

Sinopsis

Terdapat tiga fungsi kekuasaan yang cukup terkenal, yaitu fungsi legislative, eksekutif dan yudikatif. Satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi (*functie*), dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Dalam perkembangannya, konsep yang dikenal dengan *trias politica* ini dipandang tidak relevan lagi karena pada kenyataannya, tidak mungkin mempertahankan ketiga organisasi hanya berurusan secara eksklusif dengan urusan masing-masing, dan perkembangan ketatanegaraan meniscayakan struktur kekuasaan negara yang lebih responsif dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Saat ini, muncul struktur organisasi baru yang sebagian pakar menyebutnya sebagai *auxiliary organs* atau lembaga negara penunjang. Istilah yang paling populer ialah lembaga negara independen yang dikatakan sebagai cabang keempat kekuasaan pemerintahan. Nama-namanya bisa berupa Dewan (*Council*), Komisi (*Commision*), Komite (*Committee*), Badan (*Board*), atau otorita (*authority*). Di Indonesia, lembaga independen cukup banyak bermunculan seperti Komisi Yudisial (KY), Komnas HAM, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Ombudsman, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Polisi Nasional, Komisi Kejaksaan, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dan beberapa yang lain.

Namun demikian, keberadaan lembaga negara independen kerap dikritisi oleh banyak kalangan karena pembentukannya tidak sesuai dengan idealitas teori lembaga independen, dan keberadaan lembaga-lembaga tersebut kerap dianggap tidak efektif dalam menjalankan fungsi ketatanegaraan yang semestinya. Kondisi tersebut mendorong Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia menyelenggarakan Simposium tentang "*Qoa Vadis Lembaga Negara Independen*".



Prosiding Simposium Nasional Hukum Tata Negara
Tema:
“Quo Vadis Lembaga Negara Independen”

Yogyakarta, April 2022

Penerbit:



FH UII Press

Prosiding Simposium Nasional Hukum Tata Negara

Tema:

“Quo Vadis Lembaga Negara Independen”

Yogyakarta, April 2022

Steering Committee

Dekan : Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.
Ketua Jurusan : Dr. Muhammad Arif Setiawan, S.H., M.Hum.

Organizing Committee

Ketua : Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H.
Sekretaris : M. Syafi'ie, S.H., M.H.
Bendahara : Selly Rosalia Pertiwi, S.Pd
Anggota : Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H.
Mirani Desi Ekawati, S.E.
M. Hasbi Ash Shidiki, S.Pd.I.

Editor : Yustika Ardhanay, S.H., M.H.
Mazdan Maftukha
Eka Detik

Reviewer : Allan Fatchan Gani Wardhana, S.H., M.H,
M. Syafi'ie, S.H., M.H.
Dr. Jamaludin Ghafur, S.H., M.H.
Dr. Idul Rishan, S.H., L.LM.

Layout dan Cover Design : M. Arief Satedjo Kinady, A.Md.
Heru Sudjanto, S.E.

Diterbitkan : April 2022
Halaman : viii + 571
No. ISBN : 978-623-6407-14-1
No. E-ISBN : 978-623-6407-15-8 (PDF)

Penerbit:
FH UII Press
Jln. Kaliurang Km 14,5 Yogyakarta Indonesia
Phone: 0274-7070222
e-mail: penerbitan.fh@uii.ac.id

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum, Wr.Wb.

Segala puji dan syukur dipanjatkan kehadirat Allah SWT, karena atas rahmatNya prosiding "*Quo Vadis Lembaga Negara Independen*" dapat diterbitkan.

Prosiding ini menghimpun karya ilmiah yang dipresentasikan dalam Simposium Nasional Hukum Tata Negara, bertajuk "*Quo Vadis Lembaga Negara Independen*", yang diadakan oleh Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, pada bulan November 2021.

Dipilihnya topik "*Quo Vadis Lembaga Negara Independen*", bukan tanpa alasan. Sebagaimana diketahui bahwa lembaga independen kini mewarnai perkembangan struktur kelembagaan negara Republik Indonesia, terlebih sejak Indonesia memasuki era reformasi. Lembaga yang juga dikenal sebagai *state auxiliary organs* atau lembaga negara penunjang, keberadaannya tidak berada di bawah kekuasaan legislatif, ekektuf dan yudikatif, juga bukan lembaga swasta seperti NGO (*non government organization*), namun keberadaannya telah diatur dalam perundang-undangan, termasuk dalam UUD Negara RI Tahun 1945. Keunikan lembaga ini antara lain: anggotanya ada yang berasal dari unsur masyarakat, diberi kekuasaan oleh negara untuk melaksanakan tugas tertentu dan mengawasi tanggungjawab negara pada bidang tertentu pula, kelembagaannya dibiayai oleh negara, serta status anggotanya tidak harus menjadi pegawai negara.

