

Peran dan Kedudukan Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Nurjannah

Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Indonesia

Korespondensi: andinurjannah29@gmail.com

Submitted: 24-03-2022; Reviewed: 17-06-2022; Revised: 30-06-2022; Accepted: 30-06-2022

DOI: <http://dx.doi.org/10.18196/mls.v3i3.14316>

Abstrak

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui peran dan kedudukan Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan (Dewan GTK) dalam Sistem Administrasi di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif empiris dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Hasil penelitian menemukan bahwa Dewan GTK merupakan lembaga penunjang atau badan penunjang negara atau lembaga penunjang kekuasaan eksekutif dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Menurut teori Badan Pembantu Negara (SAB), Dewan GTK termasuk Pelaksana-Bantuan, yaitu SAB yang termasuk dalam ranah eksekutif pada umumnya pada tingkat pembantu. Dalam kategori ini terdapat dua jenis fungsi SAB yang berbeda yaitu untuk mengkoordinasikan dan memberikan saran/rekomendasi kebijakan kepada Presiden yang berdasarkan pembentukannya terdiri dari dua yaitu dibentuk oleh Presiden dan yang kedua dibentuk untuk mewakili golongan tertentu untuk memberikan saran dan masukan kepada pemerintah. Dewan GTK termasuk sebagai Auxiliary-Advisory yaitu SAB yang memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden.

Kata Kunci: dewan GTK; auxiliary; executive

Abstract

The aim of this study is to determine the role and position of the Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan (Dewan GTK) in the Administration System in Indonesia. The research method used is empirical normative research using a statutory approach. The results of the study found that Dewan GTK is a supporting institution or state auxiliary bodies or auxiliary institutions for executive power in the system of state administration in Indonesia. According to the theory of State Auxiliary Bodies (SAB), Dewan GTK includes Executive-Auxiliary, namely SAB that is included in the executive realm in general at the auxiliary level. In this category there are two different types of SAB functions which are to coordinate and to provide policy suggestions / recommendations to the President which based on its formation consists of two, namely, formed by the President and the second formed to represent certain groups to provide advice and input to the government. Dewan GTK is included as Auxiliary-Advisory, namely SAB which provides advice and considerations to the President.

Keywords: dewan GTK; auxiliary; executive

1. Pendahuluan

Di Indonesia pembentukan lembaga negara non struktural (LNS) dapat dibentuk berdasarkan amanat dengan beberapa dasar hukum atau peraturan perundang-undangan,

dibentuk berdasarkan Undang-Undang, berdasarkan Peraturan Pemerintah, berdasarkan Peraturan Presiden, atau berdasarkan Keputusan Presiden. Sebagai contohnya adalah Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan yang pembentukannya diamanatkan oleh Undang-undang No 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan serta pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2010 tentang Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan.

Pemberian Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan tersebut diberikan oleh Presiden yang tertuang dalam Pasal 15 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menyatakan bahwa "Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang". Berarti dapat disimpulkan bahwa secara tegas UUD 1945 mengamanatkan pembentukan undang-undang yang mengatur kewenangan Presiden sebagai kepala negara untuk memberikan Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.

Lembaga negara menurut Jellinek diartikan menjadi dua, yaitu lembaga negara *mittelbare* organ (organ alat perlengkapan negara/APN yang langsung) dan lembaga negara *unmittelbare* organ (APN yang tidak langsung). Lembaga negara yang langsung (*mittelbare* organ) adalah lembaga negara yang ada di dalam Konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Lembaga negara yang tidak langsung (*unmittelbare organ*) merupakan lembaga negara yang keberadaannya tergantung pada lembaga negara langsung¹

Konstitusi sebagai *condition sine qua non* di mana sebuah negara tidak saja merupakan kontrak sosial melainkan juga memberikan gambaran tentang mekanisme penyelenggaraan negara oleh lembaga-lembaga negara² Konstitusi Negara Indonesia (Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 setelah perubahan) mengatur dan menetapkan bahwa lembaga negara yang langsung (*mittelbare* organ) ada 34 organ atau lembaga negara.³ Beberapa lembaga negara tersebut diantaranya: Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden dan Wakil Presiden, duta dan konsul, dewan pertimbangan, Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Komisi Pemilihan Umum, Bank Sentral, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Mahkamah Agung (MA), Komisi Yudisial (KY), Mahkamah Konstitusi (MK), Tentara Nasional Indonesia (TNI), dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI).

Lembaga negara yang tidak langsung (*unmittelbare organ*) dapat didefinisikan sebagai lembaga negara yang tidak diatur oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945. Dengan demikian, keberadaan lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD NRI Tahun 1945 tergantung pada lembaga negara yang diatur dan ditetapkan oleh UUD NRI Tahun 1945 dengan kata lain lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD NRI Tahun 1945 merupakan lembaga negara pendukung terhadap lembaga negara yang diatur dan ditetapkan oleh UUD NRI Tahun 1945. Dalam berbagai

¹ Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia* (Malang: Setara Press, 2010), 27.

² Achmad Safiudin R, Jazim Hamidi, and Tunggal Anshari, "Urgensitas Mahkamah Konstitusi Mengeluarkan Fatwa Hukum dalam Pembentukan Undang-Undang," *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* 3, no 2 (2018). Diakses pada 5 April 2020, <http://journal2.um.ac.id/index.php/jppk/article/view/7812/3744>.

³ Siti Awaliyah, "Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945", *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*. 24, no 2 (2011): 121.

kepuustakaan, lembaga negara yang tidak diatur oleh Konstitusi atau UUD ada yang menyatakan sebagai lembaga negara independen atau “*state auxiliary bodies atau independent regulatory agencies atau independent regulatory commissions*”⁴

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 telah merubah paradigma sistem ketatanegaraan Indonesia, yang juga berdampak pada sistem kelembagaan negara yang menyajikan perkembangan baru. Lembaga-lembaga yang menjalankan kekuasaan negara tidak lagi terbatas pada lembaga negara fundamental (*state organs*) seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif. Di luar itu terdapat pula lembaga negara tambahan yang sering disebut sebagai Lembaga Non Struktural/LNS (*auxiliary state agency*). Keberadaan lembaga tersebut bersifat melengkapi, namun memiliki fungsi yang cukup signifikan. Lembaga-lembaga ini ada yang disebutkan secara eksplisit namanya di dalam UUD, dan ada pula yang hanya disebutkan fungsinya. Terdapat pula lembaga atau organ negara yang disebut namanya sedangkan fungsi dan kewenangannya diatur dengan peraturan yang lebih rendah

