

Hierarki Lembaga Negara Di Indonesia

Ahmad Rayhan

Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa
Jl. Raya Jakarta KM 4 Pakupatan, Serang, Banten
E-mail: ahmadrayhan@untirta.ac.id

Qotrun Nida

Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa
Jl. Raya Jakarta KM 4 Pakupatan, Serang, Banten
E-mail: nida@untirta.ac.id

DOI: <http://dx.doi.org/10.51825/sjp.v1i1.11373>

Info Artikel

| Submitted: 26 Mei 2021

| Revised: 21 Juni 2021

| Accepted: 25 Juni 2021

How to cite: Ahmad Rayhan, Qotrun Nida, "Hierarki Lembaga Negara Di Indonesia", *Sultan Jurisprudence: Jurnal Riset Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 1, (Juni, 2021), hlm. 67-78.

ABSTRACT

Post-Reform and Amendment to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia in 1998-2002, gave rise to various new things in the legal and constitutional system in Indonesia, one of which is the change in State Institutions in Indonesia, the biggest change is the change in the People's Consultative Assembly which was originally an Institution. Highest State Institutions become Higher State Institutions and the emergence of New State Institutions. Therefore, this study aims to determine the meaning of state institutions and the terms of state institutions in the constitutional system in Indonesia, as well as how the classification and hierarchy of state institutions in Indonesia. The research method used in this research is Normative Juridical. The results showed that State Institutions, State Bodies and State Organs have similarities in terms of language and terms, namely organs that have certain functions in exercising power or state functions. The three terms have been used interchangeably in the Indonesian constitutional system, either in the Constitution or in other regulations. The two State Institutions can be classified based on the legal basis that underlies them, the function of the institution and their position. Meanwhile, based on the hierarchy of State Institutions, it is divided into two levels, namely the central level and the regional level, however the hierarchy does not always discuss which institution is higher and lower, as long as the State Institution is based on the 1945 Constitution and experiences disputes, then in the handling of disputes between State Institutions can be resolved through the authority of the Constitutional Court.

Keyword: *State Institutions, Hierarchy, classification*

ABSTRAK

Pasca Reformasi dan Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 pada Tahun 1998-2002, memunculkan berbagai macal hal baru dalam sistem hukum dan ketatanegaraan di Indonesia, salah satunya adalah perubahan Lembaga Negara di Indonesia, Perubahan terbesar adalah berubahnya Majelis Permusyawaratan Rakyat yang semula "Lembaga Tertinggi Negara" menjadi "Lembaga Tinggi Negara" dan munculnya Lembaga-Lembaga Negara Baru. oleh karena itu penelitian ini bertujuan untuk mengetahui Pengertian Lembaga Negara dan Istilah Lembaga Negara dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, serta bagaimana Klasifikasi dan Hierarkie Lembaga Negara di Indonesia. Metode Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Yuridis Normatif. Hasil Penelitian menunjukkan bahwa Lembaga Negara, Badan Negara dan Organ Negara memiliki kesamaan dalam terminologi bahasa maupun istilah, yaitu organ yang memiliki fungsi tertentu dalam menjalankan kekuasaan atau fungsi-fungsi negara. Ketiga istilah tersebut pernah digunakan secara bergantian dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik dalam Konstitusi ataupun peraturan-peraturan lainnya. Kedua Lembaga Negara dapat di klasifikasikan berdasarkan Dasar Hukum yang melandasinya, Fungsi Lembaganya dan kedudukannya. sementara itu berdasarkan hierarkinya Lembaga Negara dibedakan menjadi dua tingkatan, yaitu tingkat pusat dan tingkat daerah, akan tetapi Hierarki tidak selalu membicarakan Lembaga mana yang lebih tinggi dan lebih rendah, selama Lembaga Negara tersebut berdasarkan UUDNRI 1945 dan mengalami sengketa maka dalam penanganan sengketa antar Lembaga Negara dapat diselesaikan melalui kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Kata Kunci: *Lembaga Negara, Hierarkie, Klasifikasi*

Pendahuluan

Reformasi Konstitusi pada tahun 1999-2002 berhasil mengamandemen Konstitusi di Negara Indonesia, yang awalnya Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) menjadi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUDNRI 1945). Amandemen UUDNRI 1945 memunculkan berbagai macam hal baru dalam Hukum Indonesia, diantaranya adalah berubahnya Lembaga-Lembaga Negara di Indonesia serta munculnya Lembaga-Lembaga baru di Indonesia, hal ini sesuai dengan Substansi Undang-Undang Dasar atau Konstitusi yang mengatur mengenai Dasar Hukum Lembaga-Lembaga Negara.¹