Di Indonesia, lembaga negara independen cukup banyak, antara lain : Komisi Yudisial (KY), Komnas HAM, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Ombudsman, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Polisi Nasional, Komisi Kejaksaan, dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Lembaga-lembaga negara independen tersebut kerap mendapatkan resistensi dari institusi pemerintahan sendiri, baik itu hakim yang khawatir akan keberadaan Komisi Yudisial (KY), TNI, Polisi dan pemerintah yang takut pengawasan dari Komnas HAM, lembaga legislatif dan eksekutif yang takut akan keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan pelaku usaha yang takut akan pengawasan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Keberadaan lembaga independen dalam perjalanannya kerap terancam kewenangannya melalui pelemahan yang dilakukan institusi lain, seperti institusi legislatif dan eksekutif sendiri. Salah satu contoh mutakhir ialah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Institusi KPK awalnya terkatagori sebagai lembaga negara independen. Resistensi terhadap KPK sangat kuat dari institusi legislatif, eksekutif dan bahkan dari lembaga penegak hukum sendiri seperti kepolisian dan kejaksaan. Institusi KPK kemudian dihabisi lewat UU No. 19 Tahun 2019 Tentang Perubahan Kedua atas UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pada pasal 1 ayat (3) dikatakan bahwa KPK ialah lembaga negara dalam rumpun kekuasaan eksekutif yang melaksanakan tugas pencegahan dan pemberantasan tindak pidana korupsi.

Keberadaan beberapa lembaga independen seperti KY, Komnas HAM, BPK dan dulu KPK seperti menjawab kegelisahan publik atas matinya pengawasan tanggungjawab negara. Seiring perjalanan negara Indonesia, kini muncul begitu banyak lembaga

Independen, Di satu sisi negara terbantu dengan keberadaan lembaga independen, tetapi pada sisi yang lain, beberapa lembaga negara independen seperti Komisi Kejaksaan, Komisi Kepolisian Negara, dan Komisi Penyiaran tidak dirasakan keberadaannya oleh publik. Uang negara seperti hanya dihambur-hamburkan untuk menopang lembaga negara independen yang tidak jelas tugas dan kewenangannya.

Terbitnya prosiding ini tentu telah dinanti banyak pihak, termasuk peserta *call for paper*, yang papernya lolos dan telah dipresentasikan. Panitia penyelenggara mohon maaf yang sebesar-besarnya karena jarak antara pelaksanaan Simposium dengan terbitnya prosiding ini memerlukan waktu beberapa bulan dikarenakan panitia harus menyeleksi kembali paper yang telah masuk, menyerahkan kepada para reviewer dan memberi kesempatan kepada penulis untuk memperbaiki papernya, kemudian dilakukan *proses editing, lay out*, desain dan pengurusan ISBN.

Akhir kata, terimakasih kepada Prof . Dr. Mohammad Mahfud MD ., S.H.,S.U., M,I.P, yang telah memberikan *keynote speech*, kepada para pembicara dalam Simposium : Prof. Ni'matul Huda, S.H M.Hum, Dr. Zainal Arifin Muchtar, S.H.,LL.M, Dr. Suparman Marzuki S.H.M.SI, Ibu Sandryati Moniaga, Anang Zubaidy S.H.,M.H, Dr. Jamaluddin Ghafur, S.H.,M.H., kepada para kontributor paper, dan segenap panitia yang telah turut membantu terselenggaranya Simposium dan terbitnya prosiding ini. Semoga prosiding ini dapat memperkaya pengetahuan di bidang Hukum Tata Negara, dan Allah SWT merahmati kita semua. Aamin.

