



Pergeseran Fungsi Pemerintahan Sebagai Dinamika Perkembangan Hukum Administrasi Negara Setelah Amandemen UUD 1945

Sodikin Sodikin¹, Roosdiana Harahap²

^{1,2}Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Jakarta

E-mail: sodikin.fh@umj.ac.id, roosdiana.harahap@umj.ac.id

Article Info

Article history:

Received December 18, 2025

Revised December 20, 2025

Accepted December 22, 2025

Keywords:

Shifting, Government Function, State Institution

ABSTRACT

Legal issues in state administration following the amendment of the 1945 Constitution have undergone significant developments with the establishment of new state institutions that, according to state administrative law, have governmental functions to run the country. The establishment of new institutions with governmental functions has shifted the governmental functions of existing institutions. The development of state administrative law, marked by the emergence of new institutions, demonstrates the dynamics of the Indonesian government. This issue was examined using a normative juridical approach aimed at finding and formulating legal arguments through analysis of the main issues. The main issue is the shift in governmental functions after the amendment of the 1945 Constitution, namely with the emergence of several new state institutions that have governmental functions. The research data was collected using library research conducted by examining secondary data sources. The data was analyzed qualitatively to obtain conclusions. The conclusion shows that the shift in government functions in state administrative law has had a distinct impact on the development of state administrative law after the amendment of the 1945 Constitution. The new institutions that have been granted authority as a result of the shift in government functions have a strong position as institutions that administratively have the duty and authority to carry out government functions. In accordance with their authority, these new institutions, like other state institutions, can carry out governmental actions in the execution of their administration.

This is an open access article under the [CC BY-SA](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/) license.



Article Info

Article history:

Received December 18, 2025

Revised December 20, 2025

Accepted December 22, 2025

Kata Kunci:

Pergeseran, Fungsi Pemerintah, Lembaga Negara

ABSTRACT

Permasalahan hukum administrasi negara setelah amandemen UUD 1945 mengalami perkembangan signifikan dengan lahirnya lembaga-lembaga negara baru yang menurut hukum administrasi negara mempunyai fungsi pemerintahan untuk menjalankan negara. Lahirnya lembaga-lembaga baru yang mempunyai fungsi pemerintahan telah menggeser fungsi pemerintahan lembaga-lembaga yang sudah ada. Perkembangan hukum administrasi negara yang ditandai dengan lahirnya lembaga-lembaga baru menunjukkan dinamika kehidupan pemerintahan Negara Republik Indonesia. Permasalahan ini diteliti dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif yang ditujukan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum melalui analisis terhadap pokok permasalahan. Pokok permasalahan adalah pergeseran fungsi pemerintahan setelah amandemen UUD 1945 yaitu dengan lahirnya beberapa lembaga negara baru yang mempunyai



fungsi pemerintahan. Data penelitian dilakukan dengan menggunakan penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dengan jenis data sekunder. Data tersebut dianalisis secara kualitatif untuk mendapatkan hasil kesimpulan. Kesimpulan menunjukkan pergeseran fungsi pemerintah dalam hukum administrasi negara memberikan warna tersendiri dalam perkembangan hukum administrasi negara pasca amandemen UUD 1945. Lembaga-lembaga baru yang mendapat kewenangan akibat pergeseran fungsi pemerintah mempunyai kedudukan yang kuat sebagai lembaga yang secara administratif adalah lembaga yang mempunyai tugas dan wewenang dalam menjalankan pemerintahan. Sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya, maka lembaga-lembaga baru itu sama halnya dengan lembaga-lembaga negara lainnya dapat melakukan perbuatan-perbuatan pemerintahan dalam menjalankan pemerintahannya.

This is an open access article under the [CC BY-SA](#) license.



Corresponding Author:

Sodikin
Universitas Muhammadiyah Jakarta
sodikin.fh@umj.ac.id

PENDAHULUAN

Mengkaji hukum pemerintahan tidak lain adalah mengkaji hukum administrasi dan hukum administrasi dalam kajian ini adalah hukum administrasi negara, karena selain hukum administrasi negara juga ada hukum administrasi daerah. Istilah administrasi berasal dari bahasa Latin *administrare* yang dalam bahasa Belanda diartikan sama dengan *besturen*. *Besturen* dalam pengertian fungsional berarti fungsi pemerintahan (Koentjoro, 2004). Pengertian tersebut memberikan pemahaman tentang pemerintahan dan siapa pemerintah yang dimaksud. Pemerintahan (*pangreh*) adalah fungsi pemerintah (*het besturen, het regreen*) dalam arti menjalankan tugas-tugas memerintah (*bestuursfunctie*). Arti pemerintah ini secara negatif adalah fungsi negara yang bukan fungsi peradilan (*rechstpraak*) dan bukan fungsi perundang-undangan (*wetgeving*) (Koentjoro, 2004). Akan tetapi dalam kajian hukum administrasi bahwa pengertian pemerintah dapat dibagi menjadi pemerintah dalam arti luas (*regering*) adalah pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara dan pemerintah dalam arti sempit (*bestuur*) mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan (Koentjoro, 2004).

Sebagaimana dijelaskan bahwa istilah hukum administrasi negara dalam kepustakaan Belanda disebut dengan istilah *bestuurecht* dengan unsur utama adalah *bestuur*. Menurut Philipus M Hadjon sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR, istilah *bestuur* berkenaan dengan *sturen* dan *sturing*. *Bestuur* dirumuskan sebagai lingkungan kekuasaan negara di luar lingkungan kekuasaan legislatif dan kekuasaan yudisial. Dengan rumusan itu, kekuasaan pemerintahan tidaklah sekadar melaksanakan undang-undang. Kekuasaan pemerintahan merupakan kekuasaan yang aktif, dan sifat aktif tersebut dalam konsep hukum administrasi secara intrinsik merupakan unsur utama dari *sturen* (*besturen*). Unsur-unsur tersebut adalah (1) *sturen* merupakan suatu kegiatan yang kontinyu, (2) *sturen* berkaitan dengan penggunaan



kekuasaan dan konsep kekuasaan adalah konsep hukum publik, (3) *sturen* menunjukkan lapangan di luar legislatif dan yudisial (Hadjon, 2006).

Hal ini meskipun pemerintah diartikan secara negatif yaitu sebagai suatu aktivitas pemerintahan di luar peradilan dan perundang-undangan, tetapi pada kenyataan pemerintah juga melakukan tindakan hukum dalam bidang legislasi dan yudisial. Tindakan pemerintah di bidang legislasi misalnya dalam hal pembuatan peraturan perundang-undangan dan berbagai peraturan pelaksanaan lainnya. Tindakan pemerintah di bidang yudisial, misalnya dalam penyelesaian hukum melalui upaya administrasi dan dalam hal penegakan hukum administrasi atau pada penerapan sanksi administrasi, yang semuanya itu merupakan objek kajian hukum administrasi negara.

