

BAB II

TINJAUAN UMUM MENGENAI LEMBAGA PELAYANAN PUBLIK DAN KEWENANGAN

A. Tinjauan Umum Lembaga Pelayanan Publik

1. Pengertian Lembaga Pelayanan Publik

Pelayanan publik atau pelayanan umum dapat didefinisikan sebagai segala bentuk jasa pelayanan, baik dalam bentuk barang publik maupun jasa publik yang pada prinsipnya menjadi tanggung jawab dan dilaksanakan oleh Instansi Pemerintah di Pusat, di Daerah dan di lingkungan Badan Usaha Milik Negara atau Usaha Milik Daerah, dalam rangka upaya pemenuhan kebutuhan masyarakat maupun dalam rangka pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan.³⁶

Penyelenggaraan pelayanan publik yang baik akan mendorong terwujudnya *Good Governance*. Ombudsman sebagai salah satu lembaga pengawasan diharapkan akan tercipta sebuah penyelenggaraan pelayanan publik yang efektif dan efisien. Dalam melakukan pengawasan penyelenggaraan pemerintah standar yang dijadikan ukuran mengacu pada konsep *Good Governance*, yakni sejauh mana penyelenggaraan pemerintah secara efisien dapat dilaksanakan dengan baik dan dapat mencapai sasaran yang telah digariskan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka menciptakan kesejahteraan rakyat menuju *welfare society*.³⁷

³⁶ Nabila FI, *Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawasan Pelayanan Publik Di Indonesia*, Vol 26 No 2, SASI, 2020

³⁷ *ibid*

Pelayanan Publik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Pelayanan Publik Nomor 25 Tahun 2009 didefinisikan sebagai: “kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi perseorangan warga negara, negara bagian, dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administrasi yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik telah dioptimalisasikan serta mampu dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang dijamin oleh Alenia keempat di Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

2. Lembaga Negara Sebagai Lembaga Pelayanan Publik

Di dalam kepustakaan Indonesia, lembaga negara digunakan dengan istilah yang berbeda-beda, misalnya istilah organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara, namun maknanya sama. Dalam kepustakaan Inggris, lembaga negara disebut dengan istilah political institution, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda disebut staat organen.³⁸

Frasa "lembaga pemerintah" diartikan sebagai "badan pemerintahan di lingkungan eksekutif" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia. Entitas negara di dalam pemerintahan negara dimaksud jika istilah "pemerintah" diubah menjadi "negara", menjadikannya sebagai lembaga negara. Akibatnya, selain eksekutif, ada juga legislatif, yudikatif, dan entitas pemerintah lainnya.³⁹

³⁸ Made Nurmawati, dkk, *HUKUM KELEMBAGAAN NEGARA*, Denpasar, Fakultas Hukum Unud, 2017, hal 3

³⁹ *Ibid*, hal 4

Kamus istilah hukum Fockema Andreae⁴⁰, menerangkan bahwa kata organ berarti “alat perlengkapan”. Sedangkan yang dimaksud dengan “perlengkapan” adalah “orang” atau “kumpulan” orang-orang yang menurut undang-undang atau anggaran dasar mempunyai kekuasaan untuk menyatakan dan menjalankan maksud badan hukum. Lebih lanjut ditegaskan bahwa negara dan badan-badan pemerintah yang lebih kecil memiliki instrumen, dengan presiden sebagai raja dan pegawai terendah sebagai pegawai. Bisa saja pejabat dipandang sebagai alat. Namun, istilah ini lebih sering digunakan untuk merujuk pada entitas pemerintahan yang tinggi dan dewan pemerintahan dengan kekuasaan yang tercermin secara jelas dan konsisten.

Dengan demikian, Fockema Andreae⁴¹ menerangkan pengertian alat perlengkapan negara secara luas dan sempit. Menurut definisi yang luas, aparatur negara meliputi seluruh aparturnya, mulai dari presiden sampai kepala desa (lurah), baik perorangan maupun kolektif (badan atau majelis). Aparatur negara orang tunggal, seperti kepala negara, kepala pemerintahan, kepala daerah, dan kepala desa. MPR, DPR, DPD, MA, MK, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, DPRD, dan organisasi lainnya adalah contoh yang bersifat kolegiat. Dalam arti terbatas, karena frasa "aparatur negara" sering digunakan untuk merujuk pada lembaga negara nasional dan organisasi perwakilan (permusyawaratan) lokal dan regional. Akibatnya, terjadi pembatasan penyebutan alat negara, khususnya untuk lembaga negara di tingkat pusat. Namun Fockema Andreae dengan tegas

⁴⁰ *ibid*

⁴¹ *ibid*

mengatakan bahwa aparatur negara harus didirikan atas dasar hukum (undang-undang dan undang-undang) dan memiliki kekuasaan untuk menjalankan tugasnya.

