions in the constitution through amendments. Reconstruction or realignment of independent state institutions in Indonesia's constitutional structure will create harmony and synchronization between these institutions. It is hoped that the realignment will be based on statutory arrangements and there will be no overlap.

Keywords: State Administration; Institutions; Constitution.

A. PENDAHULUAN

Sebagai negara hukum, pembagian kekuasaan di Indonesia dijalankan dalam konsep negara hukum. Setelah adanya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan pembagian kekuasaan (separation of power) kepada lembaga negara, dari yang sebelumnya pendistribusian kekuasaan (distribution of power). Tujuan utama dari pembagian kekuasaan tersebut yakni untuk menghindari adanya pemusatan dan penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh lembaga negara. Reformasi politik tahun 1998 yang dilanjutkan dengan reformasi UUD 1945 tahun 1999 hingga tahun 2002, memberikan perubahan yang cukup besar terhadap ketatanegaraan Indonesia. Lahirnya lembaga-lembaga negara independen yang cukup banyak, merupakan sebuah fenomena yang terjadi pasca adanya amandemen UUD 1945.

Sebelum amandemen UUD 1945, dijelaskan bahwa MPR merupakan lembaga yang memegang kekuasaan superior dimana kedaulatan rakyat berada dalam kekuasaan MPR dan merupakan lembaga tertinggi negara.¹ Pasca amandemen, kedudukan MPR setara dengan lembaga negara lainnya dan bukan lagi sebagai lembaga tertinggi negara. Hadirnya lembaga negara independen ini mendorong kepentingan dan tuntutan masyarakat agar terjadinya perubahan sosial yang selama ini belum terakomodir oleh lembaga-lembaga yang sudah ada sebelumnya.² Lembaga negara di Indonesia dibedakan menjadi dua, yaitu constitutional state organ dan state auxiliary organ. Constitutional state organ merupakan lembaga negara yang pembentukannya mendapatkan kewenangan dari undang-undang, sementara state auxiliary organ merupakan lembaga negara yang kewenangannya berasal dari peraturan perundang-undangan.³

Berdasarkan doktrin pemisahan kekuasaan yang digagas oleh Montesquie bahwa kekuasaan dalam suatu negara harus dipisahkan menjadi tiga yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif. Pemisahan/pembagian kekuasaan ini bertujuan untuk mencegah terjadinya kekuasaan yang absolut dan otoriter yang disebabkan oleh

¹ Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara* (Bandung: Refika Aditama, 2020), 56.

² Nurmawati, *Hukum Kelembagaan Negara*, hlm. 14

³ Kelik Iswandi dan Nanik Prasetyoningsih, "Kedudukan State Auxiliary Organs dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia," *Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan*, no. 2 (2020): 138–39.

terpusatnya ketiga kekuasaan itu dalam satu tangan atau satu organ. Namun demikian, pemisahan/pembagian kekuasaan ini berpotensi menimbulkan absolutisme dan otoriterisme dalam bentuknya yang baru yaitu absolutisme dan otoriterisme institusi pada masing-masing kekuasaan tersebut. Untuk itu diperlukan mekanisme pendukung lain untuk mencegah hal tersebut yaitu melalui penerapan prinsip checks and balances antara ketiga kekuasaan yang ada. Prinsip checks and balances ini menempatkan ketiga kekuasaan itu dalam posisi yang sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain.⁴

Pada tataran kelembagaan negara, perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) telah membawa perubahan yang fundamental. UUD 1945 memperkenalkan atau mengadakan lembaga Negara baru seperti Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Pertimbangan Presiden, Komisi Yudisial dan Mahkamah Konstitusi. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) tidak lagi menjadi Lembaga Negara tertinggi⁵ lembaga tertinggi Negara dan tidak lagi sebagai satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat yang sering dikenal dengan istilah supremasi MPR, namun MPR sudah menjadi lembaga Negara yang sejajar dengan lembaga Negara yang lain menurut UUD 1945 yang sama-sama juga sebagai pelaksana kedaulatan rakyat. Kelembagaan Negara yang diatur dalam UUD 1945 ada yang nama dan kewenangannya disebut secara eksplisit misalnya Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK), Komisi Yudisial (KY), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), dan lainnya.

Selain kelembagaan Negara seperti yang disebutkan di atas, masih banyak lagi lembaga negara yang lainnya baik menurut UUD 1945, undang-undang maupun menurut peraturan pelaksanaan yang lainnya. Keberadaan kelembagaan negara sebagaimana dikemukakan di atas dapat menimbulkan berbagai permasalahan dalam tataran praktek penyelenggaraan Negara terutama lembaga negara yang berada di tingkat pusat. Lembaga negara yang satu merasa lebih tinggi dan lebih berkuasa daripada lembaga negara yang lain, dan hal ini dapat menimbulkan ketidakharmonisan dalam penyelenggaraan Negara. Hal ini disebabkan salah satunya oleh kekaburan norma UUD 1945 yang tidak mengatur secara eksplisit mengenai kedudukan lembaga-lembaga negara yang ada. Oleh karenanya perlu dilakukan pengkajian terhadap lembaga Negara yang memiliki kedudukan yang sejajar satu sama lain terutama lembaga Negara yang berada di tingkat pusat yang berkedudukan sederajat.