LNS tidak dikategorikan dalam struktur organisasi kementerian ataupun lembaga pemerintah non kementerian. Pada umumnya Kepala lembaga non struktural ditetapkan oleh presiden, namun LNS juga dapat dikepalai oleh menteri, wakil presiden, atau presiden secara langsung. Hadirnya Lembaga Non Struktural dalam sistem ketatanegaraan dipengaruhi oleh tiga hal. Pertama, kehadirannya sebagai respon perkembangan gagasan negara hukum. Kedua, Lahirnya Lembaga Non Struktural disebabkan karena keterlibatan pemerintah dalam lapangan kehidupan rakyat yang semakin luas telah menimbulkan masalah. Ketiga, faktor penyebab lahirnya Lembaga Non Struktural adalah adanya fakta semakin pesatnya perkembangan ekonomi dunia dan perkembangan teknologi.⁵

Secara umum kedudukan LNS dikaji dari fungsinya ada dua, yaitu: 1) Sebagai pelaksana fungsi sektoral dari lembaga pemerintahan yang sudah ada, dan 2) Sebagai pemberi pertimbangan kepada Presiden atau Menteri, atau dalam rangka koordinasi atau pelaksanaan kegiatan tertentu, atau membantu tugas tertentu dari suatu kementerian⁶ seperti Dewan Gelar Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan, yang dibentuk dalam rangka memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan berdasarkan Undang-Undang No 20 tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan.

Secara teoritis, perkembangan lembaga baru selain lembaga negara yang telah ada sebelumnya menjadi fenomena menarik untuk dicermati. Dalam konteks transisi demokrasi di Indonesia menjadi suatu hal yang lazim, bahkan keharusan, berdasarkan semakin tingginya permintaan dari masyarakat sipil (baik nasional maupun global)

⁴ Milakovich, Michael E, and George J Gordon, *Public Administration in America (USA: Wadsworth & Thomson Learning, Seventh Edition, 2001), 443.*

⁵ Al-Faqihet al., *Komisi Informasi Reposisi dan Penguatannya*. (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2016), 18-21.

⁶ Asisten Deputi Hubungan Lembaga Negara dan Lembaga Non Struktural, *Profil 10 Lembaga Non Struktural di Indonesia* (Jakarta: Deputi Bidang Hubungan Kelembagaan dan Kemasyarakatan Kementerian Sekretaria Negara, 2011), 1.

terhadap struktur ketatanegaraan yang “diharuskan” memperhatikan konsep-konsep atau ide-ide mengenai hak asasi manusia dan demokrasi.⁷

Praktek ketatanegaraan Indonesia telah memunculkan sejumlah lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD NRI Tahun 1945 dengan berbagai jenis peraturan perundang-undangan sebagai dasar hukum seperti Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan. Oleh karena itu, menarik untuk dilakukan sebuah kajian mengenai kedudukan Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan berdasarkan Undang-undang No 10 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2010. Berangkat dari latar belakang di atas, penulis berupaya mendiskusikan identifikasi masalah terkait bagaimana Peran dan kedudukan Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

2. Metode Penelitian

Metode yang digunakan dalam penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yakni penelitian yang dilakukan mengacu pada peraturan perundang-undangan⁸ Penelitian ini dilakukan dengan cara meneliti atau melakukan penelusuran terhadap data sekunder, atau bahan pustaka yang meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder maupun bahan hukum tertier. Analisa yang digunakan adalah teknik kualitatif yang menghasilkan kesimpulan dari pembahasan.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1. Deskripsi Umum Tentang Lembaga Negara

Lembaga-lembaga negara merupakan lembaga-lembaga yang ditentukan dalam konstitusi. Hal ini merujuk pada pendapat K.C. Wheare, bahwa konstitusi digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara.⁹ Akan tetapi, di dalam bukunya, Sri Soemantri menyatakan bahwa di luar konstitusi juga terdapat lembaga-lembaga negara. Hal ini karena adanya pendapat yang mengatakan bahwa di Indonesia terdapat tiga kelompok lembaga negara diantaranya; lembaga negara yang ditentukan dalam UUD 1945, lembaga negara yang ditentukan dalam undang-undang, dan lembaga negara yang ditentukan dalam Keputusan Presiden¹⁰

Selanjutnya, Sri Soemantri membagi dua sistem ketatanegaraan Indonesia. Pertama, sistem ketatanegaraan dalam arti sempit, yaitu hanya berkenaan dengan

⁷ Firmansyah Arifin et al., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara* (Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) Bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi RI, 2005), 53.

⁸ Sri Mamudji et al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), 30.

⁹ Sri Soemantri, *Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945* (Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum “Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem ketatanegaraan” Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007, 2007), 3.

¹⁰ Soemantri, *Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*

lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar. Kedua, sistem ketatanegaraan dalam arti luas, yakni meliputi lembaga-lembaga negara yang terdapat di dalam dan di luar Undang-Undang Dasar. Selain itu, lembaga negara yang bersumber pada UUD 1945 hasil perubahan adalah BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden (termasuk Wakil Presiden), MA, MK, dan KY.

Apabila dilihat dari tugas dan wewenangnya, kedelapan lembaga tersebut dapat dibagi menjadi dua kelompok, yakni lembaga negara yang mandiri yang disebut lembaga negara utama (*Main State`s Organ*) dan lembaga negara yang mempunyai fungsi melayani yang disebut (*Auxiliary State`s Organ*). BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden (termasuk Wakil Presiden), MA dan MK merupakan *Main State`s Organ* sedangkan KY adalah *Auxiliary State`s Organ*¹¹

Kata lembaga negara berasal dari serapan kata *staatsorgan* dalam bahasa Belanda atau *political institution* dalam bahasa Inggris. Dalam bahasa Indonesia, hal ini sering disebut dengan kata lembaga negara, badan negara, atau bisa juga disebut dengan organ negara. Oleh sebab itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, ataupun alat kelengkapan negara sering dipertukarkan satu sama lain¹²

Menurut Titik Triwulan Tutik, lembaga negara terbagi menjadi dua kategori, yaitu:¹³

1) Lembaga Negara Utama

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD 1945 pasca amandemen memang dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara, baik dalam bidang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, hal tersebut tercermin lewat definisi kedudukan dan fungsi oleh UUD 1945, seperti MPR, DPR, dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden, serta Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga negara yang utama (*main state organs, principal state organs*).¹⁴

Lembaga-lembaga negara yang dimaksud itulah yang secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (*main state functions, principal state functions*), maka lembaga-lembaga negara itu pula yang dapat disebut sebagai lembaga negara utama, yang hubungan satu dan lainnya diikat oleh prinsip "*check and balances*". Berdasarkan ketentuan dalam UUD 1945 pasca amandemen, tidak ada lagi pembagian dalam kelompok lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, berkenaan dengan keadaan tersebut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia terdapat tiga kelompok lembaga negara, yakni; (1) lembaga negara yang ditentukan dalam UUD 1945; (2) lembaga negara yang ditentukan dalam UU; dan (3) lembaga negara yang ditentukan dalam keputusan Presiden.¹⁵

¹¹ Soemantri, *Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*

¹² Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)* (Yogyakarta: Deepublish, 2016), 1-13.

