

TEORI ORGAN NEGARA SEBAGAI DASAR PEMBENTUKAN DAN PENGUATAN LEMBAGA NEGARA DI INDONESIA

LAURENSIUS ARLIMAN S

Fakultas Hukum Universitas Ekasakti

laurensiusarliman@gmail.com

Abstract: *The theory of state organs views the state as an organism consisting of organs with distinct functions that support one another to achieve common goals. In Indonesia, this theory serves as the foundation for the formation and strengthening of state institutions as stipulated in the 1945 Constitution. This study aims to analyze the application of the theory of state organs within Indonesia's constitutional system, particularly in the division of legislative, executive, and judicial functions, as well as the emergence of independent institutions. Employing a normative juridical research method with statutory, conceptual, and historical approaches, the study finds that the application of the theory has fostered a more democratic institutional structure. However, challenges such as overlapping authorities and insufficient inter-agency coordination persist. Strengthening the implementation of checks and balances is essential to enhance the effectiveness of governance.*

Keywords: *Theory Of State Organs, State Institutions, Constitutional System.*

Abstrak: Teori organ negara merupakan konsep yang memandang negara sebagai suatu organisme yang terdiri atas organ-organ dengan fungsi berbeda yang saling mendukung untuk mencapai tujuan bersama. Dalam konteks Indonesia, teori ini menjadi dasar pembentukan dan penguatan lembaga-lembaga negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana teori organ negara diterapkan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, khususnya dalam pembagian fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta munculnya lembaga independen. Menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis, penelitian ini menemukan bahwa penerapan teori organ negara di Indonesia telah mendorong pembentukan struktur kelembagaan yang lebih demokratis. Namun, beberapa tantangan masih muncul, seperti tumpang tindih kewenangan dan kurangnya koordinasi antar-lembaga. Oleh karena itu, diperlukan penguatan implementasi prinsip *checks and balances* untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

Kata Kunci: Teori Organ Negara, Lembaga Negara, Ketatanegaraan

A. Pendahuluan

Teori organ negara merupakan salah satu konsep penting dalam hukum tata negara yang menjadi dasar pemahaman terhadap eksistensi dan fungsi lembaga-lembaga negara. Teori ini menggambarkan negara sebagai suatu organisme yang terdiri atas organ-organ dengan peran dan fungsi yang saling melengkapi untuk mencapai tujuan bersama, yakni kesejahteraan rakyat dan tegaknya supremasi hukum. Dalam konteks ini, setiap organ negara memiliki tugas dan wewenang yang spesifik sesuai dengan prinsip pembagian kekuasaan.

Di Indonesia, penerapan teori organ negara berakar pada sistem ketatanegaraan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pasca-amandemen UUD 1945, terjadi pembaruan signifikan dalam struktur dan fungsi lembaga-lembaga negara, yang mencerminkan upaya untuk memperkuat prinsip demokrasi dan menciptakan keseimbangan kekuasaan. Hal ini terlihat dari penguatan lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta munculnya lembaga-lembaga independen seperti Komisi Pemberantasan

Korupsi (KPK), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komna HAM), Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI) dan Komisi Pemilihan Umum (KPU) (Arliman S, 2021).

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana teori organ negara menjadi dasar pembentukan dan penguatan lembaga-lembaga negara di Indonesia serta mengidentifikasi solusi terhadap kendala-kendala yang ada. Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi dalam pengembangan sistem ketatanegaraan yang lebih efektif.

B. Metodologi Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam kajian ini adalah yuridis normatif, yaitu metode penelitian hukum yang bertumpu pada studi kepustakaan untuk menganalisis norma-norma hukum yang relevan. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji teori organ negara sebagai dasar pembentukan dan penguatan lembaga-lembaga negara di Indonesia dengan mengacu pada Undang-Undang Dasar 1945, peraturan perundang-undangan, dan doktrin hukum yang berkaitan. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) untuk menganalisis aturan hukum yang mengatur lembaga negara, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk memahami teori organ negara, serta pendekatan historis (*historical approach*) guna menelusuri perkembangan ketatanegaraan di Indonesia. Data yang digunakan adalah bahan hukum primer, seperti UUD 1945 dan peraturan terkait, serta bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, dan artikel ilmiah. Analisis data dilakukan secara deskriptif-kualitatif untuk menjelaskan hubungan teori organ negara dengan struktur dan fungsi lembaga negara di Indonesia.

C. Hasil dan Pembahasan

Lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*, siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik (Firmansyah, 2005). Dalam bahasa lain dapat dikatakan bahwa organ negara identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara (Suharizal, 2017).

Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*) (Thalhah, 2009). “*These functions, be they of a norm creating or of a norm applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*, menurut Kelsen parlemen yang menetapkan Undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti luas (Hakim, 2011).

Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ dalam arti materil. Individu dikatakan organ negara hanya apabila ia secara pribadi memiliki kedudukan hukum yang tertentu (*he personally has a specific legal position*). Suatu transaksi hukum perdata, misalnya, kontrak, adalah merupakan tindakan atau perbuatan yang menciptakan hukum seperti halnya suatu putusan pengadilan. Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non- departemen, atau lembaga negara saja (Miharja, 2012).

Menurut Kelsen, parlemen yang menetapkan Undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ

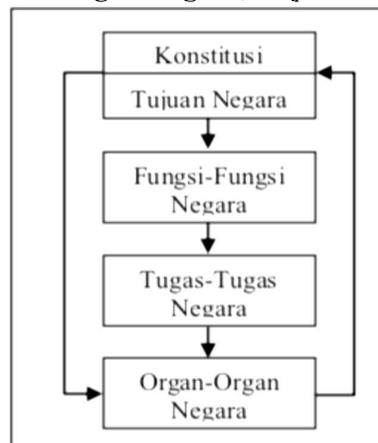
negara dalam arti luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat dan terpidana yang menjalankan hukuman tersebut di lembaga pemasyarakatan, adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Inilah yang disebut sebagai jabatan publik atau jabatan umum (*public offices*) dan pejabat publik atau pejabat umum (*public officials*) (Sukmariningsih, 2014).

Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD 1945, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari Undang-undang, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD 1945 merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan Undang-undang merupakan organ Undang-undang (Radjab, 2010), sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya (Hakim, 2012). Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan fungsi.

Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan fungsi adalah isinya organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Lukman Hakim berpendapat bahwa ciri-ciri organ negara meliputi: a) Organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; b) Fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan c) Karena fungsinya itu, ia berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.

Organ negara dalam pengertian sempit ini menurut Lukman Hakim meniadakan warga negara atau rakyat, karena faktor utamanya adalah tidak ada kaitannya dengan jabatan untuk menjalankan fungsi tertentu. Rakyat yang memilih parlemen dalam pemilihan umum memang telah menjalankan fungsi tertentu, tetapi tidak setiap rakyat mempunyai jabatan tertentu dalam struktur organisasi kenegaraan. Karena rakyat tidak termasuk pejabat atau yang memegang jabatan dalam organisasi kenegaraan inilah maka dia tidak termasuk organ negara dalam pengertian ini. Sedangkan korelasi antara organ negara dengan tujuan negara dan konstitusi dapat digambarkan dalam bagan di bawah ini:

Bagan Korelasi Antara Organ Negara, Tujuan Negara dan Konstitusi



Sumber: Lukman Hakim, *Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Konstitusi – Puskasi Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang, Volume II, Nomor 2, 2009

Berdasarkan sistem ketatanegaraan terdapat tiga kelompok lembaga negara, yakni: 1) lembaga negara yang ditentukan oleh UUD 1945; 2) lembaga negara yang ditentukan oleh Undang-undang; 3) lembaga negara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang derajatnya berada dibawah Undang-undang. Organ negara yang diatur dan dibentuk berdasarkan Undang-undang merupakan organ Undang-undang.

Konsepsi organ negara dalam bahasa Belanda biasa disebut *staats orgaan*. Dalam bahasa Inggris, lembaga negara digunakan istilah *political instution*. Dalam bahasa Indonesia, hal ini identik dengan lembaga negara, badan negara atau organ negara, dalam penelitian dipilih hanya memakai kata lembaga negara. Firmansyah Arifin menyatakan bahwa dalam sejarahnya penggunaan istilah lembaga negara di Indonesia, secara resmi pertama kali muncul pada awal Orde Baru, tepatnya dalam Ketetapan MPR No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum Dewan Perwakilan Rakyat Gotong Royong mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Perturan Perundang-undangan Republik Indonesia. Melalui Tap MPR No. III/MPR/1978 tentang Lembaga Tertinggi dan Tinggi Negara. Dalam Ketetapan MPR tersebut dikemukakan bahwa lembaga negara meliputi MPR sebagai lembaga tertinggi negara, dan kemudia Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Badan Pengawas Keuangan (BPK), dan Mahkamah Agung (MA) sebagai lembaga tinggi negara (Akbar, 2013).

Secara sederhana Lukman Hakim (2010) berpendapat : Lembaga negara merupakan konsekuensi logis dari pemisahan kekuasaan. Cabang kekuasaan yang terpisah tersebut membutuhkan lembaga negara sebagai pelaksana dari cabang kekuasaan, baik eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Oleh sebab itu kemudian, lahirlah lembaga-lembaga negara yang bekerja di bawah sistem masing-masing cabang kekuasaan. Artinya, lembaga-lembaga ini yang menjadi organ pelaksana dari organisasi kekuasaan negara, yang dalam bahasa George Jellineck, merupakan "*contradiction in objecto*". Jika negara tidak memiliki organ-organ atau perlengkapan negara, maka ia menjadi tidak sesuai dengan sifatnya.