Bilamana dikaitkan dengan pembahasan di atas, Jimly Asshiddiqie mengonstruksi posisi organ dan fungsi suatu negara. Menurutnya, organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan fungsi adalah isinya atau gerakan dari wadah itu sesuai maksud pembentukannya.⁴² Penjelasan tersebut meneguhkan posisi konseptual "organ negara" yang disampaikan Kelsen dan istilah "jabatan" yang dikemukakan Harun Alrasid. Kelsen dengan istilah "organ" hendak menjelaskan ihwal wadah yang digunakan untuk menjalankan fungsi negara. Sementara istilah "jabatan" yang digunakan Harun Alrasid hendak membicarakan tentang fungsi dan isi dari wadah itu sendiri. Dengan demikian, ketika membahas tentang organ negara, sesungguhnya di dalamnya juga dibahas fungsi dari organ, yaitu jabatan yang diberi tugas dan wewenang tertentu. Lebih jauh, terkait fungsi organ negara, Mahfud MD menambahkan lembaga negara merupakan penjelmaan adanya aparatur demokrasi dalam suatu negara.⁴³ Dalam bahasa lain, Sri Soemantri menilai, lembaga negara merupakan sarana berjalannya mekanisme demokrasi.⁴⁴

UUD NRI Tahun 1945 menggunakan istilah lembaga negara di dalam Pasal II Aturan Peralihan. Ditetapkan bahwa “Semua lembaga negara yang ada masih tetap berfungsi sepanjang untuk menjalankan ketentuan Undang-Undang Dasar dan belum diadakan yang baru menurut Undang-Undang Dasar ini.” Namun tidak

⁴² Saldi Isra, *LEMBAGA NEGARA*, Depok, PT RAJAGRAFINDO PERSADA, 2021, hal 6

⁴³ *ibid*

⁴⁴ *ibid*

ditentukan lembaga negara yang dimaksud. Selain istilah tersebut, digunakan pula sebutan lain, seperti istilah:

- a) Majelis untuk Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- b) Dewan untuk Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan dewan pertimbangan;
- c) Komisi untuk Komisi Pemilihan Umum dan Komisi Yudisial;
- d) Mahkamah untuk Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi;
- e) Badan untuk Badan Pemeriksa Keuangan; dan lain-lain.⁴⁵

3. Pembentukan Lembaga Negara

Ditinjau dari landasan hukum pembentukan lembaga negara, ada yang dibentuk berdasarkan UUD 1945, ada pula yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan atau bahkan keputusan kepala negara. Akibatnya, gagasan tradisional teori trias politica tentang peran negara dalam menjalankan tanggung jawab pemerintahan telah digantikan oleh interpretasi gagasan lembaga negara yang lebih modern. Menurut Jimly Asshiddiqe, konsep lembaga negara tidak bisa dibatasi hanya pada lembaga negara dalam pengertian tradisional. Namun meliputi pula lembaga negara dalam arti yang luas, seperti lembaga apa saja yang bukan termasuk kategori lembaga masyarakat (*institutions of civil society*) maupun badan-badan usaha (*market institutions*).⁴⁶

⁴⁵ Made Nurmawati, dkk, *HUKUM KELEMBAGAAN NEGARA*, *Ibid*, hal 5

⁴⁶ Uu Nurul Huda, *Hukum Lembaga Negara*, Bandung, PT Refika Aditama, 2020, hal 39

Di Indonesia corak dan struktur organisasi negara juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Apalagi dengan adanya perubahan UUD 1945, maka desain makro kerangka kelembagaan ditata kembali sesuai dengan cetak biru yang dimanfaatkan oleh UUD 1945 hasil 4 rangkaian perubahan pertama dalam sejarah republik negara Indonesia.⁴⁷

Salah satu tujuan inti dari gerakan reformasi adalah amandemen UUD 1945, dan perubahan tersebut telah benar-benar terjadi. Amandemen Undang-undang Dasar 1945 terjadi sebanyak empat kali, perubahan yang pertama terjadi pada tahun 1999, tahun 2000, kemudian tahun 2001 dan terakhir tahun 2002. Dengan adanya perubahan tersebut maka berubah pula tatanan struktur tatanegara negara Indonesia.⁴⁸