¹³ Titik Tri Wulan, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2010), 178-180.

¹⁴ Lusya Indrastuti, and Susanto Polamolo, *Hukum Tata Negara Dan Reformasi Konstitusi Di Indonesia "Refleksi Proses Dan Prospek Dipersimpangan"* (Yogyakarta: Total Media, 2013)

¹⁵ Isharyanto, *Hukum Kelembagaan Negara*, 7.

Disamping lembaga-lembaga negara yang bersifat utama, atau yang sering disebut sebagai lembaga tinggi negara, UUD 1945 juga mengatur adanya lembaga-lembaga negara yang bersifat konstitusional lainnya seperti KY, POLRI, TNI, Bank Sentral, KPU, Dewan Pertimbangan Presiden, dan sebagainya. Namun ketentuan mengenai lembaga-lembaga tersebut dalam UUD 1945, tidaklah dengan sendirinya mengakibatkan lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945 tersebut, termasuk KY, harus dipahami dalam pengertian lembaga (tinggi) negara sebagai lembaga utama (*main organs*)

2) Lembaga Negara Bantu (*State Auxiliary Bodies*)

Terdapat beberapa istilah yang berkaitan dengan lembaga negara bantu atau *auxiliary state organ*. Ada yang menyebutnya sebagai komisi negara, *auxiliary state agencies*, *state auxiliary bodies*, dan ada juga yang menyebutnya sebagai lembaga negara independen. *State auxiliary institutions* secara harfiah diartikan sebagai “lembaga negara bantu.”¹⁶ Dalam *Black’s Law Dictionary* tidak ditemukan definisi *State auxiliary institutions* sebagai sebuah frase, namun dapat ditelaah melalui penggalannya; Institusi adalah “*an established organization, especially one of public character (public institution)*.”¹⁷ *Auxiliary* adalah “1. *adding or supporting*, 2. *Subordinary*.”¹⁸

Dalam perkembangannya, secara teoritik dan praktik, komisi negara terbagi atas dua jenis, yaitu: 1) komisi negara yang merupakan perpanjangan tangan *state organ*, dan 2) komisi negara yang statusnya independen. Pembagian ini seperti dikemukakan Milakovich dan Gordon (2001) bahwa secara umum komisi negara (*regulatory bodies*) dapat dibagi dua jenis, yaitu:¹⁹

- 1) Pertama, *dependent regulatory agencies* (DRAs). Komisi ini biasanya merupakan bagian dari departemen tertentu dalam pemerintahan, kabinet atau struktur eksekutif lainnya. Konsekuensi sebagai bagian dari eksekutif, maka komisi ini sangat bergantung pada *political will* presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi ranah eksekutif. Oleh karena itulah, komisi seperti ini tidak bisa bersikap independen, khususnya mengenai hal-hal yang terkait dengan kepentingan pemerintah itu sendiri
- 2) Kedua, *independent boards and commissions* (IRCs). Menurut Miakovach dan Gordon, IRCs ini memiliki beberapa perbedaan secara struktural jika dibanding DRAs. Perbedaan kelembagaan antara keduanya sekaligus menjadi ciri khas IRCs, yang terdiri dari: a) komisi ini memiliki karakter kepemimpinan yang bersifat kolegial, sehingga keputusan-keputusannya diambil secara kolektif; b) anggota atau para komisioner lembaga ini tidak melayani apa yang menjadi keinginan presiden sebagaimana jabatan yang dipilih oleh presiden lainnya; c) masa jabatan komisionernya relatif panjang; d) dalam pengisian jabatan komisioner pada umumnya dilakukan secara bertahap dan oleh karena itu, seorang presiden tidak bisa menguasai secara

¹⁶ Firmansyah Arifin et al., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara* (Jakarta: KRHN, 2005), 50.

¹⁷ Bryan A. Garner, *Black’s Law Dictionary* (St.Paul-Minn: West Publishing, 1999).

¹⁸ Garner, *Black’s Law Dictionary*

¹⁹ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penatannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Press, 2016), 6.

penuh kepemimpinan lembaga tersebut, karena perodesasinya tidak mengikuti perodesasi politik kepresidenan; d) jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil dan keputusan diambil berdasarkan suara mayoritas; dan e) keanggotaan lembaga ini biasanya menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat partisan. Dengan karakter seperti di atas, maka IRCs relatif memiliki posisi yang leluasa dalam melakukan fungsinya karena tidak berada di bawah kontrol kekuasaan manapun secara mutlak

Menurut Muchlis Hamdi, hampir semua negara memiliki lembaga yang dapat disebut sebagai “*auxiliary state`s bodies*”.²⁰ Menurutnya, lembaga ini umumnya berfungsi untuk mendukung lembaga negara utama. *auxiliary state`s organ* dapat dibentuk dari fungsi lembaga negara utama yang secara teori menjalankan tiga fungsi, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembentukan organisasi pendukung ini, menurut Muchlis Hamdi, dalam rangka efektivitas pelaksanaan kekuasaan yang menjadi tanggung jawabnya. Selain itu, juga terdapat lembaga independen, yang kewenangannya dapat bersumber dari arahan konstitusi negara atau kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan umumnya dibentuk berdasarkan undang-undang²¹

Secara garis besar *auxiliary state organ* dapat dibagi dalam tiga jenis yaitu:

- 1) *Legislative –Primary* yaitu lembaga negara penunjang yang masuk dalam ranah legislatif, umumnya lembaga negara penunjang tersebut berada pada level primary. lembaga negara penunjang dalam kategori ini melaksanakan fungsi pengawasan dan perumusan kebijakan bidang tertentu yang memerlukan sifat independen agar imun dari pengaruh pihak atau kepentingan manapun. Dasar hukum pembentukan lembaga negara penunjang kategori ini berupa undang-undang. Beberapa lembaga negara penunjang yang berada dalam ranah dan level ini juga melaksanakan tugas operasional yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Sontoh lembaga negara penunjang dalam kategori ini adalah Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK).
- 2) *Executive-Primary* yaitu lembaga negara penunjang yang masuk dalam ranah eksekutif dan berada pada level primary memiliki fungsi pelaksanaan bidang tertentu memerlukan sifat independensi dalam pelaksanaan tugasnya. Umumnya, lembaga negara penunjang ini dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden atau Keputusan Presiden. Berdasarkan identifikasi, lembaga negara penunjang tersebut umumnya berkontribusi kepada lembaga pemerintah lainnya meskipun dalam pelaksanaan tugasnya lembaga negara penunjang tersebut harus bertanggungjawab kepada Presiden. lembaga negara penunjang yang termasuk dalam kategori ini salah satunya adalah komisi banding merk dan komisi banding paten serta Komisi Akreditasi Nasional.
- 3) *Executive-Auxiliary* yaitu lembaga negara penunjang yang masuk dalam ranah eksekutif pada umumnya berada pada level auxiliary. Pada kategori ini terdapat dua jenis fungsi lembaga negara penunjang yang berbeda, yaitu lembaga negara

²⁰ Muchlis Hadi, *State Auxiliary Bodies di Beberapa Negara* (Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum “Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan” Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007, 2007), 1.