Selain itu, banyaknya lembaga negara yang ada di Indonesia, juga berdampak pula pada meningkatnya beban anggaran negara dan juga jumlah personil yang ada di pemerintahan tentu semakin banyak. Menurut Denny Indrayana, tidak jelasnya komisi negara di Indonesia dikarenakan tidak adanya kejelasan dalam konsep ketatanegaraan yang komprehensif tentang bagaimana seharusnya serta bagaimana sebaiknya komisi negara. Sehingga pada akhirnya, komisi negara hanya sebagai sebuah lembaga yang lahir karena reaktif responsif, bukan sebagai bentuk preventif solutif.⁶ Adanya lembaga negara yang begitu banyak, tidak menjadikan problem kebangsaan berkurang, bahkan tugas dan fungsi yang mereka jalankan justru tumpang tindih.

Melihat hal tersebut, dalam kurun waktu periode kepemimpinan Presiden Joko Widodo, setidaknya ada puluhan lembaga negara yang sudah dibubarkan. Pembubaran lembaga negara tersebut dimulai pada awal periode menjabat tahun 2014 yakni membubarkan 10 lembaga, tahun 2015 sebanyak 2 lembaga, tahun 2016 sebanyak 9 lembaga, tahun 2017 sebanyak 2 lembaga dan sisanya tidak disebutkan.⁷ Kemudian yang terbaru, pada tahun 2020 melalui Perpres No.112 Tahun 2020 setidaknya membubarkan 10 lembaga negara.⁸ Pembubaran lembaga negara tersebut, merupakan upaya yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka perampingan

⁴ Haeruman Jayadi, *Lembaga-Lembaga Negara Sederajat Dalam Struktur Kelembagaan Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, Jurnal Kompilasi Hukum Volume 7 No. 2, Desember 2022. Hlm. 243

⁵ Sri Soemantri M., *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1983, hlm.49

⁶ Alamsyah Bunyamin dan UU Nurul Huda, "Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 2, no. 1 (2013): 87

⁷ <https://www.merdeka.com/uang/sejak-2014-presiden-jokowi-telah-bubarkan-37-lembaga-negara.html> dikutip pada 5 april 2024

⁸ <https://news.detik.com/berita/d-5274940/kian-panjang-ini-daftar-lembaga-yang-dibubarkan-jokowi/2>. dikutip pada 5 april 2024

birokrasi serta sebagai bentuk efektivitas serta efisiensi lembaga negara agar dapat berjalan secara optimal.

Di Amerika terjadi perdebatan sengit antara para cendekiawan hukum yang membedakan fungsi dari lembaga negara independen secara formalitas atau fungsionalitas. Menurut Deborah N. Pearlstein, para formalis menyelidiki dengan identifikasi secara fundamental dari hakekat fungsi-fungsi "eksekutif" dan "legislatif", meskipun penyelidikan ini menyiratkan suatu kesulitan mengenai keberadaan dari kekuatan ide-ide pemerintahan yang dicetuskan oleh Plato yang mungkin atau tidak mungkin sejalan dengan bentuk-bentuk umum dari penyelenggaraan negara.⁹ Mereka harus menghadapi realitas kehidupan di dalam negara dengan administrasi modern (*modern administrative state*), dimana adanya kepatuhan yang ketat terhadap bagian-bagian kekuasaan formal yang kemungkinan berdampak akan terjadinya banyak pembongkaran dari badan-badan di bawah naungan eksekutif dalam kehidupan sehari-hari terlibat dalam pembuatan undang-undang (legislatif dan eksekutif) dan fungsi peradilan (yudikatif).¹⁰ Pada waktu yang sama, efisiensi dari para fungsionalis berjuang untuk menyatukan kepentingan-kepentingan dan keefektifitasan untuk satu cabang tertentu, dengan prinsip pemisahan kekuasaan secara menyeluruh dan dapat ditegaskan disini bahwa tidak ada salah satu cabang pun yang dalam menjalankan fungsinya tanpa dibatasi atau memerintah secara tirani.¹¹