Perubahan pertama disahkan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 1999 yang meliputi Pasal 5 ayat (1), Pasal 7, Pasal 9, Pasal 13 ayat (2), Pasal 14, Pasal 15, Pasal 17 ayat (2) dan (3), Pasal 20, dan Pasal 22 UUD 1945. Berdasarkan ketentuan pasal-pasal yang diubah, Perubahan Pertama UUD 1945 pada pembatasan kekuasaan Presiden dan memperkuat kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai lembaga legislatif. Perubahan pertama ditetapkan pada tanggal 19 Oktober 1999.⁴⁹

Perubahan kedua dilakukan dalam sidang Tahunan MPR Tahun 2000 yang meliputi Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 188, Pasal 19, Pasal 20 ayat (5), Pasal 20A,

⁴⁷ *Ibid*, hal 43

⁴⁸ *ibid*

⁴⁹ *ibid*

Pasal 22A, Pasal 228, 8ab IXA, Pasal 28A, Pasal 288, Pasal 28C, Pasal 28(, Pasal 280, Pasal 28E, Pasal 28F, Pasal 28G, Pasal 28H, Pasal 281, Pasal 28J, 8ab XII, Pasal 30, 8ab XV, Pasal 36A, Pasal 368, dan Pasal 36C UUD 1945. Perubahan kedua meliputi masalah wilayah negara dan pembagian pemerintahan daerah, menyempurnakan perubahan pertama dalam hal memperkuat kedudukan DPR dan ketentuan yang terperinci tentang HAM. Perubahan kedua ditetapkan pada tanggal 18 Agustus 2000.⁵⁰

Perubahan ketiga ditetapkan pada Sidang Tahunan MPR Tahun 2001 mengubah dan atau menambah ketentuan-ketentuan di antaranya Pasal 1 ayat (2) dan (3), Pasal 3 ayat (1), (3), dan (4), Pasal 6 ayat (1) dan (2), Pasal 6A ayat (1), (2), (3), dan (5), Pasal 7 A, Pasal 7B ayat (1), (2), (3), (4), (5), (6), dan (7), Pasal 7C, Pasal 8 ayat (1) dan (2), Pasal 11 ayat (2) dan (3), Pasal 17 ayat (4), Bab VIIA, Pasal 22C ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 220 ayat (1), (2), (3), dan (4), Bab VIIB, Pasal 22E ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6), Pasal 23 ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23A, Pasal 23C, Bab VIII A, Pasal 23E ayat (1), (2), dan (3), Pasal 23F ayat (1), dan (2), Pasal 23G ayat (1) dan (2), Pasal 24 ayat (1) dan (2), Pasal 24A ayat (1), (2), (3), (4), dan (5), Pasal 24 B ayat (1), (2), (3), dan (4), Pasal 24C ayat (1), (2), (3), (4), (5), dan (6) UUD 1945. Materi Perubahan ketiga UUD 1945 meliputi ketentuan tentang prinsip-prinsip dasar penyelenggaraan negara, kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, serta ketentuan tentang pemilihan umum. Perubahan ketiga ditetapkan pada tanggal 9 November 2001.⁵¹

⁵⁰ *ibid*

⁵¹ *Ibid, hal 44*

Perubahan keempat dilakukan dalam Sidang Tahunan MPR Tahun 2002. Perubahan dan atau penambahan dalam perubahan keempat tersebut meliputi Pasal 2 ayat (1); Pasal 6A ayat (4); Pasal 8 ayat (3); Pasal 11 ayat (1); Pasal 16, Pasal 238; Pasal 230; Pasal 24 ayat (3); Bab XIII, Pasal 31 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5); Pasal 32 ayat (1), (2), (3), dan (4); Bab IV, Pasal 33 ayat (4) dan (5); Pasal 34 ayat (1), (2), (3), dan (4); Pasal 37 ayat (1), (2), (3), (4), dan (5); Aturan Peralihan Pasal I, II, dan III; Aturan Tambahan Pasal I dan II UUD 1945. Materi perubahan pada Perubahan Keempat adalah ketentuan tentang kelembagaan negara dan hubungan antarlembaga negara, penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA), ketentuan tentang pendidikan dan kebudayaan, ketentuan tentang perekonomian dan kesejahteraan sosial, aturan peralihan dan aturan tambahan. Perubahan keempat ditetapkan pada tanggal 10 Agustus 2002.⁵²