²¹ Hadi, *State Auxiliary Bodies di Beberapa Negara*

penunjang yang berfungsi melakukan koordinasi (*coordinating*), dan lembaga negara penunjang yang berfungsi memberikan saran/rekomendasi kebijakan kepada Presiden (*advisory*).

- a) *Auxiliary-Coordinating* yaitu lembaga negara penunjang yang melakukan koordinasi pada umumnya beranggotakan jabatan, misalnya Dewan Ketahanan Pangan, yang diketuai oleh Presiden, dan beranggotakan Menteri.
- b) *Auxiliary-Advisory* lembaga negara penunjang yang memberikan pertimbangan kepada Presiden yang berdasarkan pembentukannya terdiri dari dua yaitu, dibentuk oleh Presiden dan yang kedua terbentuk untuk mewakili golongan tertentu guna memberikan saran dan masukan kepada pemerintah.²²

3.2. Sejarah Singkat Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

Setiap warga negara mempunyai hak untuk memajukan, memperjuangkan, dan memperoleh kesempatan yang sama dalam membangun masyarakat, bangsa, dan negara. Sehingga, patut mendapatkan penghargaan atas jasa-jasa yang telah didarmabaktikan bagi kejayaan dan tegaknya Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sebagai bentuk penghormatan dan penghargaan serta simbol pengakuan terhadap warga negara yang berjasa dan mendarmabaktikan hidupnya serta memberikan karya terbaiknya terhadap bangsa dan negara adalah dengan penganugerahan Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan. Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan merupakan pengakuan dan penghayatan terhadap momentum sejarah, peristiwa ataupun kejadian penting dalam sejarah hidup berbangsa dan bernegara, sekaligus menjadi bukti kebesaran bangsa dan merupakan cermin citacita perjuangan hidup bernegara.²³

Penghargaan atas jasa-jasa yang diberikan oleh negara dalam bentuk gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan dimaksudkan untuk menumbuhkan kebanggaan, sikap keteladanan, semangat kejuangan, dan motivasi untuk meningkatkan darmabakti kepada bangsa dan negara.

Pasal 15 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa, "Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang". Dalam Pasal 15 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut secara tegas mengamanatkan pembentukan undang-undang yang mengatur kewenangan Presiden sebagai kepala negara untuk memberikan Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan. Rumusan pasal tersebut mengamanatkan kepada Presiden agar dalam memberikan Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan kepada WNI, kesatuan, institusi pemerintah, organisasi, ataupun WNA mempertimbangkan aspek kesejarahan, keselarasan, keserasian, keseimbangan, bobot perjuangan, karya, prestasi, visi ke depan, objektif, dan untuk mencegah kesan segala bentuk dikotomi

Hal tersebut menunjukkan bahwa UUD 1945 telah mengatur lembaga negara secara efektif khususnya dalam hal lingkungan lembaga Kepresidenan. Tetapi seiring perkembangan zaman dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi yang

²² Evy Trisulo, *Konfigurasi State Auxiliary Bodies Di Indonesia* (Thesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indonesia, 2012), 76.

²³ Indonesia, *Undang-Undang tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan*, UU No 20 Tahun 2009 (Lembaran Negara Tahun 2009 No 94. Tambahan Lembaran Negara No 5023)

menyebabkan dinamika dan permasalahan semakin kompleks maka Presiden membentuk lembaga-lembaga negara bantu di luar lembaga yang sudah diatur oleh UUD 1945

3.3. Kedudukan dan Peran Dewan Gelar, Tanda Jasa Dan Tanda Kehormatan dalam sistem Ketatanegaraan di Indonesia berdasarkan Undang-Undang No 10 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2010

Undang-Undang No 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan memberi amanat untuk membentuk Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan meneliti dan memberi pertimbangan kepada Presiden mengenai calon penerima gelar pahlawan nasional.²⁴ Dewan gelar itu terdiri dari tujuh orang diangkat oleh presiden berdasarkan usulan Menteri. Komposisinya terdiri dari dua orang akademisi, dua orang berlatar belakang militer dan tiga orang tokoh masyarakat yang pernah menerima tanda jasa atau tanda kehormatan.²⁵

Ismail Suny mengelompokkan kekuasaan Presiden menjadi enam bidang yaitu, kekuasaan administratif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif, kekuasaan militer, kekuasaan diplomatik, dan kekuasaan darurat.²⁶ Dari keenam bidang kekuasaan tersebut, yang mungkin isinya dapat berpengaruh dengan sistem tata negara adalah kekuasaan legislatif (pembuat peraturan). Presiden dapat membentuk peraturan baik itu Peraturan Presiden, Keputusan Presiden atau yang lainnya selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya, yaitu Peraturan Pemerintah, Undang-Undang, Ketetapan MPR dan UUD 1945 sesuai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011

Jimly Asshiddiqie menafsirkan, di dalam rumusan Pasal 4 Ayat (1) UUD 1945 ada kekuasaan pemerintahan negara yang menurut Undang-Undang Dasar dan ada pula kekuasaan pemerintahan negara yang tidak menurut Undang-Undang Dasar. Frasa „menurut Undang-Undang Dasar“ itu masih dapat dibedakan antara secara eksplisit ditentukan dalam Undang-Undang Dasar dan tidak secara eksplisit ditentukan dalam Undang-Undang Dasar.²⁷ Namun meskipun demikian, Maria Farida Indrati S. Menjelaskan bahwa makna Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 masih sama seperti sebelum perubahan, yakni Presiden tetap memiliki jabatan sebagai Kepala Pemerintahan Negara Republik Indonesia.²⁸

Kemudian, sebagai negara yang menganut sistem presidensial pendekatan yang menyatakan bahwa hak prerogatif merupakan constitutional power Presiden untuk mengisi ruang yang tidak diatur secara detail dalam konstitusi, nampaknya cocok untuk diterapkan di Indonesia karena pendapat ini didukung dari pengalaman sejarah (historical practices) maupun teori konstitusi. Meski demikian, pendapat John Locke yang menyampaikan bahwa constitutional power ini perlu dibatasi penggunaannya pada keadaan yang bersifat luar biasa sampai dengan lembaga legislatif dapat mengatur kondisi tersebut patut untuk menjadi perhatian. Hal ini penting dikarenakan penggunaan hak

²⁴ Undang-undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

²⁵ Asvi Warman Adam, *Menguak Misteri Sejarah* (Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2010), 62.