Pemerintah merupakan suatu bentuk organisasi yang bekerja dan menjalankan tugas untuk mengelola sistem pemerintah dan menetapkan kebijakan dalam mencapai tujuan negara. Fungsi pemerintah sangat dibutuhkan, karena fungsi pemerintah sangat dibutuhkan demi berjalannya suatu negara yang efektif dan efisien. Pemerintah bukanlah semata-mata untuk mengatur segalanya namun semuanya mempunyai tugas masing-masing. Pada umumnya pemerintah memegang urusan yang sifatnya publik (kolektif) yang menyangkut banyak orang atau masyarakat, pemerintah mengatasi semua hal yang tidak dapat dibuat atau diproduksi oleh swasta. Adam Smith mengemukakan teori bahwa pemerintah hanya mempunyai tiga fungsi: (1) fungsi pemerintah untuk memelihara keamanan dalam negeri dan pertahanan; (2) fungsi pemerintah dalam menyelenggarakan peradilan; (3) fungsi pemerintah untuk menyediakan barang-barang yang tidak disediakan oleh pihak swasta, seperti halnya dengan jalan, dan hal yang berkaitan dengan kebutuhan masyarakat (Kompasiana, 2020).

Dalam melaksanakan fungsi pemerintahan atau melaksanakan tugas pemerintah ini, terdapat pula istilah *penguasa/overheid* yang berarti seluruh organisasi yang dibentuk dengan tujuan untuk menyusun dan menegakkan masyarakat dalam suatu wadah yang disebut dengan negara. Dengan demikian, yang berhadapan langsung dengan masyarakat adalah penguasa. Jadi, untuk melaksanakan fungsi pemerintahan, penguasa melakukan berbagai macam tindakan pemerintahan yang berupa: (1) keputusan-keputusan; (2) ketetapan yang bersifat umum; (3) tindakan hukum perdata; (4) tindakan nyata (Koentjoro, 2004). Dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, selain penguasa dikenal pula badan pemerintahan yang terdiri atas: (1) pribadi dan dewan-dewan yang ditugaskan untuk melaksanakan wewenang yang bersifat hukum publik (badan-badan pemerintahan); (2) badan-badan hukum menurut hukum perdata (jawatan umum); (3) pegawai negeri; dan (4) para pekerja kontrak (Koentjoro, 2004).

Dinamika perkembangan fungsi pemerintahan ini berlangsung setelah amandemen UUD 1945, karena amandemen UUD 1945 telah mengubah sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan yang mendasar dalam sistem pemerintahan Indonesia adalah Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yaitu tentang kedaulatan rakyat. Pada awalnya Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 berbunyi: “Kedaulatan adalah di tangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat”, diubah menjadi “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Menurut Soewoto (2004), “MPR yang pada awalnya dipahami sebagai pemegang mandat sepenuhnya dari rakyat”, telah bergeser ke arah pada pemahaman MPR tidak lagi sebagai pemegang mandat tertinggi, melainkan mandat tersebut dilaksanakan



menurut Undang-Undang Dasar. Mandat rakyat yang dimaksud dapat dijalankan oleh cabang-cabang kekuasaan negara berdasarkan Undang-Undang Dasar.

Perubahan tersebut juga mengakibatkan perubahan dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia, dan apabila dikaji secara seksama sebenarnya adanya pergeseran fungsi pemerintahan setelah amandemen UUD 1945. Pada awalnya Presiden sebagai pusat kekuasaan administratif yang kemudian sentralisasi kekuasaan telah bergeser ke cabang-cabang kekuasaan lainnya, sehingga demokratisasi yang dikehendaki dalam UUD 1945 hasil amandemen mengakibatkan adanya distribusi kekuasaan ke dalam lembaga-lembaga negara lainnya. Banyak lembaga-lembaga negara yang lahir sebagai akibat dari amandemen UUD 1945 baik yang diatur dalam UUD 1945, Undang-undang maupun peraturan pemerintah yang mempunyai fungsi pemerintahan baik sebagai pemerintah dalam arti luas maupun pemerintah dalam arti sempit. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa sebelum amandemen UUD 1945 terjadi sentralisasi kekuasaan administratif yang berpusat pada Presiden, setelah amandemen UUD 1945 kekuasaan pemerintahan telah didistribusikan ke dalam beberapa lembaga baru.

Permasalahan selanjutnya mengenai perkembangan hukum administrasi negara setelah amandemen UUD 1945 dengan lahirnya lembaga-lembaga negara baru yang menurut hukum administrasi negara mempunyai fungsi pemerintahan untuk menjalankan negara. Lahirnya lembaga-lembaga baru yang mempunyai fungsi pemerintahan telah menggeser fungsi pemerintahan lembaga-lembaga yang sudah ada. Perkembangan hukum administrasi negara yang ditandai dengan lahirnya lembaga-lembaga baru menunjukkan dinamika kehidupan pemerintahan Negara Republik Indonesia. Penulis mencoba menelitinya lebih lanjut dalam tulisan ini melalui permasalahan lahirnya lembaga-lembaga baru yang secara administratif mempunyai fungsi pemerintahan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif, menurut Philipus M. Hadjon, penelitian yuridis normatif atau penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang ditujukan untuk menemukan dan merumuskan argumentasi hukum melalui analisis terhadap pokok permasalahan (Hadjon & Djamiati, 2005). Masalah yang dianalisis adalah pergeseran fungsi pemerintahan setelah amandemen UUD 1945 yaitu dengan lahirnya beberapa lembaga negara baru yang mempunyai fungsi pemerintahan. Data penelitian dilakukan dengan menggunakan penelitian kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka dengan jenis data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer yang berupa UUD 1945 dan Undang-undang, dan bahan hukum sekunder literatur yang menunjang termasuk hasil-hasil penelitian (buku referensi) sebelumnya serta bahan hukum tersier yang berupa kamus. Data hasil penelitian tersebut dianalisis secara kualitatif untuk mendapatkan hasil kesimpulan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pemerintah dan Fungsi Pemerintahan

Menurut Utrecht sebagaimana dikutip kembali oleh Diana Halim, bahwa hukum administrasi negara ialah himpunan peraturan-peraturan tertentu yang menjadi sebab negara berfungsi. Dengan kata lain, hukum administrasi negara merupakan sekumpulan peraturan yang



memberi wewenang kepada administrasi negara untuk mengatur masyarakat. Hal itu dapat diartikan bahwa administrasi negara mempunyai fungsi mengatur warga masyarakat dengan mendapat wewenang dari hukum administrasi negara sebagai landasan hukum (Koentjoro, 2004). Fungsi pemerintahan adalah kegiatan memerintah (Hadjon et al, 2002), sehingga melaksanakan fungsi pemerintahan atau melaksanakan tugas pemerintah, penguasa atau dalam hal ini adalah pemerintah melaksanakan tujuan dan tugas serta merealisasikan apa yang menjadi tujuan untuk menyusun dan menegakkan masyarakat dalam suatu wadah yang disebut dengan negara.