Perubahan (amandemen) UUD memberikan pembagian kekuasaan (*separation of power*) dengan kedudukan yang sama dan juga sejajar yaitu Presiden, Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), dan Mahkamah Konstitusi (MK).⁵³

Lembaga negara tersebut adalah lembaga negara yang utama. Sementara lembaga negara tambahan lainnya dikategorikan lembaga negara bantu. Meskipun demikian, perkembangan akan terus terjadi seiring dengan adanya Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga yang berwenang menafsirkan konstitusi yang akan mengembangkan yurisprudensi. Dalam kajian hubungan antarlembaga negara

⁵² *ibid*

⁵³ *Ibid, hal 48*

berdasarkan UUD 1945 Pasca Amandemen, maka lembaga negara yang dimaksud dibatasi pada MPR, DPR, DPD, Presiden, MA, MK, dan BPK.⁵⁴

Ada beberapa lembaga negara mandiri (*state auxiliary agencies*) di bawah sistem ketatanegaraan Indonesia setelah perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lembaga-lembaga ini didirikan di atas berbagai dasar hukum, termasuk konstitusi, undang-undang, dan dalam kasus-kasus tertentu, perintah presiden.⁵⁵

Berbagai landasan hukum tersebut menunjukkan bahwa lembaga-lembaga negara yang mandiri diciptakan untuk menjawab kesulitan-kesulitan yang ada baik secara khusus maupun parsial. Hal ini menyebabkan komisi-komisi tersebut berfungsi sendiri-sendiri dan tidak saling melengkapi, yang berimplikasi lebih lanjut bahwa efektifitasnya dalam struktur ketatanegaraan tidak dapat berjalan sesuai dengan tujuan mulia untuk membentuk lembaga ekstrelegislatif, ekstra yudisial dan ekstra eksekutif.

Menurut Hans Kelsen⁵⁶, organ negara itu setidaknya menjalankan salah satu dari 2 (dua) fungsi, yakni fungsi menciptakan hukum (*law-creating function*) atau fungsi yang menerapkan hukum (*law-applying function*). Dengan menggunakan analisis Kelsen tersebut, Jimly Asshiddiqie⁵⁷ menyimpulkan bahwa pascaperubahan UUD NRI Tahun 1945, dapat dikatakan terdapat 34 lembaga

⁵⁴ *ibid*

⁵⁵ Artikel Hukum Tata Negara dan Peraturan Perundang-undangan DINAMIKA LEMBAGA-LEMBAGA NEGARA MANDIRI DI INDONESIA PASCA PERUBAHAN UUD NRI TAHUN 1945, https://ditjenpp.kemenkumham.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=658:dinamika-lembaga-lembaga-negara-mandiri-di-indonesia-pasca-perubahan-undang-undang-dasar-1945&catid=100&Itemid=180&lang=en (diakses pada 1 Juli 2023, Pukul 14:42)

⁵⁶ *ibid*

⁵⁷ *ibid*


negara. Dari 34 organ negara, ada 28 yang kewenangannya dituangkan dalam UUD 1945, baik secara umum maupun khusus.⁵⁸

Ke-34 organ tersebut dapat diidentifikasi dengan dua cara, yaitu menurut fungsinya dan menurut urutan hierarkisnya. Penting untuk memahami hubungan antar lembaga negara karena harus ada undang-undang yang mengatur bagaimana mereka yang bekerja untuk negara diperlakukan secara legal. Untuk memilih susunan tempat duduk upacara dan besarnya tunjangan jabatan pejabat, perlu diketahui mana yang lebih besar dan mana yang lebih rendah. Dua kriteria dapat digunakan untuk ini, termasuk (i) kriteria hierarkis untuk struktur sumber normatif yang menetapkan otoritas mereka dan (ii) keefektifan fungsinya. yang dalam struktur kekuasaan negara bersifat primer atau sekunder. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa sebagian dari 34 lembaga itu bersifat sekunder atau pembantu dalam peranannya, sedangkan yang lain bersifat utama atau pokok. Sedangkan 34 lembaga tersebut dapat dikelompokkan menjadi tiga strata dari sudut pandang hirarkis. Organ puncak dapat disebut sebagai lembaga negara tertinggi. Hanya lembaga negara yang digunakan untuk menggambarkan organ lapis kedua, sedangkan lembaga daerah digunakan untuk menggambarkan organ lapis ketiga. Lembaga-lembaga tersebut meliputi yang termasuk dalam kategori organ utama atau primer (*primary constitutional organs*) dan lainnya yang termasuk dalam kategori organ sekunder atau sekunder (*auxiliary state organs*). Struktur dan desain organisasi bangsa kita, Indonesia, juga berkembang dengan sangat cepat.