²⁶ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (Jakarta: Askara Batu, 1997), 44.

²⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Populer Ilmu, 2007), 333.

²⁸ Marifa Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), 130.

prerogatif yang tidak terbatas, secara nyata akan bertentangan dengan prinsip kepastian yang menjadi fondasi penting dalam negara hukum. Indonesia dapat dikatakan masih belum memiliki bangunan konseptual yang jelas mengenai hak prerogatif Presiden sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif Presiden. Hal ini juga nampaknya luput dari bahasan para perumus perubahan UUD 1945.

Hak prerogatif Presiden sebagai bagian dari kekuasaan eksekutif Presiden, dalam hal ini, Presiden sebagai pemangku kekuasaan eksekutif, memberikan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan yang tertuang dalam Pasal 15 UUD 1945. Selanjutnya, Pemberian Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan tersebut diatur melalui undang-undang No 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan. Mekanisme mengenai Pemberian Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan tersebut dengan pertimbangan dari Dewan Gelar sesuai dengan UU No 20 Tahun 2009.

Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan dalam sistem ketatanegaraan, sebelum pembahasan melanjut, kita harus memahami istilah dari sistem ketatanegaraan terlebih dahulu. Istilah atau terminologi sistem ketatanegaraan terdiri dari kata sistem dan ketatanegaraan. Sistem adalah keseluruhan yang terintegrasi dan sifat-sifatnya tidak dapat direduksi menjadi sifat-sifat yang lebih kecil. Pendekatan sistem tidak memutuskan pada balok-balok bangunan dasar atau zat-zat dasar melainkan lebih menekankan pada prinsip-prinsip organisasi dasar.²⁹ Apabila pengertian sistem dikaitkan dengan sistem ketatanegaraan maka sistem ketatanegaraan diartikan sebagai susunan ketatanegaraan, yaitu segala sesuatu yang berkenaan dengan organisasi negara, baik yang menyangkut tentang susunan dan kedudukan lembaga-lembaga negara maupun yang berkaitan dengan tugas dan wewenang masing-masing maupun hubungan satu sama lain menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.³⁰

3.3.1 Tugas dan Fungsi Dewan Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan

Dewan Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan dibentuk untuk memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan. Dalam Pasal 4 PP No 1 Tahun 2010 tentang Dewan Gelar, Tanda Kehormatan, dan Tanda Kehormatan memiliki Tugas dan kewajiban Dewan meliputi:

- a) Meneliti, membahas, dan memverifikasi usulan, serta memberikan pertimbangan mengenai pemberian gelar;
- b) Meneliti, membahas, dan memverifikasi usulan, serta memberikan pertimbangan mengenai pemberian dan pencabutan Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan; serta
- c) Merencanakan dan menetapkan kebijakan mengenai pembinaan kepahlawanan.

Kemudian, Dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya Dewan berkoordinasi dengan kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terkait yaitu "kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terkait" antara lain kementerian yang menangani urusan sosial apabila pengajuan usul berkaitan dengan gelar, kementerian yang menangani urusan pemuda dan olah raga apabila pengajuan usul berkaitan dengan

²⁹ Fritjof Capra, *Titik Balik Peradaban: Sains, Masyarakat dan Kebangkitan Kebudayaan* (Yogyakarta: Bentang, 2000), 371.

³⁰ I Gde Panjta Astawa, *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Perwakilan menurut UUD 1945*, (Seminar Penguatan Lembaga Demokrasi DPD-RI Provinsi Jawa Barat oleh Univ. Pasundan, 19 November 2005, 2005), 1.

pemberian tanda jasa atau tanda kehormatan di bidang olah raga, kementerian yang menangani urusan pendidikan apabila pengajuan usul berkaitan dengan pemberian tanda jasa atau tanda kehormatan di bidang Pendidikan.³¹

3.3.2 Bentuk Organisasi dan Keanggotaan

Dewan Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan yang selanjutnya disebut Dewan adalah dewan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden,³² dan bertugas memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan. Dewan dimaksud berkedudukan di ibukota negara. Dewan terdiri atas:

- a. 1 (satu) orang Ketua merangkap anggota;
- b. 1 (satu) orang Wakil Ketua merangkap anggota; dan
- c. 5 (lima) orang anggota.

Dewan terdiri dari unsur:

- a. akademisi sebanyak 2 (dua) orang;
- b. militer dan/atau berlatar belakang militer sebanyak 2 (dua) orang; dan
- c. tokoh masyarakat yang pernah mendapatkan Tanda Jasa dan/atau Tanda Kehormatan sebanyak 3 (tiga) orang.

Calon anggota Dewan diusulkan oleh Menteri Sekretaris Negara kepada Presiden. Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Dewan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Masa jabatan Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Dewan adalah 5 (lima) tahun dan dapat diusulkan untuk diangkat kembali untuk 1 (satu) kali masa jabatan.³³

Dalam melaksanakan tugasnya, Dewan dibantu oleh Sekretariat. Sekretariat Dewan dilaksanakan oleh salah satu unit kerja di lingkungan kementerian yang menangani urusan kesekretariatan negara. Sekretariat Dewan mempunyai tugas memberikan dukungan teknis, operasional, dan administrasi kepada Dewan. Sekretariat Dewan dipimpin oleh seorang sekretaris dari unsur pegawai negeri, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Dewan dan secara administratif dikoordinasikan oleh Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesekretariatan negara. Sekretaris Dewan secara *ex-officio* dijabat oleh salah seorang pimpinan unit kerja terkait pada kementerian yang menangani urusan kesekretariatan negara.

Dewan menyampaikan laporan kinerja pelaksanaan tugasnya kepada Presiden paling sedikit 2 (dua) kali dalam setahun atau sewaktu-waktu apabila diperlukan. Implementasi Tugas dan Fungsi Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan³⁴

³¹ Penjelasan Pasal 4 PP No 1 Tahun 2010 tentang Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

³² Pasal 2 ayat (2) 19 Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2010 tentang Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

³³ Pasal 16 UU No 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

³⁴ Pasal 19 Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2010 tentang Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

3.3.3 Implementasi Tugas dan Fungsi

Tata Kerja Dewan sebagaimana diatur Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 2010 tentang Dewan Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan sebagai berikut:³⁵

- 1) Dalam rangka pemberian pertimbangan kepada Presiden atas usul pemberian Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan, Dewan mengadakan sidang yang dipimpin oleh ketua Dewan.
- 2) Dalam hal ketua Dewan berhalangan, sidang sebagaimana dimaksud dipimpin oleh wakil ketua Dewan.
- 3) Risalah sidang disampaikan kepada Presiden sebagai bahan pertimbangan pemberian Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.