Pengertian pemerintahan dalam rangka hukum administrasi digunakan dalam arti “pemerintahan umum” atau “pemerintahan negara” (Hadjon et al, 2002), dan pemerintah sebagai alat kelengkapan negara dalam pengertian hukum administrasi negara terbagi dua yaitu pemerintah dalam arti luas yang sering disebut lembaga negara seperti MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, MK, MA, KY dan lain-lainnya atau sering disebut dengan pemerintah dalam keadaan diam karena lembaga negara tidak berinteraksi secara langsung dengan masyarakat, sedangkan pemerintah dalam arti sempit adalah pemerintah atau eksekutif saja yang sering disebut pemerintah dalam keadaan bergerak karena pemerintah langsung berinteraksi dengan masyarakat atau mencampuri segala aspek kehidupan masyarakat dalam konsep negara kesejahteraan (*welfarestate*). Beberapa ahli juga berpendapat bahwa pengertian pemerintah dalam UUD 1945 bukanlah menyelenggarakan fungsi eksekutif semata-mata, melainkan juga fungsi lainnya yang tidak terjangkau oleh fungsi legislatif dan fungsi yudikatif. Dengan perkataan lain, pemerintah selain melaksanakan atau menjalankan peraturan hukum yang ditetapkan oleh lembaga legislatif juga menjalankan hal-hal lain yang memang menjadi tugasnya. Dengan kata lain, fungsi pemerintahan lebih luas dari pada fungsi eksekutif (Effendi, 2004).

Pengertian tersebut memberikan makna bahwa pemerintah mempunyai fungsi pemerintahan, sedangkan fungsi Pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan (Pasal 1 angka 2 UU No. 30 Tahun 2014). Fungsi yang demikian merupakan suatu tugas negara yang harus dijalankan mengingat bahwa negara segera diselenggarakan untuk kemakmuran bagi seluruh rakyatnya sebagaimana dicita-citakan dalam Pembukaan UUD 1945.

Sebenarnya mulai abad XVI telah dikenal fungsi dari negara yang sifatnya sederhana yang menjadikan organisasi negara bersifat abadi. Ada lima fungsi dimaksud adalah; fungsi *diplomatie*, fungsi *efencie*, fungsi *financie*, fungsi *justice* dan fungsi *policie* (Wahidin, 2014). Kelima fungsi itu terutama adalah sebagai antiklimaks dari sistem pemerintahan negara yang pada umumnya bersifat diktator, oleh karena kediktatoran itulah pemerintahan negara yang direpresentasikan pada penguasa memerlukan penggarisan sebagai dasar distribusi kekuasaan di dalam menjalankan roda pemerintahannya. Melalui dasar itu kemudian berkembang pola pemisahan kekuasaan yang lebih tertata sehingga kekuasaan di dalam negara didistribusikan berdasarkan prinsip hukum administrasi yang memihak rakyat dalam arti tidak menindas rakyat yang merupakan pemilik negara (Wahidin, 2014).

Pentingnya pemencaran dan pemisahan kekuasaan inilah yang kemudian melahirkan teori pemencaran kekuasaan atau pemisahan kekuasaan (*spreading van machten of machtensscheiding*) (Ridwan, 2006). Selanjutnya teori pemisahan kekuasaan mendapatkan



modifikasi terutama melalui ajaran pembagian kekuasaan (*machtsverdeling* atau *distribution of power*) yang menekankan pentingnya pembagian fungsi bukan pembagian lembaga dan ajaran *checks and balances* yang menekankan pentingnya hubungan saling mengawasi dan mengendalikan antar berbagai lembaga negara, esensi bahwa kekuasaan negara itu harus dibagi atau dipisah tetap relevan hingga kini (Ridwan, 2006). Dengan demikian, lembaga-lembaga negara tersebut hendaknya memenuhi tugasnya yang berlandaskan satu hubungan antara negara dengan rakyatnya, yaitu jalinan di antara alat-alat pemerintah yang secara bersama dan terkoordinasi dalam satu jalinan untuk melaksanakan tugas-tugasnya dengan mewujudkan tujuan negara sebagaimana dicita-citakan dalam UUD 1945.

Secara keseluruhan fungsi pemerintahan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan: keputusan-keputusan, ketetapan-ketepatan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata lainnya (Hadjon et al, 2002). Oleh karena negara berdasar atas hukum dengan mengedepankan asas legalitas sehingga tindakan pemerintah berdasarkan atas hukum yaitu peraturan perundang-undangan yang berlaku. Muchsan (1981) menjelaskan unsur-unsur tindakan hukum pemerintahan yaitu: (1) perbuatan itu dilakukan oleh aparat pemerintah dalam kedudukannya sebagai penguasa maupun sebagai alat perlengkapan pemerintahan (*bestuursorganen*) dengan prakarsa dan tanggung jawab sendiri; (2) perbuatan tersebut dilaksanakan dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan; (3) perbuatan tersebut dimaksudkan sebagai sarana untuk menimbulkan akibat hukum di bidang hukum administrasi; dan (4) perbuatan yang bersangkutan dilakukan dalam rangka pemeliharaan kepentingan negara dan rakyat.

Dengan demikian, tindakan hukum pemerintahan itu pada dasarnya adalah tindakan yang dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut melahirkan kewenangan tertentu bagi pemerintah untuk melakukan tindakan hukum tertentu. Oleh karena kewenangan tersebut diberikan kepada organ pemerintahan tertentu, maka tindakan hukum pemerintahan itu pada dasarnya bersifat sepihak bukan hasil persetujuan dengan pihak yang dikenai tindakan-tindakan hukum tersebut.

Susunan Lembaga Pemerintahan Negara Republik Indonesia

Melalui Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 yang menegaskan bahwa: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik”, pernyataan tersebut menunjukkan bahwa bentuk negara adalah republik dengan susunannya adalah negara kesatuan, yang berarti juga bentuk negara republik dengan kepala negaranya adalah seorang Presiden, sehingga sistem pemerintahannya dikenal dengan sistem presidensiil. Dipilihnya sistem presidensiil sesuai dengan karakteristik bangsa Indonesia dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri, di samping itu pembagian kekuasaan dan hubungan antar lembaga negara yang menjalankan kekuasaan negara itu secara administratif dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat. Secara definitif, alat-alat kelengkapan suatu negara atau yang lazim disebut sebagai lembaga negara adalah institusi-institusi yang dibentuk guna melaksanakan fungsi-fungsi negara (Kusnardi & Saragih, 2000).

Selain itu, UUD 1945 tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan (Trias Politika) sebagaimana diajarkan oleh Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan, karena: (1) Undang-Undang Dasar 1945 tidak membatasi secara tajam, bahwa setiap kekuasaan