Denny Indrayana dalam disertasinya yang berjudul "*Indonesian Constitution Reform 1999-2002 An Evaluation of Constitutional-Making in Transition*" mengemukakan 2 (dua) elemen dasar dari konten demokrasi konstitusional, yaitu adanya pemisahan kekuasaan dan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia (HAM), dan menurutnya tanpa adanya kedua elemen tersebut, sebuah konstitusi menjadi a "dead" letter dan dapat ditolak dalam kehidupan politik sehari-hari. 5 Hal senada juga diungkapkan oleh Adnan B. Nasution yang menegaskan bahwa demokrasi yang benar adalah demokrasi dari, oleh dan untuk rakyat, oleh karena itu dalam membentuk suatu Negara yang demokrasi konstitusional diperlukan 3 (tiga) karakteristik penting, diantaranya: Pertama, ada kemerdekaan politik dari rakyat, yang meliputi kemerdekaan berpikir, berpendapat, berkumpul, dan berorganisasi; Kedua, ada pembatasan kekuasaan. Artinya kekuasaan penyelenggara negara (penguasa) harus dibatasi dengan berbagai cara dan mekanisme pembatasan, checks and balances dan kontrol; Ketiga, adanya jaminan hak asasi manusia.¹²

Terjadinya berbagai krisis seperti krisis kepercayaan terhadap penyelenggara negara juga merupakan salah satu indikator terbentuknya lembaga-lembaga negara yang mempunyai label mandiri yang kemudian justru menambah kompleksitas persoalan. Hal ini perlu diupayakan penataan atau rekonstruksi yang diawali dari penataan grand desain kelembagaan negara dalam konstitusi melalui perubahan. Membahas mengenai sistem pemerintahan maka erat dengan adanya pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu. Dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat yaitu mencapai cita-cita nasional yang tertuang dalam Undang-Undang Tahun 1945 Alinea IV Memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Lembaga negara dalam menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara perlu dibatasi, agar tidak sewenang-wenang, tidak tumpang tindih kewenangan dan tidak terjadi pemusatan kekuasaan pada satu lembaga, maka perlu adanya suatu pembagian atau pemisahan

⁹ Deborah N. Pearlstein, "Form And Function In The National Security Constitution", Connecticut Law Review, Vol. 41, No. 5, Juli 2009, hlm. 1558-1559.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Ibid.

¹² Adnan Buyung Nasution, 2007, Arus Pemikiran Konstitusionalisme Hak Asasi Manusia dan Demokrasi, Kata Penerbit, Jakarta, hlm. 199.

kekuasaan. Hal ini tentunya dimaksudkan semata-mata untuk menjamin hak-hak asasi para masyarakat agar tidak diperlakukan sewenang-wenang oleh penguasa. Hal ini senada dengan ungkapan dari Lord Acton *"Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely"* (Manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung menyalahgunakan, tetapi manusia yang mempunyai kekuasaan mutlak pasti akan menyalahgunakannya. Pembagian atau pemisahan kekuasaan sering di kenal dengan istilah *"Trias Politica"*. Konsep *Trias Politica* pertama kali dikemukakan oleh Montesquieu (Filsuf Perancis – 1748), di mana istilah Trias Politica sendiri berasal dari bahasa Yunani yaitu *"Tri"* yang berarti tiga, *"As"* yang berarti poros/pusat, dan *"Politica"* yang berarti kekuasaan.¹³ Adapun definisi dari Trias Politica adalah suatu ajaran yang mempunyai anggapan bahwa kekuasaan negara terdiri dari 3 (tiga) macam kekuasaan, yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Kekuasaan Legislatif adalah kekuasaan yang membuat undang-undang, kekuasaan Eksekutif adalah kekuasaan yang menjalankan undang-undang, dan kekuasaan Yudikatif adalah kekuasaan yang mengadili atas pelanggaran terhadap undang-undang.¹⁴

Berdasarkan pada penjelasan penulis yang telah disampaikan diatas, maka hal tersebutlah yang melatar belakangi penulis untuk tertarik melanjutkan dalam bentuk penelitian hukum dengan judul **"Analisis Yuridis Tentang Aspek Kelembagaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia"**.

Adapun permasalahan dalam penulisan ini yaitu : Bagaimana Aspek Kelembagaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, dan Bagaimana Mekanisme Pembentukan, Pengaturan, dan Kewenangan dari Lembaga-Lembaga tersebut Dalam Sistem Ketatanegaraan. Tujuan dari Penelitian ini untuk mengetahui aspek kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan Untuk mengetahui Mekanisme Pembentukan, Pengaturan, dan Kewenangan dari Lembaga-Lembaga tersebut Dalam Sistem Ketatanegaraan

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pengembang ilmu pengetahuan terutama dibidang Ilmu Hukum mengenai aspek kelembagaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia serta Mekanisme Pembentukan, Pengaturan, dan Kewenangan dari Lembaga-Lembaga tersebut Dalam Sistem Ketatanegaraan, sekaligus memenuhi syarat untuk memperoleh gelar sarjana hukum di Universitas HKBP Nommensen Medan

B. METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini metode yang digunakan untuk mengumpulkan data yaitu metode kualitatif yang mengacu pada norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan, buku referensi dan jurnal yang ada hubungannya dengan masalah yang dipecahkan dan Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode analisis data deskriptif. Metode analisis data deskriptif adalah pendekatan yang digunakan untuk menggambarkan dan merangkum data yang dikumpulkan dalam penelitian. Tujuannya adalah untuk menyederhanakan data sehingga dapat memberikan gambaran yang jelas mengenai karakteristik utama dari data tersebut.