⁵⁸ *Ibid*

4. Macam-Macam Lembaga Negara

Berbagai organisasi dan komisi independen telah terbentuk setelah proses reformasi yang berlangsung sejak tahun 1998. Jimly Asshiddiqie mengklaim bahwa lembaga atau komisi independen berikut dapat didaftar dan dikategorikan:

- 
- 1) Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen, yaitu:
 - a) Presiden dan Wakil Presiden;
 - b) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
 - c) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
 - d) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
 - e) Mahkamah Konstitusi (MK);
 - f) Mahkamah Agung (MA);
 - g) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).⁵⁹
 - 2) Lembaga negara dan komisi negara dengan independensi konstitusional atau fungsi penting lainnya secara konstitusional, seperti:
 - a) Komisi Yudisial (KY);
 - b) Bank Indonesia (BI) sebagai Bank sentral;
 - c) Tentara Nasional Indonesia (TNI);
 - d) Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
 - e) Komisi Pemilihan Umum (KPU);

⁵⁹ *ibid*

f) Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukan kewenangannya dalam UUD NRI Tahun 1945 melainkan hanya dalam UU, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki

constitutional importance yang sama dengan kepolisian;

g) Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga dibentuk berdasarkan UU tetapi memiliki sifat constitutional importance berdasarkan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945;

h) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOM-NAS- HAM) yang dibentuk berdasarkan undang-undang tetapi juga memiliki sifat constitutional importance.⁶⁰

3) Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang, seperti:

a) Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK);

b) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU);

c) Komisi Penyiaran Indonesia (KPI);⁶¹

4) Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti Lembaga, Badan, Pusat, Komisi, atau Dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan, seperti:

a) Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);

b) Komisi Pendidikan Nasional;

c) Dewan Pertahanan Nasional;

⁶⁰ *ibid*

⁶¹ *ibid*

- d) Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas);
- e) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
- f) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
- g) Badan Pertanahan Nasional (BPN);

- h) Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
- i) Lembaga Administrasi Negara (LAN);
- j) Lembaga Informasi Nasional (LIN).⁶²

5) Lembaga-lembaga dan komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:

- a) Menteri dan Kementerian Negara;
- b) Dewan Pertimbangan Presiden;
- c) Komisi Hukum Nasional (KHN);
- d) Komisi Ombudsman Nasional (KON);
- e) Komisi Kepolisian;
- f) Komisi Kejaksaan.⁶³

6) Lembaga, Korporasi, dan Badan Hukum Milik Negara atau Badan Hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya, seperti:

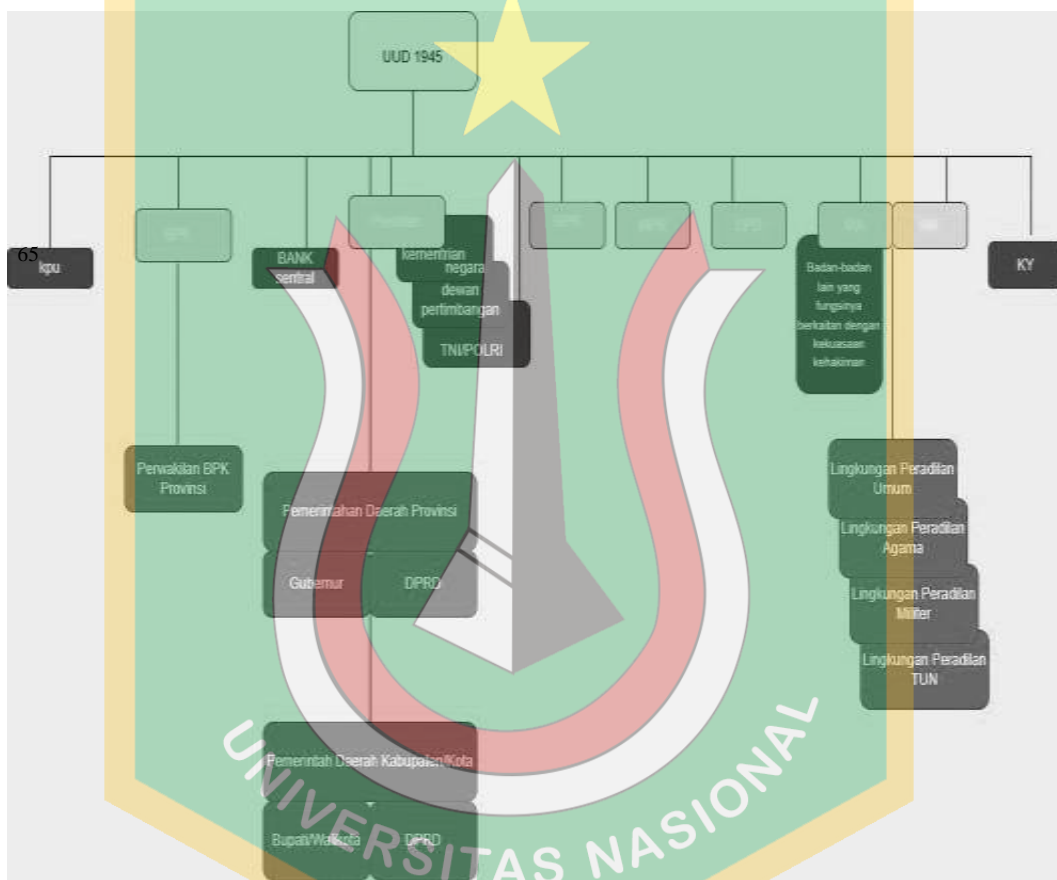
- a) Lembaga Kantor Berita Nasional ANTARA;
- b) Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
- c) Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
- d) BHMN Perguruan Tinggi;