itu harus dilakukan oleh satu organ/badan tertentu yang tidak boleh saling campur tangan, dan (2) Undang-Undang Dasar 1945 tidak membatasi kekuasaan itu dibagi atas tiga bagian saja dan juga tidak membatasi pembagian kekuasaan dilakukan oleh tiga organ/badan saja (Kusnardi & Ibrahim, 1983). Dari sudut perkembangannya, pemisahan kekuasaan merupakan sebuah hal yang harus dilakukan. Jika Kelsen mendalilkan pemisahan kekuasaan dikarenakan munculnya fungsi-fungsi yang berbeda, maka pertimbangan lain adalah persoalan permasalahan yang makin kompleks. Kompleksitas permasalahan ini tidak bisa kemudian disandarkan pada satu lembaga atau organisasi semata. Spesifikasi keahlian dalam bidang tertentu juga muncul akibat kompleksitas permasalahan tersebut. Tuntutan ini menjadi berkembang dikarenakan juga muncul kebutuhan terhadap persoalan administrasi terhadap spesifikasi-spesifikasi keahlian tersebut (Widrawan, 2014). Apabila ditinjau dari segi fungsionalitas maupun hukum administrasi, maka alasan-alasan pembagian atau pemisahan kekuasaan menjadikan suatu kebutuhan dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dari segi kelembagaannya menurut ketentuan UUD 1945 pasca perubahan keempat (tahun 2002) dalam struktur kelembagaan Republik Indonesia terdapat delapan buah organ atau lembaga negara yang mempunyai kedudukan sederajat yang secara langsung menerima kewenangan konstitusional dari UUD. Kedelapan organ tersebut adalah: Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Badan Pemeriksa Keuangan, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan Komisi Yudisial. Di samping ke delapan lembaga tersebut, terdapat pula beberapa lembaga atau institusi yang diatur kewenangannya dalam UUD yaitu: Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pemerintah Daerah, dan Partai Politik. Selain itu, ada pula lembaga yang tidak disebutkan namanya tetapi disebut fungsinya, namun kewenangannya dinyatakan akan diatur dengan undang-undang, yaitu bank sentral yang tidak disebut namanya Bank Indonesia, dan Komisi Pemilihan Umum yang sekarang menyelenggarakan kegiatan pemilihan umum merupakan lembaga-lembaga independen yang mendapat kewenangannya dari undang-undang dasar (Huda, 2005).

Selain itu juga lahir lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang dan peraturan lainnya dan pembentukan institusi atau lembaga baru dalam sistem dan struktur kekuasaan negara merupakan implikasi tuntutan reformasi serta aspirasi keadilan yang berkembang di masyarakat. Dalam konteks negara berasaskan demokrasi, perkembangan lembaga baru menjadi sebuah kelaziman dan keharusan. Keharusan adanya lembaga-lembaga baru dalam struktur ketatanegaraan Indonesia merupakan permintaan masyarakat sebagai tuntutan reformasi (Arifin, 2005), dan juga kompleksitas permasalahan.

Melihat kenyataan yang banyak dipraktekkan di beberapa negara dan pengalaman sejarah negara Indonesia, perkembangan pelaksanaan demokrasi diperkirakan tidak cukup hanya mengandalkan cabang-cabang kekuasaan yang diperkenalkan dalam ajaran Montesquieu. Pemerintah yang dijalankan oleh kekuasaan eksekutif (Presiden), legislatif (parlemen), dan yudikatif (peradilan) berkembang sejalan dengan masalah-masalah yang muncul. Cabang-cabang kekuasaan itu dipandang tidak mampu dan tidak efektif lagi untuk menyelesaikan masalah yang ada. Cabang-cabang kekuasaan itulah yang menjadi masalah utama pemerintahan berjalan tidak demokratis, bahkan cabang kekuasaan eksekutif sangat dominan (Huda, 2007).



Kompleksitas permasalahan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan sistem kemasyarakatan yang sedang berubah membawa implikasi terhadap struktur ketatanegaraan Indonesia. Hal ini diiringi dengan bertambahnya ide-ide atau konsep-konsep baru dari dunia secara global yang sedikit banyak mempengaruhi situasi masyarakat dan negara di Indonesia. Jadi, pada intinya, negara-negara yang berada dalam situasi transisi menuju demokrasi seperti Indonesia mulai menata kembali struktur ketatanegaraannya sebagai prakondisi menuju terciptanya negara dengan sistem pemerintahan yang baik dan transparan dengan menjunjung demokrasi dan penegakan hak asasi manusia melalui pengawasan lembaga perwakilan rakyat dan masyarakat sipil serta tegaknya hak asasi manusia (Huda, 2007).

Pembentukan lembaga-lembaga negara selain yang diatur dalam UUD 1945 tersebut menggambarkan terjadinya perubahan besar dan sangat mendasar dalam corak dan susunan struktur ketatanegaraan suatu negara dewasa ini. Menurut Jimly Asshiddiqie, corak kelembagaan organisasi negara dengan kompleksitas sistem administrasinya sudah sangat jauh berkembang, dan tidak terbayangkan jika dihubungkan dengan paradigma *trias politica* Montesquieu pada abad kedelapan belas (Asshiddiqie, 2010). Lembaga-lembaga ini menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi regulatif, administratif dan penghukuman yang biasanya dipisahkan, namun justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut (Asshiddiqie, 2009).

Eksistensi lembaga negara baru yang diatur dengan undang-undang dan peraturan di bawah undang-undang lainnya dalam sistem ketatanegaraan menjadi sangat penting pada saat lembaga tersebut akan melaksanakan fungsi, tugas dan kewenangannya sebagai lembaga bantu negara yang sekelilingnya telah berdiri lembaga-lembaga negara yang jelas satu sama lainnya (Asshiddiqie, 2009).

Lembaga negara baru yang diatur dengan undang-undang dan peraturan di bawah undang-undang sebagai lembaga atau komisi negara independen dianggap penting untuk menjamin tegaknya demokrasi. Komisi negara independen ini merupakan lembaga negara yang diidealkan independen dalam arti bebas dari campur tangan cabang kekuasaan manapun, karena berada di luar ranah kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Akan tetapi, pada saat yang bersamaan, Komisi Negara Independen ini memiliki fungsi dan karakteristik yang bersifat gabungan di antara ketiganya (Huda, 2007).

Beberapa lembaga negara atau komisi negara yang bersifat independen dapat ditelusuri jumlahnya banyak, misalnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Kejaksaan, Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Kepolisian, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Komisi Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM) dan lembaga-lembaga lainnya yang tidak disebutkan satu persatu. Pembentukan komisi atau lembaga negara yang bersifat independen tersebut mengacu pada asas negara hukum, setiap aktivitas negara harus berdasarkan norma hukum yang berlaku, termasuk di dalamnya pembentukan komisi negara independen yang memiliki kedudukan dan fungsi yang sederajat dengan lembaga negara lainnya dalam rangka mewujudkan tujuan negara yang diamanatkan oleh UUD 1945 (Tauda, 2012).

Adanya lembaga negara yang bersifat independen baik secara konseptual maupun normatif dapat digolongkan ke dalam tiga kategori, yaitu:



- a. Komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan konstitusi (*constitutional organ/constitutionally entrusted power*).
- b. Komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan undang-undang (*legislatif entrusted power*) yang masih terbagi lagi menjadi komisi negara independen yang (1) memiliki *constitutional importance* (derajat yang sama dengan lembaga negara yang dibentuk melalui konstitusi, guna kepentingan mewujudkan *demokratische rechtsstaat*) dan (2) yang tidak.
- c. Komisi negara independen yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan lain di bawah undang-undang (*presidential policy*) (Tauda, 2012).

Pergeseran Fungsi Pemerintahan

Konsep trias politika dengan pemisahan kekuasaan hingga saat ini masih menjadi kajian tersendiri dalam bidang hukum tata negara termasuk juga dalam mempelajari hukum administrasi negara. Teori pemisahan kekuasaan banyak mengilhami bentuk-bentuk kekuasaan pemerintahan di berbagai negara termasuk di Indonesia. Di Indonesia sendiri tidak menerapkan teori pemisahan kekuasaan sebagaimana menurut teori trias politika tetapi menganut pembagian kekuasaan, dan kekuasaan pemerintahan terpecah dalam beberapa lembaga negara baik yang kewenangannya diatur dalam UUD 1945, undang-undang maupun peraturan lainnya. Setelah amandemen UUD 1945 tidak ada lagi kekuasaan lembaga negara yang mendominasi kekuasaan (sentralisasi kekuasaan), tetapi semua kekuasaan pemerintah dimiliki oleh masing-masing lembaga sesuai fungsinya.