C. PEMBAHASAN

a. Aspek Kelembagaan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Lepas dari kekurangan dan kelebihan, UUD 1945 dalam kurun waktu yang cukup panjang telah berhasil mengikat dan menyatukan rakyat Indonesia dalam kebhinekaan dan kemajemukannya dengan menumbuhkan perasaan kebangsaan yang

¹³ Enda Pujiastuti, *"Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia"*, Jurnal Dinamika Sosial Budaya, Volume 18, Nomor 2, Desember 2016, hlm 332

¹⁴ Abu Daud Busroh, 2010, *"Ilmu Negara"*, Jakarta, Bumi Aksara, hlm. 85.

mendalam.¹⁵ Secara umum, Negara dan Konstitusi adalah dua entitas yang saling terkait yang tidak dapat dipisahkan. Bahkan, dalam era modern ini, terutama dalam konteks ide demokrasi, dapat diungkapkan bahwa tanpa keberadaan konstitusi, pembentukan Negara menjadi mustahil. Konstitusi adalah landasan hukum utama suatu negara dan prinsip-prinsip dasar yang mengatur tata cara pemerintahan berdasarkan hukum tertinggi tersebut memainkan peran sentral dalam penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara

Sistem pemerintahan Indonesia juga didasarkan pada prinsip konstitusi, dan ini secara jelas dijelaskan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum". Pemahaman ini mengukuhkan posisi hukum sebagai fondasi utama dalam pengaturan negara, yang sering disebut sebagai supremasi hukum. Namun, sebagai karya manusia, UUD 1945 kendatipun sudah disebut sebagai karya agung tidak dapat terhindar dari keterbatasan-keterbatasan, karena tidak ada satu sistem ketatanegaraan yang terangkum dalam konstitusi sudah sempurna sejak dilahirkan. Konstitusi adalah produk zamannya, dan dalam kurun waktu perkembangannya, mungkin saja terasa sesuatu yang perlu diubah atau diamandemen

Membicarakan sistem ketatanegaraan yang terdapat dalam konstitusi, pada dasarnya tengah membicarakan lembaga-lembaga negara yang diatur di dalamnya, yang aturan-aturannya memungkinkan lembaga-lembaga negara tersebut bekerja dalam praktik penyelenggaraan negara. Materi konstitusi tentang wewenang dan cara bekerjanya lembaga-lembaga negara disebut sistem pemerintahan negara. Menurut sejarah, pembagian kekuasaan negara itu bermula dari gagasan tentang pemisahan kekuasaan negara ke dalam berbagai organ agar tidak terpusat di tangan seorang monarki (raja absolut). Gagasan itu antara lain disampaikan oleh John Lock.

Melalui bukunya *Two Treaties of Government*, Lock mengusulkan agar kekuasaan di dalam negara itu dibagi-bagi kepada organ-organ negara yang berbeda. Dan agar pemerintah tidak sewenang-wenang harus ada pembedaan pemegang kekuasaan-kekuasaan dalam negara ke dalam tiga macam kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (membuat undang-undang), kekuasaan eksekutif (melaksanakan undang-undang), kekuasaan federatif (melakukan hubungan diplomatik dengan negara-negara lain).¹⁶

Montesquieu, dalam *L'esprit des Lois*, menawarkan alternatif yang agak berbeda dengan konsep yang ditawarkan John Lock. Menurutnya, untuk tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ-organ legislatif, eksekutif dan yudikatif. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan membuat undang-undang, eksekutif melaksanakan undang-undang, sedangkan kekuasaan yudikatif mengadili jika terjadi pelanggaran atas undang-undang tersebut.¹⁷

Jika dibandingkan, terlihat perbedaan konsep Locke dan Quieu. Menurut 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. 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.

Pada kenyataannya, sejarah menunjukkan bahwa cara pembagian kekuasaan yang dilakukan Montesquieu yang lebih diterima. Kekuasaan federatif di berbagai negara sekarang ini dilakukan oleh eksekutif melalui Kementerian Luar Negeri masing-masing. Pembagian kekuasaan ke dalam tiga pusat kekuasaan ini, oleh Emmanuel Kant disebut

¹⁵ Dahlan Thaib, "Implikasi dan Perspektif Amandemen UUD 1945 terhadap Konstelasi Ketatanegaraan", Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas Amandemen UUD 1945, Pemprov DIY, 8 Agustus 2009, p. 1.