Atas hal itulah Jellineck kemudian membagi lembaga negara menjadi dua golongan besar, *unmittelbareorgan* (alat perlengkapan negara yang langsung) dan *mittelbareorgan* (alat perlengkapan negara tidak langsung). Pembagian ini disandarkan pada sumber pengaturannya di konstitusi. Organ-organ langsung menjadi penentu keberadaan negara yang tanpanya negara menjadi tidak ada. Sedangkan organ negara tak langsung tanpanya negara menjadi tidak ada. Sedangkan organ negara tak langsung keberadaannya bergantung pada organ yang langsung.

Pendekatan inilah yang digunakan untuk melihat secara teknis fungsi dari lembaga negara dalam menjalankan fungsinya, apakah fungsi penyelenggaraan negara atau penyelenggaraan pemerintahan? Hanya saja akan terjadi beberapa silang pendapat ketika akan menggolongkan berdasarkan fungsi penyelenggara negara dan penyelenggara pemerintahan, karena dengan menggunakan pengertian ini, akan ada dua peristilahan yakni lembaga negara dan lembaga pemerintahan. Lembaga negara menjadi *mittelbareorgan*, dan lembaga pemerintahan menjadi *unmittelbareorgan* yang dibentuk oleh pemerintah (Indrayana, 2016).

Salah satu pendekatan yang paling menarik untuk melihat penggolongan Lembaga Negara Independen adalah apabila dinyatakan di dalam peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukannya. Meskipun dalam pendekatan ini artinya Lembaga Negara Independen yang pembentukannya hanya menggunakan *beleid* pemerintah, yakni Peraturan Pemerintah atau bahkan Peraturan Presiden. Ada pembagian yang lain yakni adalah pembagian komisi negara independen yang benar-benar independen karena dasar hukumnya bebas dari penguasaan salah satu cabang. Artinya komisi negara independen itu adalah lembaga yang dibuat dengan dasar hukum *beleid* pemerintah digolongkan ke dalam

lembaga negara eksekutif (*executive branch agencies*). Sedangkan kemungkinan ketiga dalam melihat komisi negara independen adalah melihatnya secara komprehensif (Huda, 2011).

Bomer Pasaribu (2018) menyatakan melihat dari bentuk aturan perundang-undangan yang menyebutkannya, sekaligus aturan yang menyatakan dan pada saat yang sama melihat pada ciri-ciri khas independennya. Oleh karenanya, melihat komisi negara independen bisa dilakukan dengan cara jamak, sehingga dengan cara pandang ini, maka jumlah komisi negara independen menjadi jauh lebih banyak. Ada cara pandang yang melihat komisi negara independen berdasarkan pembagian lembaga negara utama dan lembaga negara penunjang. Lembaga negara utama adalah yang ada di konstitusi dan bersifar utama atau tanpanya negara tidak bisa berjalan. Sedangkan komisi negara independen adalah lembaga negara lainnya yang bisa menunjang (*auxiliary bodies*), yang melayani atau menunjang lembaga negara utama. Kedudukannya bisa di Undang-Undang Dasar, tetapi bisa juga dibawah Undang-undang

Jimly Asshiddiqie (2003) menyatakan bahwa komisi negara independen merupakan organ negara (*state organs*) yang mengidealkan keindependennya, dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif, namun tetaplah mempunyai campur sari ketiganya. Lembaga Negara Independen bertujuan untuk menjalankan prinsip *checks and balances* untuk kepentingan publik. Selain itu Lembaga Negara Independen merupakan organ negara yang berwenang mengeluarkan aturan sendiri (*self regulatory bodies*) sudah relatif dapat diterima. Aturan yang dikeluarkan itu sederajat dengan Undang-undang, yang jamaknya merupakan hasil kerja parlemen yang berdiskusi dengan eksekutif, masih merupakan pendapat yang kontroversial. Umumnya para ahli tata negara belum mempunyai pandangan demikian, dan masih memandang produk hukum Komisi Negara Independen derajatnya berada di bawah Undang-undang. Salah satu argumennya, karena Undang-undang-undang merupakan produk hukum yang dihasilkan wakil rakyat yang diseleksi melalui proses pemilihan umum. Sedangkan Komisi Negara Independen meskipun menjalankan fungsi kenegaraan yang strategis, tidak dipilih oleh rakyat, sehingga menjadi logika jika produk hukumnya berada dibawah Undang-undang.