Konsep dasar pemisahan kekuasaan yang dianut dalam teori trias politika adalah kekuasaan di suatu negara tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda. Oleh karena itu, pemisahan antara legislatif, eksekutif dan yudikatif agar masing-masing tidak memcampuri urusan pemerintahan sesuai dengan fungsinya dalam menjalankan roda pemerintahan. Dalam kajian di Indonesia menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa doktrin pemisahan kekuasaan yang dianggap paling penting adalah adanya prinsip *checks and balances* yaitu setiap cabang kekuasaan mengendalikan dan mengimbangi kekuatan cabang-cabang kekuasaan yang lain. Hal ini termasuk juga prinsip koordinasi dan kesederajatan yaitu semua organ atau lembaga negara yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif dan yudisial mempunyai kedudukan yang sederajat dan mempunyai hubungan yang bersifat koordinatif, tidak bersifat subordinatif satu dengan yang lain (Asshiddiqie, 2010).

Amandemen UUD 1945 menghendaki adanya perubahan dalam sistem kekuasaan fungsi pemerintahan yang tidak sepenuhnya kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif secara dominann dijalankan oleh satu lembaga. Lahirnya lembaga-lembaga negara menghendaki kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif telah bergeser ke dalam lembaga-lembaga negara yang baru lahir. Sebagaimana dikemukakan Cass R. Sunstein yang dikutip oleh Saldi Isra, mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan menjadi tujuan utama konstitusi, yaitu menciptakan kondisi awal kehidupan demokrasi yang lebih baik (Sunstein, 2001). Di sinilah amandemen UUD 1945 membangun penyelenggaraan pemerintahan yang demokratis yang mencegah terjadinya penumpukan kekuasaan pada satu cabang kekuasaan negara.



Kekuasaan legislatif terdapat dalam lembaga yang namanya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Ketiga lembaga ini menurut hukum administrasi negara mempunyai fungsi legislasi dan kewenangan yang dimilikinya diatur dalam UUD 1945. Cabang kekuasaan legislatif yang kemudian dikenal dengan parlemen dengan fungsi utama sebagai perwakilan rakyat adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) yang sebelum amandemen UUD 1945 dipahami sebagai lembaga tertinggi negara telah bergeser bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) adalah lembaga yang sederajat dan sama dengan lembaga negara yang lain. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) secara administratif mempunyai fungsi yaitu:

1. Mengubah dan menetapkan UUD, fungsi ini diatur di dalam Pasal 3 ayat (1).
2. Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, fungsi ini diatur di dalam Pasal 3 ayat (2)
3. Memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD, fungsi ini diatur di dalam Pasal 3 ayat (3).
4. Memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, fungsi ini diatur di dalam Pasal 8 ayat (2).
5. Memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya sampai berakhir masa jabatannya, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, fungsi ini diatur dalam Pasal 8 ayat (3).

Pendapat lain dengan merujuk ketentuan fungsi lembaga MPR sebagaimana dijelaskan dalam UUD 1945, yaitu:

1. Menetapkan perubahan terhadap UUD atau melakukan pembentukan UUD yang baru;
2. Menetapkan perubahan UUD yang telah dilakukan;
3. Melakukan pelantikan terhadap Presiden dan Wakil Presiden yang sesuai dengan hasil pemilu maupun sidang paripurna MPR;
4. Melakukan pelantikan terhadap Presiden dan Wakil Presiden apabila Presiden berhenti maupun diberhentikan sebelum masa jabatannya berakhir;
5. Memberikan keputusan terhadap berbagai usulan yang diberikan oleh DPR dan Mahkamah Konstitusi yang berkaitan dengan pemberhentian masa jabatan Presiden atau Wakilnya;
6. Melakukan pemilihan terhadap Presiden dan Wakil Presiden apabila keduanya berhenti; dan
7. Memutuskan dan mengeluarkan peraturan maupun kode etik yang berlaku untuk MPR (Merdeka.com, 2020).

Lembaga DPR dan DPD yang merupakan bagian atau keanggotaan DPR dan DPD adalah juga anggota MPR, akan DPR dan DPD sebagai lembaga legislatif yang masing-masing mempunyai fungsinya tersendiri. Menurut Jimly, fungsi legislatif menyangkut empat bentuk kegiatan, yaitu: (1) prakarsa pembuatan undang-undang (*legislative initiation*); (2) pembahasan rancangan undang-undang (*law making process*); (3) persetujuan atau pengesahan rancangan



undang-undang (*law enactment approval*): dan (4) pemberian persetujuan pengikatan atau ratifikasi atas perjanjian atau persetujuan internasional dan dokumen-dokumen hukum mengikat lainnya (*binding decision making on international agreement and treaties or other legal binding document*) (Asshiddiqie, 2010). Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 memberikan penegasan tentang fungsi pemerintahan yang dimiliki oleh DPR, yaitu fungsi legislasi, fungsi anggaran dan fungsi pengawasan. Begitu juga kedudukan DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara mempunyai fungsi dengan mengacu pada ketentuan Pasal 22D UUD 1945 dan Tata Tertib DPD RI bahwa sebagai lembaga legislatif DPD mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan penganggaran yang dijalankan dalam kerangka fungsi representasi.

Fungsi legislasi yang dimiliki DPR merupakan perwujudan DPR selaku pemegang kekuasaan membentuk undang-undang, sehingga DPR mempunyai kewenangan yaitu: (1) menyusun Program Legislasi Nasional (Prolegnas); (2) menyusun dan membahas Rancangan Undang-Undang (RUU); (3) menerima RUU yang diajukan oleh DPD (terkait otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan SDA dan SDE lainnya; serta perimbangan keuangan pusat dan daerah); (4) membahas RUU yang diusulkan oleh Presiden ataupun DPD; (5) menetapkan UU bersama dengan Presiden; (6) menyetujui atau tidak menyetujui peraturan pemerintah pengganti UU (yang diajukan Presiden) untuk ditetapkan menjadi UU (Merdeka.com, 2020). Kewenangan yang dimiliki DPR dengan fungsi pengawasan di antaranya adalah: (1) melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU, APBN dan kebijakan pemerintah; dan (2) membahas dan menindaklanjuti hasil pengawasan yang disampaikan oleh DPD (terkait pelaksanaan UU mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, pengelolaan SDA dan SDE lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama) (Merdeka.com, 2020). Kewenangan DPR dalam hal fungsi penganggaran adalah: (1) memberikan persetujuan atas RUU tentang APBN (yang diajukan Presiden); (2) memperhatikan pertimbangan DPD atas RUU tentang APBN dan RUU terkait pajak, pendidikan dan agama; (3) menindaklanjuti hasil pemeriksaan atas pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang disampaikan oleh BPK; dan (4) memberikan persetujuan terhadap pemindahtanganan aset negara maupun terhadap perjanjian yang berdampak luas bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara (Merdeka.com, 2020).