¹⁶ Disarikan dari Mahfud MD, *Dasar dan Struktur*, p. 82.

¹⁷ *Ibid.*, p. 82 dan Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), p.29.

Trias Politika, atau tiga pusat kekuasaan negara. Mengacu pada konsep trias politika semisal ajaran Montesquieu pembagian kekuasaan negara dibedakan menjadi kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif¹⁸. Esensinya adalah mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa atas dasar kekuasaan, dengan harapan hak-hak asasi warga negara lebih terjamin.

Trias politika dalam sistem kekuasaan pemerintahan menjadi bahan rujukan dan pilihan bagi negara-negara yang hendak membentuk pemerintahannya sesuai kondisi dan kultur di negara masing-masing. Trias politika pemerintahan negara terdiri dari tiga macam kekuasaan yang dikenal dengan kekuasaan legislatif atau kekuasaan membuat undang-undang, kekuasaan eksekutif atau kekuasaan melaksanakan undang-undang dan kekuasaan yudikatif atau kekuasaan untuk mengadili atas pelanggaran undang-undang.¹⁹ Trias politika adalah suatu prinsip normatif bahwa kekuasaan-kekuasaan ini sebaiknya tidak diserahkan kepada orang yang sama untuk mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak yang berkuasa.

Teori pembagian kekuasaan sangat diperlukan dalam sistem suatu ketatanegaraan, dikarenakan para penyelenggara negara mereka bukanlah manusia malaikat, tetapi manusia mempunyai kecenderungan memperluas dan memperpanjang kekuasaannya dengan mengabaikan hak-hak rakyat. Untuk itu diperlukan suatu sistem saling mengawasi secara seimbang (check and balance).

Operasionalisasi dari teori check and balance menurut fuadi, dapat dilakukan melalui :²⁰

- 1) Pemberian kewenangan terhadap suatu tindakan kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
- 2) Pemberian kewenangan pengangkatan pejabat tertentu kepada lebih dari satu cabang pemerintahan.
- 3) Upaya hukum dari cabang pemerintahan yang satu terhadap cabang yang lainnya.
- 4) Pengawasan langsung dari satu cabang pemerintahan terhadap cabang pemerintahan lainnya.
- 5) Pemberian kewenangan kepada pengadilan sebagai pemutus kata akhir bila ada konflik kewenangan antara eksekutif dan legislatif.

Uraian di atas memperlihatkan bahwa Montesquieu menaruh perhatian yang sangat besar terhadap kemedekaan kekuasaan yudikatif. Argumentasi yang dikemukakan pemikiran ini adalah bahwa kekuasaan yudikatif yang merdeka, secara maksimal dapat melindungi hak-hak warga negara dari kekuasaan yang despotis.²¹ Menurut C.F. Strong, kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif inilah yang secara teknis disebut dengan istilah Government (Pemerintah) yang merupakan alat-alat perlengkapan negara.

Salah satu sifat state auxiliary organ yaitu independen atau biasa disebut dengan lembaga negara independen. Idealnya lembaga negara independen ini terpisah dari kekuasaan eksekutif, legislatif atau pun yudikatif. Karena pada dasarnya independen tersebut diartikan sebagai kebebasan, kemandirian, kemerdekaan dan otonom, serta tidak dalam dominasi personal atau pun institusional. Secara garis besar, karakteristik dari lembaga negara independen tersebut adalah sebagai berikut:

1. Independensi dalam menjalankan tugas dan fungsinya
2. Independen bermakna terbebas dari pengaruh, kontrol atau pun cabang kekuasaan eksekutif
2. Mekanisme pengangkatan dan pemberhentian diatur secara khusus, tidak atas kehendak presiden
3. Pimpinan lembaga independen bukan berasal dari anggota partai politik tertentu

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006. hlm 34

¹⁹ Dahlan Thaib. DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Yogyakarta: Liberty. 2002. hlm 30

²⁰ ibid

²¹ Ibid

4. Periode jabatan kepemimpinan lembaga negara independen bersifat definitif yakni ketika masa jabatan selesai secara bersamaan dan untuk periode selanjutnya diangkat kembali maksimal 1 periode.
5. Tujuan dari lembaga negara independen ini sebagai penyeimbang perwakilan dengan sifat non partisan.