Berikut ini adalah beberapa pengertian yang terkait dengan pelaksanaan tugas Dewan:³⁶

- a. Gelar adalah penghargaan negara yang diberikan Presiden kepada seseorang yang telah gugur atau meninggal dunia atas perjuangan, pengabdian, darmabakti, dan karya yang luar biasa kepada bangsa dan negara.
- b. Tanda Jasa adalah penghargaan negara yang diberikan Presiden kepada seseorang yang berjasa dan berprestasi luar biasa dalam mengembangkan dan memajukan suatu bidang tertentu yang bermanfaat besar bagi bangsa dan negara.
- c. Tanda Kehormatan adalah penghargaan negara yang diberikan Presiden kepada seseorang, kesatuan, institusi pemerintah, atau organisasi atas darmabakti dan kesetiaan yang luar biasa terhadap bangsa dan negara.

Pelaksanaan tugas Dewan di daerah diselenggarakan oleh Pemerintah Daerah sebagai tugas pembantuan. Tugas pembantuan sebagaimana dimaksud, meliputi: menerima dan mengajukan usulan pemberian Gelar; menerima dan mengajukan usulan pemberian dan pencabutan Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan; melaksanakan dan membina kepahlawanan di daerah; dan mengelola dan memelihara taman makam pahlawan nasional di daerah.

Anggaran Biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan tugas Dewan Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan dibebankan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditempatkan pada anggaran kementerian yang menangani urusan kesekretariatan negara.

Dalam negara hukum setiap perbuatan haruslah dipertanggung jawabkan, termasuk didalamnya adalah Pertanggungjawaban Presiden. Mekanisme pertanggungjawaban Presiden di Indonesia adalah sebagai bentuk dari mekanisme pengawasan dan perimbangan kekuasaan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.³⁷ Setiap kelembagaan dibawah eksekutif/ pemerintah akan memiliki pertanggungjawab yang berbeda. Baik itu kementerian, non-kementerian ataupun lembaga non struktural serta lembaga-lembaga independen lainnya. Dewan Gelar Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan sesuai dengan

³⁵ Pasal 17 Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2010 tentang Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

³⁶ Pasal 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

³⁷ Andy Wiyanto, "Pertanggungjawaban Presiden dan Mahkamah Konstitusi," *Jurnal Wacana Hukum dan Konstitusi* 7, no 3(2010): 213.

kedudukan kelembagaannya dalam sistem tata negara di Indonesia dan dasar hukum pembentuknya, berada dibawah Presiden dan bertanggungjawab langsung kepada Presiden secara administrative.

Berdasarkan uraian di atas yang meliputi kedudukan, tugas dan fungsi, bentuk organisasi dan keanggotaan, serta tata kerja yang diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 2009 dan PP No 1 tahun 2010, dapat disimpulkan bahwa Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan merupakan lembaga yang berada di bawah kontrol fungsi eksekutif (lembaga kepresidenan). Hal ini diperjelas dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2010 tentang Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan bahwa Dewan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

3.3.4 Peran Dewan Gelar dalam Mekanisme Pengusulan Pemberian Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan

Secara yuridis, kekuasaan Presiden memberikan gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan dimuat dalam Pasal 15 UUD 1945. Setelah perubahan, kekuasaan memberikan gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan sudah diatur lebih lanjut dengan UU Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

Mekanisme pemberian Gelar Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan, diatur dalam Undang-Undang (UU) Nomor 20 Tahun 2009. Perbedaan mendasar antara gelar pahlawan nasional dan tanda jasa ada pada pengelolaannya. Gelar pahlawan nasional diurus oleh Kemensos, sementara tanda jasa diurus Kementerian Sekretariat Negara (Kemsetneg). Seperti contohnya, Kaidah itu mengatur mekanisme pengajuan gelar pahlawan nasional, termasuk berbagai syarat yang wajib dipenuhi sebuah nama untuk ditetapkan sebagai pahlawan nasional.

Ketentuan pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan oleh Presiden dengan memperhatikan pertimbangan dewan gelar. Dewan Gelar Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan yang diangkat dan dapat diberhentikan Presiden ini diusulkan oleh Menteri sesuai UU Nomor 20 Tahun 2009.

Mekanisme pengajuan gelar pahlawan nasional dapat diinisiasi oleh seseorang, kelompok, atau pun lembaga. Namun, ada barisan mekanisme yang harus dijalani. Pertama adalah mengajukan nama tokoh kepada pemerintah daerah. Pengajuan itu harus disertai dengan hasil kajian dan gelar uji publik yang melibatkan sejarawan, akademisi, hingga masyarakat berpengetahuan.³⁸

Hasil kajian dan gelar uji publik itu wajib dituangkan menjadi jurnal. Nantinya, jurnal itu yang akan diserahkan kepada Tim Peneliti dan Pengkaji Gelar Daerah (TP2GD) untuk dipelajari. Jika lolos kajian TP2GD, barulah jurnal tersebut dapat diserahkan ke pemerintah daerah. Selanjutnya, pemerintah daerah lah yang akan membawa pengajuan itu ke Kemensos. Di ujung mekanisme, keputusan penetapan gelar akan ditentukan oleh presiden melalui diskusi dengan Dewan Gelar.³⁹

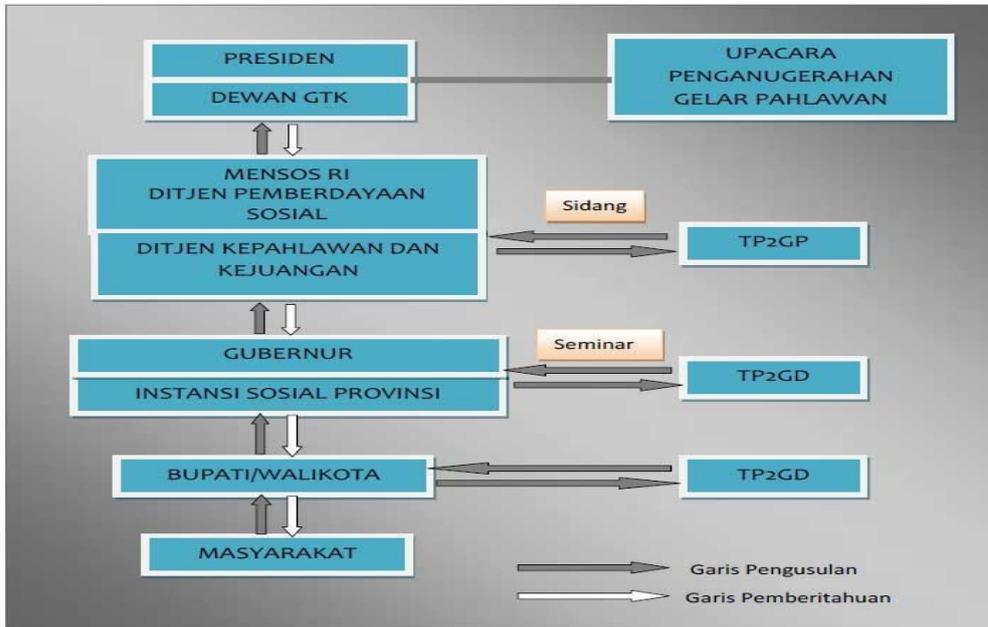
Penjelasan dalam PP No 1 Tahun 2010 terkait keterlibatan masyarakat bahwa Presiden dibantu oleh sebuah Dewan Gelar yang bertugas memberikan pertimbangan kepada Presiden terhadap permohonan usul yang diajukan oleh perseorangan, lembaga