Amandemen UUDNRI 1945 merubah susunan Hierarki Lembaga-Lembaga Negara. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang awalnya sebagai Lembaga Tertinggi Negara atau Pemegang Kekuasaan Negara Tertinggi (*die gezamte staatsgewalt liege allein bei der majelis*)² berdasarkan UUD 1945 pasal 1 ayat (2) "Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR" kemudian berubah pasca amandemen menjadi Lembaga Tinggi Negara melalui UUDNRI 1945 "Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD".³

Perubahan MPR dari Lembaga Tertinggi Negara menjadi Lembaga Tinggi Negara tentunya menimbulkan perubahan dalam susunan dan Hierarki Lembaga Negara di Indonesia, Hal itu diperkuat dengan munculnya berbagai macam lembaga-Lembaga Baru, baik Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUDNRI 1945, Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang dan

lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-Undang.⁴ Selain dari pada lembaga-lembaga baru yang muncul dan diklasifikasikan sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang mendasarinya terdapat juga Lembaga-Lemabag yang muncul di Pemerintah Pusat dan di Pemerintah Daerah, selain itu juga terdapat Lembaga-Lembaga Negara yang dikategorikan sebagai organ Utama (*primary constitutional organs*) dan juga yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*).⁵ Lembaga negara atau alat-alat perlengkapan negara akan selalu mengalami perkembangan dan pertumbuhan sesuai dengan kebutuhan negara tersebut.⁶

Lembaga Negara Pasca Amandemen UUDNRI 1945 sudah tidak sesuai lagi dengan konsepsi Trias Politica yang digaungkan oleh Montesquieu, yang mengatakan bahwa adanya tiga fungsi dalam organ kekuasaan negara yaitu Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif, dan pada Prakteknya Indonesia sejak dahulu menerapkan lima fungsi organ kekuasaan, yaitu Fungsi Legislatif, Eksekutif, Yudikatif, Konsultatif dan Auditif.⁷ Setiap fungsi kekuasaan negara tersebut harus dilembagakan dalam masing-masing organ negara, dan satu organ negara hanya boleh menjalankan satu fungsi, dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sinar Grafika, 2016). hlm. 37.

⁵ Asshiddiqie.

⁶ Eki Furqon, "Kedudukan Lembaga Negara Independen Berfungsi Quasi Peradilan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2020): 79, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.51825/nhk.v3i1.8523>.

⁷ SF. Marbun. Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Liberty, 2011). hlm. 47-48.

¹ Saldi Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang dan Dinamika Konstitusional* (Depok: Rajawali Press, 2020). hlm. 13-14.

² Isra.

³ "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945" (n.d.).

mutlak. Kenyataannya dewasa ini hubungan antar organ kekuasaan negara tersebut tidak mungkin tidak saling bersentuhan, bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.⁸ adanya pergeseran prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*), supremasi MPR dan pemisahan kekuasaan (*Separation of Power*) menjadi prinsip *checks and balances* merupakan penjabaran lebih jauh dari sistem presidensial. dengan adanya prinsip *checks and balances* ini maka kekuasaan negara dapat diatur, dibatasi bahkan dikontrol sebaik-baiknya, sehingga penyalahgunaan kekuasaan oleh aparat penyelenggara negara dapat dicegah dan ditanggulangi dengan sebaik-baiknya.⁹

Akibat dari hal tersebut perlu kiranya untuk menentukan Hierarki dari Lembaga-Lembaga Negara tersebut sehingga dapat diberlakukan Hukum yang tepat terhadap Lembaga-Lembaga Negara tersebut agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan antara satu lembaga dengan lembaga lainnya.