Persoalan utama dari komisi negara independen adalah makna dari independensi itu sendiri. Harus dipertegas bahwa independensi bukan berarti tanpa pengawasan (Ismail, 2010). Di dalam konsepsi independensi justru terkandung sistem pertanggungjawaban yang harus diperkuat. Independensi tegasnya bukan berarti tanpa kontrol. Sebaliknya, di dalam independensi harus dibangun sistem pengawasan internal yang terbaik, sehingga model pengawasan eksternal dapat diminimalisir. *Self-control* adalah kunci utama pengawasan komisi negara independen, yang memungkinkan lembaga demikian mengurangi unsur pengawasan eksternal yang dalam kadar dan cara yang keliru merupakan bentuk intervensi, dan karenanya diharamkan dalam relasinya dengan Komisi Negara Independen (Safa'at, 2019). Karena itu meskipun bersifat independen, Lembaga Negara Independen tetap tunduk pada teori pembatasan kekuasaan (*limitation of powers*). Komisi Negara Independen tetap juga tunduk pada relasi yang saling kontrol dan saling imbang (*checks and balances*) dengan lembaga negara lainnya. Utamanya dengan lembaga negara utama yang merupakan organ konstitusi.

D. Penutup

Teori organ negara memainkan peran penting dalam pembentukan dan penguatan lembaga negara di Indonesia, yang tercermin dalam pembagian kekuasaan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Penerapan teori ini berdasarkan UUD 1945 telah menciptakan struktur kelembagaan yang lebih demokratis, meskipun masih menghadapi tantangan seperti tumpang tindih kewenangan dan kurangnya koordinasi antar-lembaga. Untuk

meningkatkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, penguatan prinsip checks and balances sangat diperlukan agar lembaga negara dapat bekerja secara independen dan saling mengawasi dengan baik, menjaga keseimbangan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Daftar Pustaka

- Arifin Firmansyah, *et-al, Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Jakarta, 2005.
- Bomer Pasaribu, *Lembaga Produktifitas Nasional Membangun Gerakan Nasional Peningkatan Produktivitas dan Daya Saing (GNP2DS)*, Makalah Pada Emu Karya Mutu & Produktifitas Nasional XXII (TKMPN) dan International Quality dan Productivity Convention 2018 (IQPC) Batam, 27-30 November 2018.
- Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 2010.
- Denny Indrayana, *Jangan Bunuh KPK Komisi Pemberantasan Korupsi*, Intrans Publishing, Malang, 2016.
- HM. Thalhah, *Teori Demokrasi dalam Wacana Ketatanegaraan Perspektif Pemikiran Hans Kelsen*, Jurnal Hukum, Volume 16, Nomor 3, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD Tahun 1945*, makalah dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 18-18 Juli 2003.
- Laurensius Arliman S, *Pengaturan Kelembagaan Hak Asasi Manusia Terhadap Perlindungan Anak di Indonesia*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2021.
- Lukman Hakim, *Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Jurnal Konstitusi – Puskasi Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang, Volume II, Nomor 2, 2009.
- Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia, Eksistensi Komisi-Komisi Negara (State Auxiliary Agency) Sebagai Organ Negara yang Mandiri dalam Siste Ketatanegaraan*, Setara Press, Malang, 2010.
- Lukman Hakim, *Kewenangan Organ Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Jurnal Konstitusi – Puskasi Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang, Volume IV, Nomor 1, 2011.
- Lukman Hakim, *Filosofi Kewenangan Organ dan Lembaga Daerah*, Setara Press, Malang, 2012.
- Maqdir Ismail, *Bank Indonesia dalam Tata Pemerintahan Indonesia*, Jurnal Hukum, Volume 17, Nomor 3, 2010.
- Marjan Miharja, *Gesetzgebungswissenschaft: Bahan Ajar Ilmu Perundang-undangan*, STIH Iblam Press, Jakarta, 2012.
- Muchamad Ali Safa'at, *Perkembangan Lembaga Negara dan Birokrasi*, <http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2012/12/Perkembangan-Lembaga-Negara-Dan-Birokrasi.Pdf>, diakses pada tanggal 1 Maret 2019.
- Nimatul Huda, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2011.
- Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.
- Retno Mawarini Sukmariningsih, *Penataan Lembaga Negara Mandiri Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 26, Nomor 2, 2014.
- Suharizal, *Konstitusional Ikatan Dokter Indonesia*, Keterangan Ahli dari Pihak Terkait di Mahkamah Konstitusi taggal 4 September 2017 dalam Pengujian Materiil Undang-undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran dalam Perkara Nomor 10/PUU-XV/2017 disampaikan pada hari Senin, 4 September 2017.