Sementara itu, menurut Thatcher indikator sebuah lembaga dikatakan independen berdasarkan konsep Independent Regulatory Agencies (IRAs) adalah sebagai berikut:²²

1. Party Politicisation of appointments, yaitu sejauh mana terjadi politisasi dalam penentuan pimpinan IRAs
2. Departures (dismissal and resignation), yakni merupakan pemberhentian anggota IRAs sebelum berakhirnya masa jabatan
3. The Tenure of IRAs members, semakin lama masa jabatannya, maka semakin besar independensinya terhadap pejabat-pejabat terpilih.
4. The financial and Staffing resources of IRAs, yakni independensi dalam hal keuangan dan manajemen sumber daya.
5. The use of power to overturn the decisions of IRAs by elected politicians yang diartikan sebagai penggunaan kekuasaan untuk menganulir keputusan atau kebijakan yang dikeluarkan IRAs

B. Mekanisme Pembentukan, Pengaturan, dan Kewenangan Lembaga-Lembaga Dalam Sistem Ketatanegaraan.

1. Pembentukan Lembaga dalam Ketatanegaraan di Indonesia

Pada 1978 lahir Ketetapan MPR No. II/1978 tentang Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (P-4), atau Ekaprasetya Pancakarsa. Saat itu P-4 diharapkan jadi sarana mewujudkan kesatuan bangsa, pandangan, dan kesatuan gerak bagi bangsa Indonesia dalam menghayati dan mengamalkan Pancasila dalam kehidupan sehari-hari. Melalui Keppres No. 10/1979, dibentuk pula badan khusus yang bertugas melaksanakan konsep P-4, yaitu Badan Pembinaan Pendidikan Pelaksanaan Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila (BP-7). Badan ini selain dibentuk di tingkat pusat, ada pula di daerah tingkat I dan II (provinsi dan kabupaten/kota). TAP MPR tersebut memuat 36 butir Pancasila, dan dikembangkan menjadi 45 butir oleh BP-7. Beragam kegiatan pun dilakukan agar proses penghayatan dan pengamalannya menimbulkan keyakinan akan keampuhan Pancasila sebagai pandangan hidup bangsa. Lembaga negara yang ada di Indonesia ada beberapa, yakni lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan lembaga yudikatif. Namun, keberadaan lembaga negara dalam suatu negara tidak hanya dibatasi pada tiga lembaga tersebut. Keberadaan lembaga negara di Indonesia diatur sepenuhnya oleh Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundangan lainnya. Sehingga, kedudukan setiap lembaga negara di Indonesia bergantung pada wewenang, tugas, dan fungsi yang telah diberikan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Adapun, pembentukan pembentukan mencakup :

1. Perencanaan,
2. Penyusunan,
3. Pembahasan,
4. Pengesahan/penetapan, dan pengundangan

Dengan demikian dapat dipahami bahwa lembaga apa saja yang dibentuk oleh Negara dan bukan merupakan lembaga atau organisasi masyarakat dapat kita sebut sebagai lembaga Negara. Dan lembaga tersebut merupakan implementasi pengaruh gagasan Montesquieu atau dalam ranah kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sehingga konsep lembaga Negara tersebut selalu dikatkan dengan tiga cabang kekuasaan tersebut.

Adapun lembaga-lembaga yang ada di Indonesia adalah :

1. Majelis permusyawaratan rakyat (MPR)\

²² Mark Thatcher, "Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe," *Journal of European Public Policy* 9, no. 6 (Januari 2002): 959

2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)
3. Dewan Perwakilan Daerah
4. Mahkamah Agung;

Beberapa lembaga di Indonesia juga memiliki independensi (berdiri sendiri) salah satunya adalah lembaga kejaksaan, Sebagai komponen dari sistem peradilan pidana, kejaksaan dituntut untuk selalu menjaga independensinya dari campur tangan pihak manapun termasuk eksekutif. Namun nampaknya kejaksaan akan sulit untuk terbebas dari campur tangan eksekutif karena secara struktural, kejaksaan berada di bawah kekuasaan eksekutif. Bagaimana pun juga, Jaksa Agung sebagai pemimpin lembaga kejaksaan secara struktural harus tunduk kepada atasannya, yaitu Presiden sebagai pemegang tertinggi Berlarut-larutnya penunjukan Jaksa Agung oleh Presiden Joko Widodo beberapa waktu yang lalu menimbulkan kecurigaan adanya kepentingan politik yang mengintervensi. Akhirnya kecurigaan publik semakin kuat karena Presiden menunjuk Jaksa Agung yang berasal dari politisi partai pendukungnya. Banyak kritik dari berbagai pihak atas penunjukan Jaksa Agung dari kalangan politisi karena dikhawatirkan tidak dapat menjalankan fungsinya secara independen. Kasus tersebut mengindikasikan adanya problem independensi kejaksaan.

Menurut Artidjo Alkostar, independensi mengandung dua makna, yaitu independensi institusional/ kelembagaan dan independensi fungsional. Independensi institusional/kelembagaan adalah lembaga yang mandiri dan harus bebas dari intervensi oleh pihak lain di luar sistem. Sedangkan kemandirian fungsional, yaitu kemandirian dalam menjalankan tugas dan fungsinya.