Rumusan Masalah

Berdasarkan pendahuluan di atas, maka penulis merumuskan dua rumusan masalah, yaitu: (1) Apa itu Lembaga Negara?; dan (2) Bagaimana Hierarki Lembaga Negara di Indonesia?.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum kepustakaan yang mengacu pada norma-norma atau peraturan-peraturan yang telah diundangkan dalam peraturan perundang-undangan.¹⁰ Penelitian ini

dilakukan berdasarkan pada kajian norma yang ada pada sistem hukum.¹¹ Data yang digunakan adalah data sekunder yang digolongkan menjadi bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (buku dan penelitian-penelitian terdahulu) dan bahan hukum tertier (kamus hukum).¹²

Pembahasan

1. Lembaga Negara

Pengertian Organ Negara, Badan Negara dan Lembaga Negara

Hampir seluruh pengertian Konstitusi dan pengertian Hukum Tata Negara memuat mengenai lembaga negara, bahkan lembaga-lembaga negara memiliki fungsi strategis dalam upaya mewujudkan tujuan negara. Aturan dalam Konstitusi Indonesia (UUDNRI 1945) mengatur dan membagi pelaksanaan kedaulatan rakyat melalui berbagai lembaga negara yang melaksanakan bagian-bagian dari kedaulatan rakyat menurut wewenang, tugas dan fungsinya.¹³

Secara kebahasaan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Lembaga adalah "badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha",¹⁴ sementara Badan adalah "sekumpulan orang yang merupakan kesatuan untuk mengerjakan sesuatu",¹⁵ Organ adalah "alat yang mempunyai tugas tertentu di dalam tubuh manusia

¹¹ Ariesta Wibisono Anditya, "Penanaman Nilai-Nilai Pancasila Melalui Kontrol Sosial oleh Media Massa untuk Menekan Kejahatan di Indonesia," *Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2020): 34, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.51825/nhk.v3i1.8463>.

¹² Ali, *Metode Penelitian Hukum*.

¹³ Dedi Ismatullah. Beni Ahmad Saebani, *Hukum Tata Negara: Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia* (Bandung: Pustaka Setia, 2009). hlm. 132-133.

¹⁴ *Kamus Besar Bahasa Indonesia Online*, n.d.

¹⁵ *Kamus Besar Bahasa Indonesia Online*.

⁸ Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*.

⁹ Ni'matul Huda, *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan gagasan penyempurnaannya* (Yogyakarta: FH UII Press, 2014). hlm. 143.

¹⁰ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018). hlm. 24-30.

(binatang dan sebagainya)”¹⁶ dan Negara dalam KBBI adalah “kelompok sosial yang menduduki wilayah atau daerah tertentu yang diorganisir di bawah lembaga politik dan pemerintah yang efektif, mempunyai kesatuan politik, berdaulat sehingga berhak menentukan tujuan nasionalnya”.¹⁷

Terlepas dari berbagai macam penamaan baik itu Organ, Badan ataupun Lembaga, ketiganya memiliki kesamaan makna pada apa yang disebut organ yang memiliki fungsi tertentu.¹⁸ Sekalipun memiliki beberapa pengertian bila tiga kata tersebut disandingkan dengan kata negara, maka akan dipahami sebagai organ yang memiliki fungsi tertentu dalam menjalankan kekuasaan atau fungsi-fungsi negara. Roger F. Soltau mengatakan Lembaga Negara dapat diartikan sebagai organ yang melaksanakan tujuan-tujuan dari negara tersebut, yang lakukan setiap lembaga negara ketika pelaksanaan fungsi-fungsi yang ada, baik fungsi pembentukan hukum maupun fungsi pelaksanaan hukum dan kekuasaan, dalam satu kesatuan kekuasaan negara.¹⁹

Hans Kelsen dalam bukunya mengartikan Organ Negara sebagai siapapun yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tatanan hukum, fungsi ini baik berupa pembuatan norma maupun pelaksanaannya.²⁰ Artinya Organ Negara itu tidak selalu bersifat Organik, disamping organ yang bersifat organik, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut sebagai organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menjalankan norma (*norm*

creating) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).²¹

Istilah Lembaga Negara

Praktik Ketatanegaraan di Indonesia mengenal beberapa istilah yang digunakan dalam menyebut Lembaga Negara, misalnya dalam UUD 1945 tidak ditemukan terminology Lembaga Negara atau, seperti dinukilkan Bagir Manan, sebutan lain yang menunjukkan kumpulan Lingkungan Jabatan (*complex van ambten*) sebagai unsur penyelenggara Organisasi Negara. Namun demikian, dalam pasal II UUD 1945 ditemukan istilah “Badan Negara” untuk menggambarkan Lembaga Negara yang telah ada/eksis dibentuk sebelum dibentuknya Lembaga Negara yang baru menurut UUD 1945.²²

Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949 juga tidak menemukan istilah Lembaga Negara melainkan menggunakan istilah “Alat-Alat Perlengkapan Republik Indonesia Serikat” atau “Alat Perlengkapan Federal”. Undang-Undang Dasar Sementara 1950 juga tidak ditemukan istilah Lembaga Negara melainkan menggunakan istilah “Alat-Alat Perlengkapan Negara”.²³

Istilah Lembaga Negara pertama kali digunakan dalam TAP MPR sementara No XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR mengenai Sumber Tertib Hukum RI dan Tata Urusan Perundang-Undangan Republik Indonesia, dalam Lampiran Ketetapan ini digunakan istilah “Lembaga-Lembaga Negara Tertinggi” untuk lembaga seperti MPR sementara dan Dewan Pertimbangan Agung sementara. Merujuk pada TAP MPR tersebut, dapat dilihat bahwasanya penggunaan istilah

¹⁶ Kamus Besar Bahasa Indonesia Online.

¹⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia Online.

¹⁸ Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang dan Dinamika Konstitusional*. hlm. 4.

¹⁹ Isra.

²⁰ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara* (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2011). hlm. 276.

²¹ Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. hlm. 32.

²² Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang dan Dinamika Konstitusional*. hlm. 6-7.

²³ Isra. hlm. 7.

Lembaga Negara masih ditujukan kepada Lembaga-Lembaga Tertinggi. Berikutnya, penggunaan istilah yang lebih lengkap ditemukan dalam TAP MPR No III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga-Lembaga Tinggi Negara, yang artinya secara sederhana Lembaga Negara dibedakan menjadi "Lembaga Tinggi Negara" dan "Lembaga Tertinggi Negara".²⁴

Pasca Amandemen UUDNRI 1945, istilah Lembaga Negara baru ditemukan dalam frasa "memutus sengketa kewenangan Lembaga Negara" yang tertulis dalam Pasal 24C ayat (1) UUDNRI 1945. Selain itu istilah Lembaga Negara juga ditemukan pada pasal II aturan peralihan dalam frasa "semua Lembaga Negara yang masih ada", dengan demikian istilah "Badan Negara" dalam UUD 1945 diubah menjadi "Lembaga Negara" dalam UUDNRI 1945.²⁵

Lembaga Negara dalam Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Sidangnya menyatakan bahwa lembaga Negara Menimbang bahwa menurut Mahkamah Konstitusi, UUD 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, Badan Pemeriksa Keuangan, dan Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga-lembaga negara yang utama (*main state organs, principal state organs*). Lembaga-lembaga negara dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelebagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal state functions*), sehingga oleh karenanya 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 "*checks and balances*". Dengan demikian, prinsip "*checks and balances*" itu terkait erat dengan prinsip pemisahan kekuasaan negara (*separation of powers*), dan tidak dapat dikaitkan dengan persoalan pola hubungan antar semua jenis Lembaga Negara, seperti misalnya dalam konteks hubungan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial. Oleh karena itu, memahami hubungan antara lembaga negara dalam perspektif "*checks and balances*" di luar konteks pemisahan fungsi-fungsi kekuasaan negara (*separation of powers*), seperti dalam hubungan antara Mahkamah Agung dan Komisi Yudisial, adalah tidak tepat. Walaupun benar bahwa Komisi Yudisial dapat diberi peran pengawasan, maka pengawasan itu bukanlah dalam rangka *checks and balances* dan juga bukan pengawasan terhadap fungsi kekuasaan peradilan, melainkan hanya pengawasan terhadap perilaku individu-individu hakim.²⁶ Dapat kita lihat bahwa Mahkamah Konstitusi dalam putusannya memisahkan antara Lembaga Negara Utama yang mewakili fungsi legislatif, eksekutif, dan Yudikatif dengan Lembaga Negara Penunjang.

2. Hierarki Lembaga Negara Di Indonesia

Klasifikasi Lembaga Negara

Klasifikasi Lembaga Negara bertujuan untuk mengelompokkan Lembaga Negara berdasarkan standar tertentu yang ditetapkan dengan menggunakan batasan tertentu. Ditinjau dari kedudukan, George Jellinek mengelompokkan Lembaga Negara atas dua kategori. Pertama, Lembaga Negara yang langsung (*unmittenbare organ*) yaitu

²⁴ Isra. hlm. 7-8.