³⁸ Undang-undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

³⁹ Undang-undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

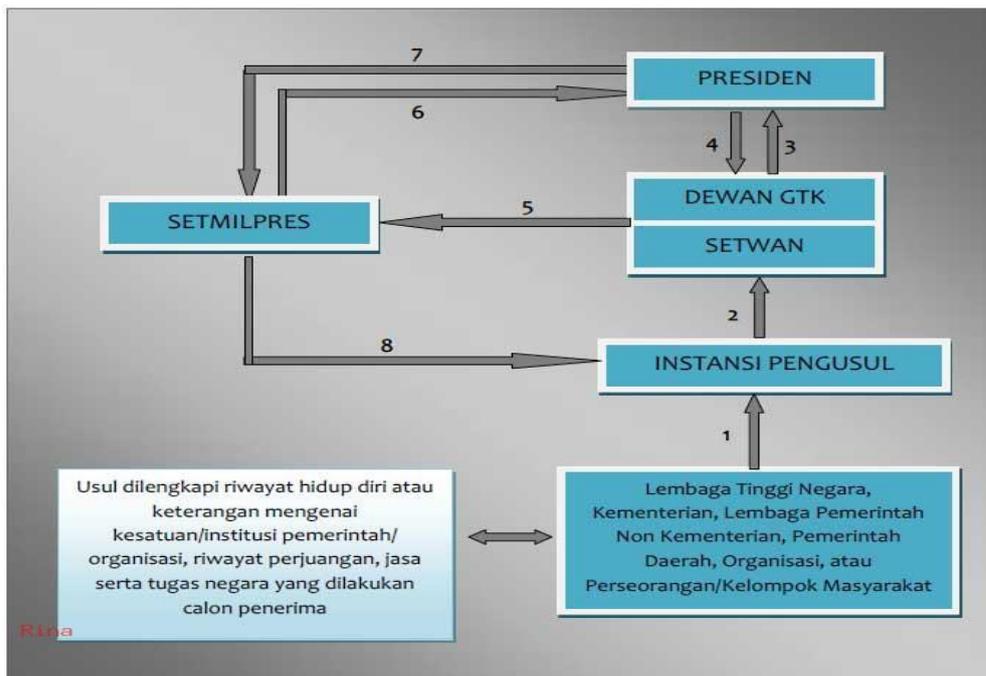
negara, kementerian, lembaga pemerintah nonkementerian, Pemerintah Daerah, organisasi atau kelompok masyarakat.

Gambar 1. Mekanisme Pengusulan Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan



Sumber : <https://www.setneg.go.id/>

Gambar 2. Mekanisme Pengusulan Gelar Pahlawan Nasional



Sumber: <https://www.setneg.go.id/>

Dewan Gelar Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan yang berada di lingkungan kekuasaan Eksekutif (Pemerintah) dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kedudukannya ditinjau berdasarkan hukum tata negara berada di lingkungan kekuasaan eksekutif, yang pembentukannya didasarkan pada kekuasaan Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan. Selain itu, Kedudukan Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan secara jelas dituangkan dalam Pasal 15 ayat (1) UU No 20 Tahun 2009., yaitu sebagai lembaga negara bantu Presiden yang membantu Presiden memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan.

Menurut teori *State Auxiliary Bodies* (SAB), Dewan Gelar Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan termasuk Executive-Auxiliary yaitu SAB yang masuk dalam ranah eksekutif pada umumnya berada pada level auxiliary. Pada kategori ini terdapat dua jenis fungsi SAB yang berbeda yaitu SAB yang berfungsi melakukan koordinasi (coordinating) dan SAB yang berfungsi memberikan saran/rekomendasi kebijakan kepada Presiden (advisory) yang berdasarkan pembentukannya terdiri dari dua yaitu, dibentuk oleh Presiden dan yang kedua terbentuk untuk mewakili golongan tertentu guna memberikan saran dan masukan kepada pemerintah. Dewan Gelar Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan termasuk sebagai Auxiliary-Advisory yaitu SAB yang memberikan saran pertimbangan kepada Presiden⁴⁰

Menurut Jimly Assihidique di dalam buku *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara pasca Reformasi*, berdasarkan teori tentang norma legitimasi. Lembaga-lembaga negara diklasifikasikan berdasarkan sumber atau yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara tersebut itu. Ditingkat pusat, bisa dibedakan dalam empat tingkatan kelembagaan, yaitu:⁴¹

- 1) Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden.
- 2) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden.
- 3) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden.
- 4) Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri.

Dari klasifikasi kelembagaan yang didasarkan pada sumber atau pemberi kewenangannya menurut Jimly Ashiddiqie di atas, maka Dewan Gelar Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan dibentuk berdasarkan Undang-undang dan diatur lebih lanjut mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan dalam Peraturan Pemerintah dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Presiden yang bersifat

⁴⁰ Evy Trisulo, *Konfigurasi State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia* (Tesis Program Pasca Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012), 76.

⁴¹ Jimly Assidique, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jendral Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, 2006), 49.

beschikking menunjukkan bahwa Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan berada dalam kekuasaan eksekutif

Seperti yang disebutkan sebelumnya bahwa Jellinek yang membagi organ negara menjadi 2 golongan besar yaitu *mittelbareorgan* (alat perlengkapan negara/APN yang langsung) dan *unmittelbareorgan* (APN tak langsung). APN tidak langsung merupakan *specialized body* yang menunjang APN langsung sehingga dapat berada baik pada fungsi legislatif, eksekutif, maupun yudisial.⁴²