Oleh karena adanya penguatan otonomi daerah, maka fungsi DPR juga bergeser kepada DPRD baik pada tingkatan provinsi maupun kabupaten/kota. Sebagai sebuah lembaga negara, maka DPRD memiliki beberapa fungsi yang merupakan bagian dari proses berjalannya suatu pemerintahan daerah. Fungsi DPRD sebagai lembaga negara dan wakil rakyat, adalah, *pertama* fungsi legislasi yang merupakan fungsi yang dicerminkan dari status DPRD sebagai lembaga legislatif daerah. Maksud fungsi legislasi ini adalah membentuk peraturan daerah, yang sudah menjadi tugas dan kewenangannya sebagai perwujudan selaku pemegang kekuasaan legislatif di daerah. *Kedua*, fungsi anggaran yang meliputi pembahasan mengenai anggaran belanja dan juga pendapatan daerah. Hal ini dilakukan untuk membahas dan juga memberikan persetujuan terhadap rancangan dari APBD yang diajukan oleh pemerintah daerah. Dengan adanya fungsi ini, maka menentukan apakah APBD yang diajukan bisa digunakan atau tidak, serta melakukan perbaikan atau revisi mengenai APBD yang diajukan oleh pimpinan daerah. *Ketiga*, fungsi



pengawasan yaitu sebagai pengawas dan juga pemantau setiap pelaksanaan peraturan daerah yang sudah disepakati bersama dengan pimpinan daerah, serta mengawasi penggunaan anggaran yang sudah disahkan sebelumnya dalam APBD.

Selanjutnya keberadaan DPD sebagai lembaga perwakilan dengan fungsi sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 22D UUD 1945 mempunyai fungsi legislasi, pengawasan dan anggaran, sedangkan kewenangan yang dimilikinya adalah:

- a. Pengajuan usul rancangan undang-undang mengajukan kepada DPR rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- b. Pembahasan rancangan undang-undang ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam, dan sumber daya ekonomi lainnya serta perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- c. Pertimbangan atas rancangan undang-undang dan pemilihan anggota BPK pertimbangan atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. Serta memberikan pertimbangan kepada DPR dalam pemilihan anggota BPK.
- d. Pengawasan atas pelaksanaan undang-undang pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.
- e. Penyusunan prolegnas menyusun program legislasi nasional (Prolegnas) yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.
- f. Pemantauan dan evaluasi ranperda dan perda melakukan pemantauan dan evaluasi atas rancangan peraturan daerah (Raperda) dan peraturan daerah (Perda) (Merdeka.com, 2020).

Kekuasaan eksekutif terdapat dalam lembaga yang namanya lembaga kepresidenan, dan UUD 1945 telah memberikan kekuasaan yang luas. Meskipun demikian, setelah amandemen UUD 1945 kekuasaannya sudah banyak bergeser ke lembaga-lembaga lainnya, tetapi kekuasaan Presiden dalam lembaga ini juga masih mempunyai kewenangan yang besar, karena Presiden selain sebagai kepala pemerintahan negara juga sebagai kepala negara. Hal ini sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 bahwa, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Dengan demikian, Presiden memegang dan mempunyai kekuasaan riil atas pemerintahan, sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan (eksekutif) tertinggi, Presiden menjalankan kekuasaan:

- a. Kekuasaan dalam bidang pemerintahan (eksekutif)



Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif beserta seluruh unsur administrasi negara lainnya menyelenggarakan pemerintahan. Penyelenggaraan pemerintahan mencakup semua lapangan administrasi negara baik yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, ketentuan-ketentuan lainnya baik yang tertulis maupun tidak berdasarkan kebebasan bertindak untuk mencapai tujuan pembentukan pemerintahan oleh Pembukaan UUD 1945 yaitu mencapai negara sejahtera (*welfare state*). Presiden dibantu oleh seorang wakil presiden yang dipilih bersamaan dengannya melalui pemilihan umum, dan membentuk beberapa kementerian negara yang dipimpin oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri negara ini dipilih dan diangkat serta diberhentikan oleh Presiden sesuai dengan kewenangannya. Menteri membantu Presiden menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam bidang-bidang tertentu sesuai dengan tugas dan fungsinya. Fungsi kementerian yaitu berkoordinasi melaksanakan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungannya menurut bidangnya. Di samping itu perlunya pengelolaan barang milik atau kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab di bidangnya dan pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkup bidangnya.

b. Kekuasaan dalam bidang perundang-undangan (legislasi)

Secara administratif fungsi legislasi ini telah bergeser dari Presiden kepada DPR, namun demikian Presiden masih mempunyai kewenangan untuk membuat undang-undang. Pergeseran kekuasaan pembentukan undang-undang itu terdapat dalam Pasal 5 Ayat (1) UUD 1945, dari Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, menjadi Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR. Akibat dari pergeseran itu, hilangnya dominasi Presiden dalam proses pembentukan undang-undang. Perubahan ini penting artinya karena undang-undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam UUD 1945 (Isra, 2013).

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 ini memiliki dasar pemikiran guna menghindari implikasi yuridis yaitu duplikasi kekuasaan kelembagaan negara dalam fungsi legislasi. Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 memang harus dirumuskan bahwa Presiden bukan sebagai pemegang kekuasaan, sebab Presiden sebagai lembaga yang menjalankan undang-undang, karena itu Presiden dari perspektif kekuasaan tepat diberikan “Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR” (Siahaan, 2012).

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 ini berkaitan dengan Pasal 20 UUD 1945 yaitu: (1) DPR mempunyai kekuasaan membentuk undang-undang; (2) setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama; (3) jika rancangan undang-undang tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu; (4) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang; (5) dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari sejak rancangan undang-undang itu disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan.

Melalui Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 UUD 1945 sebenarnya Presiden masih dilibatkan dalam mekanisme pembentukan undang-undang. Keterlibatan Presiden dalam hal ini yaitu mekanisme pembentukan undang-undang oleh DPR. Dalam hal ini yaitu: (1) Presiden diberi



hak untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR (Pasal 5 ayat 1); (2) Presiden ikut serta membahas rancangan undang-undang dengan DPR untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat 2); (3) terhadap rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama, maka untuk menjadi undang-undang memerlukan pengesahan Presiden (Pasal 20 ayat 4).

Hal ini walaupun kekuasaan membentuk undang-undang telah berada di DPR, dalam hal-hal tertentu Presiden diberikan kekuasaan dalam menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tersebut derajatnya sama dengan undang-undang (Pasal 22 UUD 1945). Presiden dapat saja menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang (perpu) karena pertimbangan keadaan yang mendesak, akan tetapi peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus diajukan untuk mendapatkan persetujuan DPR dalam jangka waktu sejak perpu diberlakukan. Apabila DPR tidak menyetujuinya, peraturan pemerintah pengganti undang-undang tersebut harus dicabut. Meskipun demikian, setidaknya peraturan itu secara teoritis sudah dilaksanakan dalam periode tertentu. Kemungkinan bagi pemerintah untuk menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang ini, dapat dikatakan merupakan penyerahan wewenang yang bersifat legislatif (Asshiddiqie, 2005).