²⁵ Isra. hlm. 7.

²⁶ "Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, H. 178-179." (n.d.).

lembaga negara yang menentukan ada tidaknya negara. Lembaga Negara Langsung merujuk dari teori trias politica yaitu Lembaga Negara yang melaksanakan cabang kekuasaan Legislatif, Eksekutif dan Yudikatif. Kedua Lembaga Negara Tidak Langsung (*mittenbareorgan*) yaitu Lembaga Negara yang bergantung pada Lembaga Negara Langsung.²⁷

Zainal Arifin Muchtar mengklasifikasikan Lembaga Negara menjadi dua yaitu, Lembaga Negara sebagai Lembaga Negara yang langsung (*unmittenbare organ*) dan Lembaga Pemerintahan sebagai Lembaga Negara yang tidak langsung (*mittenbareorgan*).²⁸ Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa Lembaga Negara terkadang disebut dengan Lembaga Pemerintahan, Lembaga Pemerintahan Non Departemen dan Lembaga Negara saja, lebih lanjut lagi Saldi Isra mengklasifikasikan Lembaga Negara menjadi tiga kelompok, yaitu:

Pertama, Klasifikasi berlandaskan landasan hukum pembentukan, Pengelompokan Lembaga Negara akan berdasarkan Ketentuan Hukum yang Membentuknya. Pada kelompok ini Lembaga Negara dibagi menjadi empat, yaitu: (1) Lembaga Negara yang dibentuk dengan dan berdasarkan UUD; (2) Lembaga Negara yang dibentuk dengan Undang-Undang; (3) Lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berada dalam wilayah kekuasaan presiden; dan (4) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah. Klasifikasi tersebut akan berdampak pada perbedaan kekuatan hukum Lembaga Negara. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD akan memiliki posisi hukum lebih kuat dibandingkan Lembaga yang dibentuk

berdasarkan Undang-Undang atau peraturan perundang-undangan dibawahnya. Lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan UUD tidak dapat dihapus atau dihilangkan kecuali merubah UUD, sementara Lembaga Negara yang dibentuk berdasarkan UU atau Peraturan Perundang-undangan dibawahnya dapat dihapus atau dibubarkan dengan mengubah peraturan yang mendasarinya.²⁹

Kedua, Klasifikasi Lembaga Negara berdasarkan Fungsi, dalam pengertian fungsi pokok negara minimum mencakup Fungsi Penertiban (*law and order*) mengusahakan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat, pertahanan, dan menegakkan keadilan. Charles E. Meriam menyatakan lima fungsi negara yaitu, keamanan eksternal, ketertiban internal, keadilan, kesejahteraan umum dan kebebasan. Pembagian Lembaga Negara dalam klasifikasi ini yaitu: (1) Lembaga Negara yang melaksanakan fungsi membentuk hukum; (2) Lembaga Negara yang melaksanakan fungsi pelaksanaan hukum; (3) Lembaga Negara yang melaksanakan fungsi menegakan hukum; dan (4) Lembaga Negara yang melaksanakan fungsi campuran.³⁰

Ketiga, Klasifikasi Lembaga Negara berdasarkan kedudukannya, yaitu didasarkan hierarki atau tingkatan Lembaga Negara, Klasifikasi ini berdasar atas kualitas-fungsi dari Lembaga Negara. Pembagian dari klasifikasi ini yaitu: (1) Lembaga Negara Utama (*primary constitutional organs*) dan (2) Lembaga Negara Pendukung atau Penunjang (*auxiliary state organs*). Lembaga Negara Utama adalah Lembaga Negara yang bilamana tidak ada maka negara tidak akan mampu menjalankan fungsinya sebagai negara, sedangkan Lembaga Negara Penunjang adalah Lembaga Negara yang

²⁷ Isra, *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang dan Dinamika Konstitusional*. hlm. 9.

²⁸ Isra. hlm. 10.

²⁹ Isra.