Dalam perkembangannya, secara teoritik dan praktik dikenal adanya dua jenis komisi negara, yaitu: 1) komisi negara yang merupakan perpanjangan tangan state organ, dan 2) komisi negara yang statusnya independen. Pembagian ini seperti dikemukakan Milakovich dan Gordon bahwa secara umum komisi negara (*regulatory bodies*) dapat dibagi dua jenis. Pertama, disebut sebagai *dependent regulatory agencies (DRAs)*. Komisi ini biasanya merupakan bagian dari departemen tertentu dalam pemerintahan, kabinet atau struktur eksekutif lainnya. Konsekuensi sebagai bagian dari eksekutif, maka komisi ini sangat bergantung pada *political will* presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi eksekutif. Oleh karena itulah, komisi seperti ini tidak bisa bersikap independen, terutama dalam hal-hal yang terkait dengan kepentingan pemerintah itu sendiri. Kedua, disebut sebagai *independent boards and commissions (IRCs)*.⁴³

Berdasarkan teori yang dikemukakan sebelumnya. Dewan Gelar Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan ini merupakan APN tidak langsung yang masuk dalam ranah eksekutif dan merupakan *dependent regulatory agencies (DRAs)*. Hal ini terlihat dari fungsi, tugas serta peran yang dimiliki oleh Dewan Gelar Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan yang tercantum dalam UU Nomor 20 Tahun 2009 dan diperjelas kedudukannya dalam Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2010 tentang Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan bahwa Dewan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Selain itu, berdasarkan pemilihan dan pemberhentiannya Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan yang terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, dan anggota Dewan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

4. Simpulan

Kecenderungan munculnya lembaga-lembaga negara baru terjadi sebagai konsekuensi dilakukannya perubahan terhadap UUD Negara RI Tahun 1945. Lembaga-lembaga baru itu biasa dikenal dengan istilah *state auxiliary bodies* atau *state auxiliary institutions* yang dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai lembaga negara Penunjang dan merupakan lembaga negara yang bersifat sebagai penunjang

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Jellinek dan Milakovich dan Gordon sebelumnya. Dewan Gelar Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan yang diangkat dan dapat diberhentikan Presiden ini merupakan APN tidak langsung yang masuk dalam ranah eksekutif dan merupakan *dependent regulatory agencies (DRAs)*. Hal ini terlihat dari fungsi, tugas, serta peran yang dimiliki Dewan Gelar Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

⁴² Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 2.

⁴³ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penatannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, 40-41.

serta pemilihan dan pemberhentian Dewan oleh Presiden oleh yang diatur dalam UU 20 Tahun 2009 dan Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2010.

Dewan Gelar Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan merupakan kelembagaan penunjang atau *state auxiliary bodies* atau *auxiliary institutions* kekuasaan eksekutif dalam sistem tata negara di Indonesia. Kedudukan Dewan Gelar Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2010 tentang Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan bahwa Dewan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Pada kategori ini terdapat dua jenis fungsi SAB yang berbeda yaitu SAB yang berfungsi melakukan koordinasi (*coordinating*) dan SAB yang berfungsi memberikan saran/rekomendasi kebijakan kepada Presiden (*advisory*). Dalam hal ini Dewan Gelar Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan termasuk sebagai *Auxiliary-Advisory* yaitu SAB yang memberikan saran pertimbangan kepada Presiden mengenai pemberian Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan .

Daftar Pustaka

- Adam, Asvi Warman. *Menguak Misteri Sejarah*. Jakarta: PT. Kompas Media Nusantara, 2010.
- Akbar, Patrialis. *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Al-Faqih et al. *Komisi Informasi Reposisi dan Penguatannya*. Yogyakarta: CV Budi Utama, 2016)
- Arifin, Firmansyah et al. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) Bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi RI, 2005.
- Asisten Deputi Hubungan Lembaga Negara dan Lembaga Non Struktural. *Profil 10 Lembaga Non Struktural di Indonesia*. Jakarta: Deputi Bidang Hubungan Kelembagaan dan Kemasyarakatan Kementerian Sekretaria Negara, 2011.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Bhuana Populer Ilmu, 2007.
- Assidiqie, Jimly. *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jendral Kepanitraan Mahkamah Konstitusi, 2006.
- Astawa, I Gde Panjta. *Dewan Perwakilan Daerah dalam Sistem Perwakilan menurut UUD 1945*. Seminar Penguatan Lembaga Demokrasi DPD-RI Provinsi Jawa Barat oleh Univ. Pasundan, 19 November 2005, 2005.
- Awaliyah, Siti. "Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia Berdasarkan Pancasila dan UUD 1945." *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* 24, no 2 (2011).
- Capra, Fritjof. *Titik Balik Peradaban: Sains, Masyarakat dan Kebangkitan Kebudayaan*. Yogyakarta: Bentang, 2000.
- Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary*. St.Paul-Minn: West Publishing, 1999.
- Hadi, Muchlis. *State Auxiliary Bodies di Beberapa Negara*. Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan" Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum

Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007, 2007.

Hakim, Lukman. *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*. Malang: Setara Press, 2010.

Indonesia, *Undang-Undang tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan*, UU No 20 Tahun 2009 (Lembaran Negara Tahun 2009 No 94. Tambahan Lembaran Negara No 5023)

Indrastuti, Lusya, and Susanto Polamolo. *Hukum Tata Negara Dan Reformasi Konstitusi Di Indonesia "Refleksi Proses Dan Prospek Dipersimpangan*. Yogyakarta: Total Media, 2013.

Indrati S, Marifa Farida. *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, fungsi dan Materi Muatan*. Yogyakarta: Kanisius, 2007.

Isharyanto. *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*. Yogyakarta: Deepublish, 2016.

Mamudji, Sri et al. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

Milakovich, Michael E, and George J Gordon, *Public Administration in America*. USA: Wadsworth & Thomson Learning, Seventh Edition, 2001.

Mochtar, Zainal Arifin. *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penatannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*. Jakarta: Rajawali Press, 2016.

Pasal 1 Undang-undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

Pasal 16 UU No 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

Pasal 17 Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2010 tentang Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

Pasal 19 Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2010 tentang Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

Pasal 2 ayat (2) 19 Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2010 tentang Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

Penjelasan Pasal 4 PP No 1 Tahun 2010 tentang Dewan Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

Safiudin R, Achmad, Jazim Hamidi, and Tunggul Anshari. "Urgensitas Mahkamah Konstitusi Mengeluarkan Fatwa Hukum dalam Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan* 3, no 2 (2018). Diakses pada 5 April 2020, <http://journal2.um.ac.id/index.php/jppk/article/view/7812/3744>.

Soemantri, Sri. *Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*. Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem ketatanegaraan"

Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007, 2007.

Suny, Ismail. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*. Jakarta: Askara Batu, 1997.

Trisulo, Evy. *Konfigurasi State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*. Tesis Program Pasca Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012.

Trisulo, Evy. *Konfigurasi State Auxiliary Bodies Di Indonesia*. Tesis Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Indonesia, 2012.

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

Undang-undang Nomor 20 Tahun 2009 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan

Wiyanto, Andy. "Pertanggungjawaban Presiden dan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Wacana Hukum dan Konstitusi* 7, no 3 (2010).

Wulan, Titik Tri. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2010.