Selain itu, Presiden masih mempunyai kekuasaan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Ayat (2) UUD 1945. Peraturan Pemerintah (PP) tersebut dibuat berdasarkan perintah dari undang-undang (delegasi) atau berdasarkan pertimbangan Presiden untuk melaksanakan suatu undang-undang. Menurut Bagir Manan, dalam hal tidak ada perintah tegas dari undang-undang, Presiden bebas memilih bentuk peraturan lain, kecuali apabila hal tersebut akan melanggar asas-asas umum peraturan perundang-undangan yang baik atau pembatasan teknis lainnya, misalnya larangan pemuatan sanksi pidana (Ghofur, 2009). Adapun mengenai rancangan undang-undang tentang anggaran pendapatan dan belanja negara, hanya Presiden yang mempunyai kekuasaan mengajukan rancangannya. DPR dan DPD tidak mempunyai kewenangan untuk mengajukan rancangan mengenai hal tersebut (Ghofur, 2009).

c. Kekuasaan dalam bidang kekuasaan kehakiman (yudikatif)

Wewenang presiden dalam bidang yudikatif, meliputi: (1) memberi grasi, yaitu ampunan yang diberikan kepada orang yang telah dijatuhi hukuman atas pertimbangan Mahkamah Agung; (2) memberi amnesti, yaitu pengampunan atau penghapusan hukuman pada seseorang atau sekelompok orang yang telah melakukan tindak pidana atas pertimbangan DPR; (3) memberi abolisi, yaitu penghapusan atau peniadaan pidana atas pertimbangan DPR; (4) memberi rehabilitasi, yaitu pemulihan nama baik pada seseorang atau sekelompok orang atas pertimbangan Mahkamah Agung; (5) menetapkan hakim agung; (6) menetapkan hakim konstitusi; (7) mengangkat dan memberhentikan anggota komisi yudisial dengan persetujuan DPR.

Ketentuan mengenai kekuasaan Presiden di bidang yudikatif terjadi sedikit pengurangan dalam hal kekuasaan presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan. Setelah amandemen UUD 1945 diharuskan ketentuan tersebut diatur dengan undang-undang, padahal sebelum amandemen UUD 1945, ketentuan seperti itu tidak ada. Dengan keharusan diatur dengan undang-undang, pelaksanaan dari kekuasaan tersebut harus



mengacu pada undang-undang tersebut. Pembuatan undang-undang dilakukan oleh DPR dan presiden yang tentunya harus mengakomodir kepentingan DPR agar terjadi persetujuan bersama (Pasal 15 UUD 1945).

Kewenangan pemerintahan (eksekutif) setelah menguatnya otonomi daerah pasca amandemen UUD 1945 mengalami pergeseran ke lembaga pemerintahan yang ada di daerah baik pemerintah pada tingkat provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota. Pasal 18, 18A dan 18B UUD 1945 memberikan penegasan tentang pembagian kewenangan atau urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pembagian kewenangan atau urusan pemerintahan ini hampir semua bidang urusan pemerintah diserahkan ke daerah (baik pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota) melalui bentuk desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Bergesernya penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan kekhasan suatu daerah. Ada tujuh urusan pemerintahan yang bersifat absolut yang tidak bisa diserahkan ke daerah yaitu: politik luar negeri; pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama.

Selanjutnya adalah lembaga yudikatif yang merupakan lembaga menjalankan kekuasaan kehakiman. Kekuasaan kehakiman yang merdeka dalam arti kekuasaan kehakiman yang bebas dari campur tangan pihak kekuasaan negara lainnya. Kekuasaan kehakiman menjalankan fungsi dan wewenangnya untuk mewujudkan cita-cita dan tujuan negara, melindungi hak-hak dasar warga negara, mengontrol potensi penyalahgunaan wewenang dari kekuasaan, dan menyelesaikan sengketa antar warga negara maupun antar lembaga negara dan pemerintahan. Pada mulanya kekuasaan kehakiman dilaksanakan oleh Mahkamah Agung, tetapi setelah amandemen UUD 1945 sebagian kekuasaan kehakiman telah bergeser ke lembaga lainnya yaitu Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial. Ada pembagian kewenangan di antara ketiga lembaga tersebut, yaitu *pertama*, Mahkamah Agung sesuai Pasal 24 A UUD 1945, memiliki kewenangan mengadili kasus hukum pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lain yang diberikan oleh undang-undang. *Kedua*, Mahkamah Konstitusi, sesuai Pasal 24C UUD 1945, berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-undang Dasar, memutuskan sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum, serta memberikan putusan atas pendapat Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar. *Ketiga*, Komisi Yudisial, sesuai pasal 24B UUD 1945, bersifat mandiri dan berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim.

Dalam hal pemeriksaan keuangan negara terdapat lembaga yang mempunyai kewenangan untuk hal itu. Pasal 23 E ayat (1) dan (2) UUD Tahun 1945 menetapkan bahwa untuk memeriksa tanggung jawab tentang Keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksa Keuangan yang peraturannya ditetapkan dengan undang-undang. Hasil pemeriksaan itu disampaikan kepada



Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai dengan kewenangannya. Melalui TAP MPR Nomor VI/MPR/2002 yang antara lain menegaskan kembali kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan peranannya perlu lebih dimantapkan sebagai lembaga yang independen dan profesional. Salah satu wewenang BPK adalah menentukan obyek pemeriksaan, merencanakan dan melaksanakan pemeriksaan, menentukan waktu dan metode pemeriksaan serta menyusun dan menyajikan laporan pemeriksaan, dan meminta keterangan dan/atau dokumen yang wajib diberikan oleh setiap orang, unit organisasi Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Lembaga Negara lainnya, Bank Indonesia, Badan Usaha Milik Negara, Badan Layanan Umum, Badan Usaha Milik Daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

Selain itu perkembangan berikutnya adalah mengenai bidang pemerintahan yang menjadi kewenangan eksekutif sebagian kewenangannya telah bergeser kepada lembaga-lembaga yang merupakan bagian dari administrasi pemerintahan seperti Bank Indonesia, Kepolisian Negara Republik Indonesia, Tentara Nasional Indonesia, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Hak Asasi Manusia, Komisi Pemberantasan Korupsi. Lembaga-lembaga tersebut dibentuk berdasarkan undang-undang karena perintah UUD 1945 yang secara administratif merupakan lembaga pemerintahan yang kewenangannya sama di bidang pemerintahan. Lembaga-lembaga tersebut mempunyai fungsi pemerintahan atau administrasi negara dengan kewenangan yang lebih spesifik menjadi kewenangan lembaga masing-masing.

Perkembangan selanjutnya, adanya reformasi melalui amandemen UUD 1945 telah berkembang lembaga-lembaga lainnya yang mempunyai fungsi pemerintahan atau administrasi negara dengan kewenangan diatur dengan peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 baik undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan presiden maupun keputusan presiden yang secara administratif melindungi warga dan memberi jaminan bagi kesejahteraan warganya. Banyaknya lembaga-lembaga yang lahir dikarenakan terjadinya perubahan sosial, ekonomi, politik, dan budaya sehingga memaksa negara melakukan eksperimentasi kelembagaan melalui pembentukan berbagai lembaga yang dinilai lebih efektif dan akomodatif terhadap tuntutan rakyat.