³⁰ Isra. hlm. 11.

melengkapi dan mendukung agar pelaksanaan fungsi pokok negara yang dijalankan lembaga negara dapat berjalan secara baik.³¹

Lembaga Negara Independen

Tren Kelembagaan Negara pasca amandemen mengarah kepada terbentuknya Lembaga-Lembaga baru yang memiliki karakteristik Independen. hal ini didasari atas semakin tingginya tuntutan masyarakat baik nasional maupun internasional terhadap struktur ketatanegaraan yang mengharuskan adanya konsep-konsep atau ide-ide terkait Demokrasi dan Hak Asasi Manusia.³² Pembentukan Lembaga Negara Independen pada taraf internasional sudah dimulai di tahun 1946 dengan *The Administrative Procedures Act 1946* atau kita fahami sebagai undang-undang tentang Hukum Administrasi Negara.³³

Lembaga Negara Independen muncul karena Lembaga Negara yang terbentuk dari teori organ kekuasaan (*trias Politica*) dinilai tidak lagi mampu menampung tugas-tugas spesifik yang umumnya membutuhkan independensi dan profesionalitas dalam pelaksanaannya.³⁴ Secara umum Lembaga Negara Independen ini muncul karena adanya tugas-tugas negara yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalnya dan adanya upaya *empowerment* terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara

membentuk lembaga baru yang lebih spesifik.³⁵

Jimmy Asshiddiqie dalam bukunya mengelompokkan Lembaga Negara Independen ini menjadi enam kelompok, yaitu:

Pertama, Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat Independen, yaitu: (1) Presiden dan Wakil Presiden; (2) Dewan Perwakilan Rakyat; (3) Dewan Perwakilan Daerah; (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (5) Mahkamah Konstitusi; (6) Mahkamah Agung; dan (7) Badan Pemeriksa Keuangan.³⁶

Kedua, Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat Independen berdasarkan konstitusi atau constitutional importance lainnya, seperti: (1) Komisi Yudisial; (2) Bank Indonesia; (3) Tentara Nasional Indonesia (4) Kepolisian Negara Republik Indonesia; (5) Komisi Pemilihan Umum; (6) Kejaksaan Agung; (7) Komisi Pemberantasan Korupsi; dan (8) Komisi Nasional Pemberantasan Hak Asasi Manusia.³⁷ Kejaksaan Agung meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUDNRI 1945 dan dibentuk berdasarkan Undang-Undang saja, akan tetapi dalam pelaksanaannya memiliki *constitutional importance* yang sama seperti kepolisian. Komisi Pemberantasan Korupsi dan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia juga dibentuk berdasarkan Undang-Undang dan memiliki *constitutional importance* berdasarkan pasal 24 ayat (3) UUDNRI 1945 yaitu: Badan-Badan Lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.³⁸

³¹ Isra.

³² Rizki Ramadani, "Lembaga Negara Independen Di Indonesia Dalam Perspektif Konsep Independent Regulatory Agencies," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 27, no. 1 (2020): 171-72.

³³ Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. hlm. 15-16.

³⁴ Hendra Nurtjahjo, "Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary agencies) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 35, no. 3 (2005): 278.

³⁵ Nurtjahjo.

³⁶ Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. hlm. 21-22.

³⁷ Asshiddiqie. hlm. 22-23.

³⁸ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Ketiga, Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang, seperti: (1) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan; (2) Komisi Pengawas Persaingan Usaha; dan (3) Komisi Penyiaran Indonesia.³⁹

Keempat, Lembaga-Lembaga dan Komisi-Komisi di lingkungan Eksekutif lainnya, seperti lembaga, badan, pusat, komisi atau dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti: (1) Konsil Kedokteran Indonesia; (2) Komisi Pendidikan Nasional; (3) Dewan Pertahanan Nasional; (4) Lembaga Pertahanan Nasional; (5) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia; (6) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi; (7) Badan Pertahanan Nasional; (8) Badan Kepegawaian Negara; (9) Lembaga Administrasi Nasional; dan (10) Lembaga Informasi Nasional.⁴⁰

Kelima, Lembaga-Lembaga dan Komisi-Komisi di Lingkungan eksekutif lainnya, seperti: (1) Menteri dan Kementrian Negara; (2) Dewan Pertimbangan Presiden; (3) Komisi Hukum Nasional; (4) Komisi Ombudsman Nasional; (5) Komisi Kepolisian; dan (6) Komisi Kejaksaan.⁴¹

Keenam, Lembaga, Korporasi dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk Kepentingan Negara atau Kepentingan Umum Lainnya, seperti: (1) Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA; (2) Kamar Dagang dan Industri; (3) Komite Olahraga Nasional Indonesia; (4) BHMN Perguruan Tinggi; (5) BHMN Rumah Sakit; (6) Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia; (7) Ikatan Notaris Indonesia; dan (8) Persatuan Advokat Indonesia.⁴²

³⁹ Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. hlm. 23.