⁶² *ibid*

⁶³ *ibid*

- e) BHMN Rumah Sakit;
- f) Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI);
- g) Ikatan Notaris Indonesia (INI);
- h) Persatuan Advokat Indonesia (Peradi);⁶⁴

Berikut merupakan gambar bagan-bagan lembaga negara secara umum:



Gambar 2.1 bagan Lembaga Negara ⁶³

Tugas dan wewenang dari beberapa lembaga negara tinggi adalah sebagai berikut:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)

⁶⁴ *ibid*

⁶⁵ Sekretariat Jenderal MPR RI, 2011, *Bahan Tayangan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (slide)*, Jakarta, hal. 12.

Setelah perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945, maka tugas dan wewenang MPR sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3 UUD NRI Tahun 1945 adalah;

- 1) mengubah dan menetapkan Undang-undang Dasar, (***)
- 2) Melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden, (***/****)
- 3) memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang Dasar. (***/****)

Hanya pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, kejahatan berat lainnya, atau perbuatan tercela, atau demonstrasi bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, dapat dijadikan alasan untuk diberhentikan selama masa jabatannya. Kantor. Kekuasaan lain juga dapat digunakan untuk memilih Presiden dan/atau Wakil Presiden jika terjadi kekosongan (Pasal 8).⁶⁶

b. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)

Dalam UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan ditentukan beberapa kewenangan yang dimiliki oleh DPR yakni:

Dalam pasal 11 ayat (1) dan (2):

- 1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. (***)

⁶⁶ Made Nurmawati, dkk, *ibid*, hal 16

- 2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)

Dalam Pasal 13 ayat (2) dan (3):

- 2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)
- 3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)

Dalam Pasal 14 ayat (2):

- 2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)

Dalam Pasal 7B ayat (1):

- 1) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat

lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. ***)

Dalam Pasal 22 ayat (2):

- 2) Peraturan pemerintah itu harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut.

Dalam Pasal 23F ayat (1):

- 1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden. ***)

Dalam Pasal 24A ayat (3):

- 3) Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden. ***)

Dalam pasal 24B ayat (3):

- 3) Anggota Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)

Dalam Pasal 24C ayat (3):

- 3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung,

tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. ***)

Selain kewenangan tersebut, salah satu kewenangan utama dari DPR adalah berkaitan dengan pembentukan UU. Dalam Pasal 20 UUD

NRI Tahun 1945 setelah perubahan ditentukan bahwa:

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.
- 2) Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.
- 3) Jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama, RUU itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.
- 4) Presiden mengesahkan RUU yang telah disetujui bersama untuk menjadi UU.
- 5) Dalam hal RUU yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu 30 hari semenjak RUU tersebut disetujui, RUU tersebut sah menjadi UU dan wajib diundangkan.

c. Dewan Perwakilan Daerah (DPD)

Dalam Pasal 22 D UUD NRI Tahun 1945 disebutkan bahwa tugas dan wewenang DPD adalah;

- 1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat 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 perimbangan keuangan pusat dan daerah, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. ***)

2) Dewan Perwakilan Daerah 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; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama. ***)

3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai : otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.***)

d. Presiden dan Wakil Presiden

Dalam UUD NRI Tahun 1945 ditentukan beberapa wewenang dari Presiden yakni berkaitan dengan legislasi Pasal 5 ayat (1), yaitu:

1) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang

kepada Dewan Perwakilan Rakyat. *)

Kemudian beberapa kewenangan lainnya yang ditentukan dalam Pasal 10-15 UUD NRI Tahun 1945, yaitu:

Pasal 10

Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara.