Keberadaan lembaga-lembaga yang secara administrasi kewenangannya diatur dalam undang-undang, maka proses pemberian kewenangannya melibatkan peran DPR dan Presiden. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang ini tidak mudah untuk dibubarkan karena melibatkan institusi DPR dan Presiden. Secara administratif lembaga yang dibentuk menurut undang-undang pada umumnya menjalankan fungsi pemerintahan yang merupakan pelimpahan kewenangan yang semula merupakan fungsi eksekutif yang beralih kepada lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang dimaksud. Selain itu, ada juga lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang mempunyai fungsi yudikatif, misalnya Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Akan tetapi, lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) ini oleh para ahli hukum dan politik masuk dalam kategori fungsi pemerintahan, sehingga lembaga ini dikatakan mempunyai semi fungsi (baik sebagai fungsi eksekutif maupun yudikatif).

Selanjutnya lembaga yang dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah atau peraturan presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan keputusan presiden. Lembaga-lembaga ini



memiliki sumber kewenangan yang murni dari Presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga pembentukan sepenuhnya dari kebijakan presiden. Pembentukan lembaga dengan peraturan pemerintah atau peraturan presiden ini mempunyai fungsi menjalankan bidang pemerintahan yang merupakan pelimpahan kewenangan dari Presiden sebagai kapala eksekutif. Begitu juga lembaga yang dibentuk oleh Menteri maupun pemerintah daerah yang secara administratif merupakan kewenangan yang dijalankan di bidang pemerintahan.

KESIMPULAN

Lahirnya lembaga-lembaga negara baru dalam sistem ketatanegaraan setelah amandemen UUD 1945 memberikan nuansa baru dalam perkembangan hukum administrasi negara. Pergeseran fungsi pemerintah dalam hukum administrasi negara memberikan warna tersendiri dalam perkembangan hukum administrasi negara pasca amandemen UUD 1945. Lembaga-lembaga baru yang mendapat kewenangan akibat pergeseran fungsi pemerintah, maka lembaga-lembaga tersebut mempunyai kedudukan yang kuat sebagai lembaga yang secara administratif adalah lembaga yang mempunyai tugas dan wewenang dalam menjalankan pemerintahan. Sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya menurut peraturan perundang-undangan, maka lembaga-lembaga baru sama halnya dengan lembaga-lembaga negara lainnya dapat melakukan perbuatan-perbuatan pemerintahan dalam menjalankan pemerintahannya.

Sebagai saran atau rekomendasi, perlu adanya pembatasan adanya lembaga-lembaga baru terutama yang dibentuk berdasarkan peraturan pemerintah atau peraturan dan lembaga yang dibentuk oleh kementerian atau pemerintah daerah agar tugas dan kewenangannya tidak tumpang tindih di antara lembaga-lembaga yang ada. Selain itu juga dengan pembatasan lahirnya lembaga baru untuk memperkuat tugas, kewenangan dan fungsi pemerintahan pada lembaga yang sudah ada.

DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, Firmansyah, dkk. (2005). *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*. Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. (2010). *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. (2009). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Rajawali Press, Jakarta.
- Asshiddiqie, Jimly. (2005). *Hukum Tata Negara Dan Pilar–Pilar Demokrasi*. Konstitusi Press, Jakarta.
- Effendi, Lutfi. (2004). *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*. Bayumedia Publishing, Malang.
- Ghoffar, Abdul. (2009). *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*. Ed.1. Cetakan ke-1. Kencana Prenada Media Group, Jakarta.
- Hadjon, Philipus M, dkk. (2002). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Gadjah Mada University Press, Jakarta.



- Hadjon, Philipus M. dan Djamiati, Tatiek Sri. (2005). *Argumentasi Hukum*. Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- Hadjon, Philipus M., (2020). *Pemerintahan Menurut Hukum (Wet-en rechtmatigeheid van bestuur)*, makalah tidak dipublikasikan.
- Halevy, Eva Etzioni. (2011). *Demokrasi dan Birokrasi; Sebuah Dilema Politik*. Cetakan pertama. Totalmedia dan Matapena Institute, Yogyakarta.
- Huda, Ni'matul. (2005). *Hukum Tata Negara Indonesia*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Huda, Ni'matul. (2007). *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*. UII Press, Yogyakarta.
- Isra, Saldi. (2010). *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Rajawali Press, Jakarta.
- Isra, Saldi. (2013). *Dewan Perwakilan Daerah: Antara Keterbatasan Dan Akuntabilitas*. dalam <http://www.saldiisra.web.id>, (diunduh, 17 Maret 2013).
- Kompasiana.com. (2020). Fungsi Pemerintahan. dalam <https://www.kompasiana.com/januartiiramelenianapitupulu/5d6536fa0d82305bd55c68f2/fungsi-pemerintah?page=all>, (diunduh, Senin, 20 Juli 2020).
- Koentjoro, Diana Halim. (2004). *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Kusnardi, Moh. dan Saragih, Bintan. (2000). *Ilmu Negara*. Edisi Revisi. Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Kusnardi, Moh. dan Ibrahim, Harmaily. (1983). *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*. UI Press, Jakarta.
- Medea, Putera. (2013). Kekuasaan Presiden RI Dalam Bidang Legislatif Setelah Amandemen UUD 1945. *Jurnal Lex Administratum*. Vol.I/No.2/Apr-Jun/2013.
- Merdeka.com. (2020). 7 Fungsi MPR Beserta Tugasnya yang Perlu Diketahui. dalam <https://www.merdeka.com/jateng/7-fungsi-mpr-beserta-tugasnya-yang-perlu-diketahui-kln.html>, (diunduh, 29 Juli 2020).
- Merdeka.com (2020). Fungsi DPR, MPR, DPR, DPD Beserta Tugas dan Wewenangnya. dalam <https://www.merdeka.com/sumut/fungsi-dpr-mpr-dan-dpd-beserta-tugas-dan-wewenangnya-kln.html>, (diunduh, 29 Juli 2020).
- Muchsan. (1981). *Beberapa Catatan tentang Hukum Administrasi Negara Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*. Liberty, Yogyakarta.
- Mulyosudarmo, Soewoto. (2004). *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*. Asosiasi Pengajar HTN dan HAN dan In-TRANS, Malang.
- Ridwan HR. (2006). *Hukum Administrasi Negara*. Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Siahaan, Pataniari. (2012). *Politik Hukum Pembentukan Undang – Undang Pasca Amandemen UUD 1945*. Konstitusi Press, Jakarta.
- Sunstein, Cass R. (2001). *Designing Democracy, What Constitution Do*. Oxford University Press, New York.
- Tauda, Gunawan A. (2012). *Komisi Negara Independen, Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan*. Genta Press, Yogyakarta.
- Wahidin, Samsul. (2014). *Distribusi Kekuasaan Negara Indonesia*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.



Widrawan, Puguh. (2014). Putusan Mahkamah Konstitusi Tentang Keberadaan Lembaga Negara. *Jurnal Hukum Jurnal Yudisial*, 7 (1) April.