⁴⁰ Asshiddiqie. hlm. 23-34.

⁴¹ Asshiddiqie. hlm. 24.

⁴² Asshiddiqie.

Diantara Lembaga-Lembaga Negara Independen tersebut terdapat Lembaga-Lembaga Negara Khusus seperti: (1) Ombudsman; (2) Komisi Pemberantasan Korupsi; (3) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia; dan (4) Badan Pengawas Keuangan. Lembaga-Lembaga Negara Khusus tersebut diharapkan dapat meningkatkan *checks and balances* organ kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta diharapkan menjadi lembaga negara khusus yang sejajar dengan tiga organ kekuasaan tersebut.⁴³ Zainal Ariefin Mochtar dalam bukunya menyebutkan tujuh Lembaga Negara Independen yang khusus, yaitu: (1) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia; (2) Dewan Pers; (3) Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi; (4) Komisi Penyiaran Indonesia; (5) Komisi Yudisial; (6) Komisi Pemilihan Umum; dan (7) Ombudsman Republik Indonesia.⁴⁴ Ketujuh Lembaga Negara Independen yang khusus di atas berdasarkan pada Delapan Karakteristik Lembaga Independen.⁴⁵

Hierarkie Lembaga Negara

Jimly Asshiddiqie menyatakan terkait Hierarkie Lembaga Negara diperlukan untuk menentukan perlakuan hukum yang tepat, terutama menyangku tata karma keprotokolan, yang dikaitkan dengan teori tentang norma sumber legitimasi. Teori ini memperhatikan apa bentuk norma hukum yang menjadi sumber atau yang memberikan kewenangan kepada Lembaga Negara itu berkaitan dengan siapa yang merupakan sumber atau

⁴³ Nuriyanto Ahmad Daim, "Urgensi Pengaturan Lembaga Negara Khusus dalam Undang-Undang Dasar 1945," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1 (2019): 124-25.

⁴⁴ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amendemen Konstitusi* (Depok: Rajawali Press, 2019). hlm. 65-72.

⁴⁵ Mochtar. hlm. 64.

pemberi kewenangan terhadap Lembaga Negara yang bersangkutan.⁴⁶

Dalam Pembagiannya, Jimly Asshiddiqie membaginya menjadi dua tingkatan, yaitu tingkatan pusat dan tingkatan daerah. Tingkatan pusat dibedakan menjadi empat tingkatan kelembagaan, yaitu:

Pertama, Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden. Kedua, Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden. Ketiga, Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Keempat, Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau Keputusan Pejabat di bawah Menteri.⁴⁷

Di Tingkat Daerah, Lembaga-Lembaga tersebut tidak disebut sebagai Lembaga Negara, akan tetapi disebut sebagai Lembaga Daerah, sepanjang bekerjanya dibiayai oleh anggaran pendapatan dan belanja daerah, dan dimaksudkan memang bukan sebagai lembaga swasta atau lembaga masyarakat. Kategori kelembagaannya tetap dapat disebut Lembaga Daerah menurut pengertian Lembaga Negara.⁴⁸ Lembaga-Lembaga Daerah tersebut dibedakan menjadi tujuh tingkatan, yaitu:

Pertama, Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar, Undang-Undang, Peraturan

Pemerintah, dan Peraturan Presiden yang pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden. Kedua, Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Tingkat Pusat atau Peraturan Daerah Tingkat Provinsi dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden atau Pejabat Pusat. Ketiga, Lembaga Daerah yang kewenangannya diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Gubernur. Keempat, Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur. Kelima, Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota. Keenam, Lembaga Daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota. Ketujuh, Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Bupati/Walikota yang keanggotaannya ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota.⁴⁹

Dari berbagai bentuk Lembaga Negara di tingkat pusat dan daerah, ada beberapa Lembaga yang disebut dalam UUDNRI 1945, dan ada pula Lembaga yang tidak disebut namanya dalam UUDNRI 1945 tetapi kewenangannya disebutkan meski tidak secara rinci. Selain itu UUDNRI 1945 juga mengatur mengenai pembagian Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang ditentukan batas-batas kewenangannya secara jelas.⁵⁰ dan juga mengatur tentang Pertahanan dan Keamanan Negara, yang membagi tugas Tentara Nasional

⁴⁶ Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. hlm. 43.