Lembaga kejaksaan dipimpin oleh Jaksa Agung yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Undang-Undang Kejaksaan menyebutkan Jaksa Agung sebagai pimpinan dan penanggung jawab tertinggi kejaksaan yang memimpin, mengendalikan pelaksanaan tugas dan wewenang kejaksaan. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya, Jaksa Agung dibantu oleh seorang Wakil Jaksa Agung yang menjadi satu kesatuan sebagai unsur pimpinan. Selain itu, pimpinan juga dibantu oleh Jaksa Agung Muda. Sedangkan tugas dan kewenangan kejaksaan diatur dalam Pasal 30 Undang-Undang Kejaksaan yang meliputi :

1. Di bidang pidana, kejaksaan mempunyai tugas dan wewenang:
 - a. melakukan penuntutan;
 - b. melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
 - c. melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan putusan pidana bersyarat, putusan pidana pengawasan, dan keputusan lepas bersyarat;
 - d. melakukan penyidikan terhadap tindak pidana tertentu berdasarkan undang-undang;
 - e. melengkapi berkas perkara tertentu dan untuk itu dapat melakukan pemeriksaan tambahan sebelum dilimpahkan ke pengadilan yang dalam pelaksanaannya dikoordinasikan dengan penyidik.
2. Di bidang perdata dan tata usaha negara, kejaksaan dengan kuasa khusus dapat bertindak baik di dalam maupun di luar pengadilan untuk dan atas nama negara atau pemerintah.
3. Dalam bidang ketertiban dan ketenteraman umum, kejaksaan turut menyelenggarakan kegiatan:
 - a. Peningkatan kesadaran hukum masyarakat;
 - b. Pengamanan kebijakan penegakan hukum;
 - c. Pengawasan peredaran barangcetakan;
 - d. Pengawasan aliran kepercayaan yang dapat membahayakan masyarakat dan negara;
 - e. Pencegahan penyalahgunaan dan/atau penodaan agama;
 - f. Penelitian dan pengembangan hukum serta statistik kriminal.

Secara teoritis sudah sejak lama para pakar hukum mengkhawatirkan adanya campur tangan kekuatan politik terhadap penegakan hukum (law enforcement). Mereka meyakini benar bahwa ketika hukum dihadapkan pada kekuatan politik, maka hukum akan lebih banyak kalahnya. Masalah ini banyak terjadi di Indonesia, sehingga seringkali penegakan hukum tidak berdaya jika dihadapkan dengan elit politik, pejabat atau sesama penegak hukum sendiri. Padahal jika pejabat atau penegak hukum sendiri yang melanggar hukum, maka seharusnya hukumannya lebih berat. Dengan melihat kondisi yang demikian, kemudian muncul gagasan dari berbagai pihak untuk memasukkan institusi kejaksaan di bawah kekuasaan kehakiman agar bisa independen

Di luar pasal ini dalam Undang-undang Dasar 1945 sebelum amandemen, bahkan setelah amandemen, tidak ada keterangan lain mengenai aturan eksplisit tentang pembagian kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif selain pengaturan langsung pada pasal demi pasalnya untuk setiap lembaga tersebut. Akibatnya tatkala pengaturan Kekuasaan Kehakiman pasalnya bersifat luwes atau dengan istilah sebagai "pasal karet" maka pasal yang demikian sangat potensial menimbulkan multifasir. Ditinjau dari proses dan penafsiran pasal konstitusi yang menjadi dasar pada saat penyusunan Undang-undang Kejaksaan memang tidak ada yang bias disalahkan. Hanya saja, ketika Undang-undang tersebut dibaca, barulah terasa ada sesuatu yang janggal dari sisi independensi Kejaksaan yang berada di bawah eksekutif (Presiden) sementara tugas dan fungsinya bersifat yudikatif.

Sebetulnya titik permasalahannya berakar dari peraturan perundangundangan, yaitu Undang-undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia yang memasukkan fungsi sebagai "Pengacara Negara" ke dalam Kejaksaan, walaupun tidak mengistilahkan dengan "Pengacara Negara".

b. PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah diuraikan maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Sebelum perubahan UUD 1945 dikenal beberapa istilah yang dipergunakan untuk mengidentifikasi lembaga atau organ-organ penyelenggara negara. Konstitusi RIS 1949, misalnya, menyebutnya dengan istilah "alat-alat perlengkapan federal". presiden, menteri-menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung Indonesia dan Dewan pengawasan Keuangan. Adapun UUDS 1950 menyebutkan dengan "alat perlengkapan negara". Pasal 44 UUD 1950 menyatakan alat-alat perlengkapan negara terdiri dari Presiden dan wakil Presiden, menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan. Amandemen UUD 1945 berdampak juga pada perubahan kedudukan lembaga-lembaga negara, ada lembaga baru yang bertambah, lembaga yang dihapuskan serta lembaga negara yang bergeser kedudukannya. Salah satu lembaga negara yang kedudukannya bergeser adalah MPR. MPR yang sebelumnya merupakan lembaga tertinggi negara yang membawahi lembaga tinggi kini telah sejajar dengan lembaga konstitusional lainnya.
2. lembaga-lembaga negara independen tersebut juga menjadikan beban keuangan negara. Selain itu, munculnya lembaga negara yang begitu banyak juga mengindikasikan bahwa lataknya pemerintah dalam mengelola transmisi demokrasi. Sehingga setiap ada peraturan perundang-undangan baru yang mengatur khalayak umum maka selalu diiringi pula oleh adanya lembaga baru. Pembentukan lembaga-lembaga negara independen ini cenderung bersifat reaksioner sehingga kedudukan dan marwahnya terkadang tidak jelas dalam ketatanegaraan di Indonesia. Kemudian, lembaga-lembaga independen di Indonesia juga cenderung mengalami intervensi, resistensi, atau perlawanan terhadap kebijakannya. Pasca amandemen UUD 1945 munculnya lembaga negara sangat pesat, banyaknya lembaga negara independen tersebut berakibat pada

tumpang tindih sehingga hubungan antar lembaga negara serta konflik yang tidak dapat dihindarkan. sehingga perlu adanya solusi agar kewenangan lembaga negara independen tersebut dapat berjalan efektif dan efisien.

2. Saran

1. Perlunya dasar hukum dan struktur organisasi kejaksaan dalam Undang-Undang Kejaksaan maupun peraturan perundangan lain yang mengatur kejaksaan untuk diperbaharui sesuai dengan kebutuhan dan perkembangan hukum dan masyarakat saat ini yang menghendaki agar kejaksaan bersifat mandiri dan independen.
2. Secara konstitusional perlu pula dilakukan amandemen UUD 1945 mengenai kewenangan Jaksa Agung agar berada dibawah Mahkamah Agung atau kekuasaan kehakiman atau berdiri sendiri terlepas dari kekuasaan eksekutif. Pun demikian kepada lembaga penegak hukum lainnya agar dapat terbebabs dari intervensi politik praktis.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Abu Daud Busroh, 2010, *"Ilmu Negara"*, Jakarta, Bumi Aksara
- Adnan Buyung Nasution, 2007, *Arus Pemikiran Konstitusionalisme Hak Asasi Manusia dan Demokrasi*, Kata Penerbit, Jakarta.
- Dahlan Thaib. *DPR Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: Liberty. 2002.
- Dahlan Thaib, "Implikasi dan Perspektif Amandemen UUD 1945 terhadap Konstelasi Ketatanegaraan" *Pemprov DIY*, 8 Agustus 2009
- Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006
- _____, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta, Penerbit Konstitusi Press.
- Mark Thatcher, *"Regulation after Delegation: Independent Regulatory Agencies in Europe,"* *Journal of European Public Policy* 9, no. 6 (Januari 2002)
- Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara* (Bandung: Refika Aditama, 2020)

2. Jurnal /Tesis /Skripsi

- Alamsyah Bunyamin dan UU Nurul Huda, *"Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,"* *Jurnal Hukum dan Peradilan* 2, no. 1 (2013)
- Deborah N. Pearlstein, *"Form And Function In The National Security Constitution"*, *Connecticut Law Review*, Vol. 41, No. 5, Juli 2009.
- Enda Pujiastuti, *"Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia"*, *Jurnal Dinamika Sosial Budaya*, Volume 18, Nomor 2, Desember 2016.
- Haeruman Jayadi, *Lembaga-Lembaga Negara Sederajat Dalam Struktur Kelembagaan Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, *Jurnal Kompilasi Hukum* Volume 7 No. 2, Desember 2022.
- Kelik Iswandi dan Nanik Prasetyoningsih, *"Kedudukan State Auxiliary Organs dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia,"* *Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan* 1, no. 2 (2020).
- Sri Soemantri M., *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*, Alumni, Bandung, 1983.

Website

<https://www.merdeka.com/uang/sejak-2014-presiden-jokowi-telah-bubarkan-37-lembaga-negara.html>

<https://news.detik.com/berita/d-5274940/kian-panjang-ini-daftar-lembaga-yang-dibubarkan-jokowi/2>

Perundang-undangan

Dahlan Thaib, "Implikasi dan Perspektif Amandemen UUD 1945 terhadap Konstelasi Ketatanegaraan", *Makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas Amandemen UUD 1945*, *Pemprov DIY*, 8 Agustus 2009.