Pasal 11

(1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain. ****)

(2) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. ***)

(3) Ketentuan lebih lanjut tentang perjanjian internasional diatur dengan undang-undang. ***)

Pasal 12

Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Pasal 13

(1) Presiden mengangkat duta dan konsul.

(2) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)

(3) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)

Pasal 14

(1) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung. *)

(2) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. *)

Pasal 15

Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lainlain tanda kehormatan yang diatur dengan undangundang. *)

Presiden juga memiliki beberapa kewenangan lainnya terkait Perpu, APBN. Pemilihan anggota MK dan sebagainya.⁶⁷

e. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

Badan Pemeriksaan Keuangan diatur dalam Pasal 23E, Pasal 23F, dan Pasal 23G UUD NRI Tahun 1945, yang isinya:

⁶⁷ *Ibid, hal 31*

Pasal 23 E

(1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri.***)

(2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya.***)

(3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.***)

Pasal 23F

(1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden.***)

(2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota.***)

Pasal 23G

(1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara, dan memiliki perwakilan di setiap provinsi.***)

(2) Ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.***)

f. Mahkamah Agung (MA)

Mahkamah Agung diatur dalam Pasal 24A UUD NRI Tahun 1945, yang isinya:

Pasal 24A

(1) Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.***)

(2) Hakim Agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.***)

(3) Calon Hakim Agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden.***)

(4) Ketua dan wakil ketua Mahkamah Agung dipilih dari dan oleh hakim agung.***)

(5) Susunan, kedudukan, keanggotaan, dan hukum acara Mahkamah Agung serta badan peradilan di bawahnya diatur dengan undang-undang.***)

g. Mahkamah Konstitusi (MK)

Mahkamah Konstitusi diatur dalam Pasal 24C UUD NRI Tahun 1945, yang isinya:

Pasal 24C***

(1) Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa

kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***)

(2) Mahkamah Konstitusi wajib memberikan putusan atas pendapat

Dewan Perwakilan Rakyat mengenai dugaan pelanggaran oleh Presiden dan/atau Wakil Presiden menurut Undang-Undang Dasar.***)

(3) Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden. ***)

(4) Ketua dan Wakil Ketua Mahkamah Konstitusi dipilih dari dan oleh hakim konstitusi.***

(5) Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.***)

(6) Pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi, hukum acara serta ketentuan lainnya tentang Mahkamah Konstitusi diatur dengan undang-undang.***)

B. Tinjauan Umum Kewenangan Pemerintahan

1. Pengertian Kewenangan

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara, "*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*". Kewenangan yang di dalamnya terkandung hak dan kewajiban, menurut P. Nicolia adalah sebagai berikut :

"kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharisan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu".⁶⁸

Pengertian wewenang menurut H.D. Stout mengatakan bahwa : "wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hubungan hukum publik".⁶⁹

⁶⁸ Dr. Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara, Cet. 15, Depok, Rajawali Pers, 2018, Op.Cit, hal. 99*

⁶⁹ *ibid*

Menurut Bagir Manan, dalam terminologi hukum, kewenangan berbeda dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menunjukkan kemampuan untuk melakukan atau tidak melakukan apapun. Dalam sistem hukum, wewenang juga mengacu pada hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Sementara tugas umumnya merujuk pada kemampuan untuk menyusun pemerintahan sebagaimana mestinya, hak mengacu pada gagasan tentang kewenangan mengatur sendiri (*zelfregelen*) dan mengatur sendiri (*zelfbesturen*) dalam kaitannya dengan otonomi daerah. Vertikal mengacu pada kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan secara sistematis atas nama seluruh negara.⁷⁰

Sumber utama kekuasaan pemerintah dalam negara hukum, di mana pengertian legalitas berfungsi sebagai landasan untuk mengatur, adalah peraturan undang-undang. Sudut pandang berikut dikemukakan oleh R.J.H.M. Huisman:

“organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai (misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah), atau bahkan terhadap badan hukum privat”.⁷¹

⁷⁰ *Ibid*, hal 99-100

⁷¹ *ibid*

2. Macam-Macam Wewenang Pemerintah

Terbukti bahwa ketatausahaan negara yang sering disebut dengan pemerintahan merupakan topik hukum yang merupakan singkatan dari dua lembaga yaitu instansi pemerintahan dan badan hukum. Telah diketahui dengan baik bahwa ada dua jenis kekuasaan pemerintahan yang berbeda, yaitu kewenangan dalam proses hukum publik dan kewenangan dalam proses hukum privat, karena merupakan dua institusi.⁷²

Secara teoritis, pendekatan terbaik untuk mengetahui apakah suatu kegiatan pemerintah tunduk pada hukum publik atau hukum privat adalah dengan mempertimbangkan peran pemerintah dalam melaksanakannya. Dengan kata lain, ketika pemerintah terlibat dalam hubungan keperdataan tetapi tidak dalam kapasitasnya sebagai pihak yang menjunjung tinggi kepentingan umum, ia tidak ada bedanya dengan pihak swasta dan karena itu tunduk pada hukum privat. Jika pemerintah bertindak dalam kapasitasnya sebagai pemerintah, maka hanya hukum publik yang berlaku. Jika pemerintah bertindak dalam kapasitasnya sebagai pihak swasta, maka hukum privat berlaku.⁷³

Cara lain adalah membedakan antara lichaam, badan hukum, dan overheid, pembawa kekuasaan pemerintahan. Disadari dengan baik bahwa dalam kaitannya dengan overheid dan lichaam, daerah merupakan badan hukum publik yang termasuk dalam kategori hukum publik. Daerah yang menjalankan fungsi overheid menjalankan tugas pemerintahan yang dilimpahkan dan diatur oleh undang-undang

⁷² *Ibid, Op.Cit, hal 114*

⁷³ *Ibid, Op.Cit, hal 115-116*

hukum publik. Daerah merupakan badan hukum yang memiliki kemampuan untuk beroperasi di lingkungan perdata dan diatur oleh hukum perdata sebagai lichaam.⁷⁴

Sebagai contoh, ketika kabupaten membeli beberapa mobil bus baru untuk kepentingan perusahaannya, kabupaten melaksanakan perjanjian jual beli yang didasarkan pada hukum perdata. Disebutkan juga bahwa sebagaimana badan hukum privat, kabupaten adalah pemikul hak dan kewajiban keperdataan. Kabupaten dapat melakukan berbagai tindakan hukum berdasarkan hukum perdata, ia dapat terlibat dalam lalu lintas pergaulan hukum “biasa”. Apabila kabupaten melakukan tindakan tersebut, secara prinsip kedudukannya sama dengan seseorang atau badan hukum. Berdasarkan contoh dan keterangan tersebut tampak bahwa pemerintah atau pemerintah daerah-*sebagai wakil dari negara atau kabupaten-* dapat melakukan perbuatan atau tindakan hukum publik dan tindakan hukum keperdataan.⁷⁵

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas, maka berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan. Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.⁷⁶

Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut⁷⁷:

⁷⁴ *ibid*

⁷⁵ *Ibid, Op.Cit, hal 116-117*

⁷⁶ *Ibid, hal 101*

⁷⁷ *Ibid, Op.Cit, hal 102*

a. Atribusi

Attributie; toekenning van en bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan).

Atribusi dikatakan sebagai cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Juga dikatakan bahwa atribusi juga merupakan wewenang untuk membuat keputusan (besluit). Rumusan lain mengatakan bahwa atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu. Yang dapat membentuk wewenang dalam organ yang berwenang berdasarkan peraturan perundang-undangan. Pembentukan wewenang dan distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Pembentukan wewenang pemerintahan didasarkan pada wewenang yang ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan.

b. Delegasi

Delegatie; overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya). Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang (untuk membuat “besluit”) oleh pejabat pemerintahan (pejabat tun) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut.

c. Mandat

Mandaat; een bestuursorgaan laat zinj bevoegheid names hem uitoefeen door een ander, (mandat terjadi ketika organ pemerinatahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas

namanya) Mandat merupakan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a.n pejabat tun yang memberi mandat. Keputusan itu merupakan keputusan pejabat tun yang memberi mandat. Dengan demikian tanggung gugat dan tanggung jawab tetap pada pemberi mandat. Untuk mandat tidak perlu ada ketentuan perundang-undangan.