⁴⁷ Asshiddiqie. hlm. 43-44.

⁴⁸ Asshiddiqie. hlm. 46.

⁴⁹ Asshiddiqie. hlm. 46-47.

⁵⁰ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

Indonesiadan Kepolisian Republik Indonesia⁵¹ secara tegas.⁵²

Persoalan Konstitusionalitas Lembaga Negara tidak selalu berkaitan dengan persoalan derajat hierarki antar lembaga negara yang lebih tinggi atau lebih rendah kedudukannya secara konstitusional. Meskipun kedudukannya lebih rendah dari Lembaga Konstitusional yang biasa, tetapi selama ketentuan mengenai Lembaga yang bersangkutan diatur dalam Undang-Undang Dasar, berarti Lembaga yang bersangkutan dengan persoalan Konstitusionalitas. Jika dalam rangka pelaksanaan amanat Undang-Undang Dasar yang terkait dengan keberadaan lembaga yang bersangkutan menimbulkan konflik hukum (*legal dispute*). Sehingga bila ada sengketa antar Lembaga Negara termasuk Kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk memutuskannya.⁵³

Penutup

Berdasarkan Uraian di atas dapat disimpulkan, Pertama, bahwa Lembaga Negara secara bahasa memiliki kesamaan dengan Badan Negara dan Organ Negara, yaitu organ yang memiliki fungsi tertentu dalam menjalankan kekuasaan atau fungsi-fungsi negara. Ketiga istilah tersebut pernah digunakan secara bergantian dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, baik dalam Konstitusi ataupun peraturan-peraturan lainnya. Kedua Lembaga Negara dapat di klasifikasikan berdasarkan Dasar Hukum yang melandasinya, Fungsi Lembaganya dan kedudukannya. sementara itu berdasarkan hierarkinya Lembaga Negara dibedakan menjadi dua tingkatan, yaitu tingkat pusat dan

tingkat daerah, akan tetapi Hierarki tidak selalu membicarakan Lembaga mana yang lebih tinggi dan lebih rendah, selama Lembaga Negara tersebut berdasarkan UUDNRI 1945 dan mengalami sengketa maka dalam penanganan sengketa antar Lembaga Negara dapat diselesaikan melalui kewenangan Mahkamah Konstitusi.

Daftar Pustaka

- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Anditya, Ariesta Wibisono. "Penanaman Nilai-Nilai Pancasila Melalui Kontrol Sosial oleh Media Massa untuk Menekan Kejahatan di Indonesia." *Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2020): 34. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.51825/nhk.v3i1.8463>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.
- Daim, Nuriyanto Ahmad. "Urgensi Pengaturan Lembaga Negara Khusus dalam Undang-Undang Dasar 1945." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1 (2019): 124–25.
- Furqon, Eki. "Kedudukan Lembaga Negara Independen Berfungsi Quasi Peradilan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Nurani Hukum: Jurnal Ilmu Hukum* 3, no. 1 (2020): 79. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.51825/nhk.v3i1.8523>.
- Huda, Ni'matul. *Perkembangan Hukum Tata Negara: Perdebatan dan gagasan penyempurnaannya*. Yogyakarta: FH UII Press, 2014.
- Isra, Saldi. *Lembaga Negara: Konsep, Sejarah, Wewenang dan Dinamika Konstitusional*. Depok: Rajawali Press, 2020.
- Kamus Besar Bahasa Indonesia Online*, n.d.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2011.

⁵¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

⁵² Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. hlm. 47.

⁵³ Asshiddiqie. hlm. 48.

- MD, SF. Marbun. Moh. Mahfud. *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Liberty, 2011.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*. Depok: Rajawali Press, 2019.
- Nurtjahjo, Hendra. "Lembaga, Badan, Dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary agencies) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 35, no. 3 (2005): 278.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006, H. 178-179.
- (n.d.).
- Ramadani, Rizki. "Lembaga Negara Independen Di Indonesia Dalam Perspektif Konsep Independent Regulatory Agencies." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 27, no. 1 (2020): 171-72.
- Saebani, Dedi Ismatullah. Beni Ahmad. *Hukum Tata Negara: Refleksi Kehidupan Ketatanegaraan di Negara Republik Indonesia*. Bandung: Pustaka Setia, 2009.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (n.d.).