Wassalamu'alaikum, Wr.Wb

Yogyakarta, April 2022

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

Dr. H. Abdul Jamil S.H.,M.H.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
1. Quo Vadis Lembaga Negara Independen di Indonesia Mohammad Mahfud MD.	1-2
2. Catatan Desain Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi dan Implikasinya terhadap Aceh dan Papua Ni'matul Huda	3-13
3. Latar Belakang Munculnya Lembaga Negara Independen dan Studi Perbandingan Lembaga Negara Independen di Beberapa Negara Zainal Arifin Muchtar	14 -15
4. Idealita dan Realita Peran KY RI dalam Mewujudkan Kekuasaan Kehakiman yang Independen Suparman Marzuki	16-20
5. Independensi Komnas HAM: Antara Realita dan Idealita Sandryati Moniaga	21-25
6. Eksistensi KPK di Indonesia Anang Zubaidy	26-30
7. Memikirkan Kembali Keberadaan Lembaga KPU dan KPUD di Indonesia Jamaluddin Ghafur	31-40
8. Politik Hukum Pembentukan Lembaga Pemberantasan Korupsi yang Independen dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Ahmad Gelora Mahardika, Addriana Della Nasution	41-52
9. Politik Hukum Penataan Lembaga Negara Independen dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Lidya Christina Wardhani dan Faizal Adi Surya	53-62
10. Urgensi dan Efektifitas Pembentukan Peradilan Khusus Pertanahan dalam Upaya Penyelesaian Sengketa dan Konflik Pertanahan di Indonesia Dian Dewi Khasanah	63-72
11. Rethinking Komisi Nasional Disabilitas (KND): Kritik dan Idealita Lembaga Negara Independen M. Syafi'ie	73-84
12. Anomali Penguatan Kekuasaan Kehakiman dan Judicial Review UU Komisi Yudisial Despan Heryansyah	85--97
13. Peran Lembaga Negara Independen Pengawas ASN dalam Manajemen ASN di Indonesia Iqbal Fadil	98-106
14. Perkembangan dan Model Lembaga Pemerintah Berkarakter Quasi Independent di Indonesia Muhamad Saleh, Taufiqurrahman	107-119
15. Habitat Lembaga Negara Independen Pada Pemerintahan Demokratis La Ode Muhaimin, La Ode Abdul Hamid, La Ode Bunga Ali	120-130

16. Menimbang Ulang Urgensi Komisi Informasi dalam Perspektif Demokrasi dan Islam Ahmad Sadzali	131-142
17. Politik Hukum Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Lembaga Negara Independen Dalam Bingkai Negara Hukum Moza Dela Fudika, Ellydar Chaidir	143-151
18. Pola Relasi Lembaga Negara Independen di Bidang Penegakan Hukum, Penyelenggara Pemilu, dan Moneter/Keuangan Yuniar Riza Hakiki, Muhammad Addi Fauzani	152-164
19. Reformulasi Institusi Nasional Hak Asasi Manusia di Indonesia Eko Riyadi	165-174
20. Keberadaan Lembaga Negara Independen Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia Wilma Silalahi	175-186
21. Sunlight is the Best Disinfectant: Sepuluh Tahun Komisi Informasi di Indonesia Muhammad Yasin	187-197
22. Quo Vadis Komisi Aparatur Sipil Negara (KASN) sebagai Penjaga Netralitas ASN? Firna Novi Anggoro	198-206
23. Pola Hubungan Kelembagaan dan Urgensi Check & Balances Komisi Pemberantasan Korupsi dan Ombudsman Republik Indonesia Allan Fatchan Gani Wardhana, Aprillia Wahyuningsih	207-217
24. Menggagas Pembentukan Komisi Perlindungan Data Pribadi (Studi Komisi Perlindungan Informasi Pribadi di Korea Selatan dan Peluang Formulasinya di Indonesia) Anang Zubaidy, Yustika Ardhanay, Yuwan Zaghlul Ismail	218-228
25. Dinamika Kedudukan Lembaga Negara Independen dalam Pengujian Undang-Undang di Mahkamah Konstitusi (Studi terhadap kedudukan Komisi Yudisial dan Komisi Pemberantasan Korupsi) Retno Widiastuti, Ahmad Ilham Wibowo	229-240
26. Urgensi Uniformitas Seleksi Pemilihan Komisioner Lembaga Negara Independen Miftah Faried Hadinatha	241-250
27. Kedudukan dan Realita Ombudsman RI Sebagai Lembaga Independen di Indonesia Zayanti Mandasari	251-267
28. Kekuasaan Presiden dalam Memberhentikan Pejabat Negara (Menguji teori <i>Unitary Executive</i>) Moh Rizaldi	268-279
29. Quo Vadis Lembaga Wali Nanggroe sebagai Lembaga Negara Independen Muhammad Ridwansyah	280-291
30. Potensi Maladministrasi dalam Penerimaan dan Penanganan Laporan Masyarakat oleh Komisi Yudisial RI Luthfi Kalbu Adi	292-303

31. Badan Riset dan Inovasi Nasional Antara Resep Mujarab Atau Pemenuhan Hajat Ricca Anggraeni, Indah Mutiara Sari	304-311
32. Restrukturisasi Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Lembaga Independen dalam UUD 1945 sebagai Organ Konstitusi Kholiq Hadi Rohman	312-325
33. <i>The Legality of the Pre-Emptive Self Defense on the Assassination Case of Qassem Soleimani</i> Muhammad Ridho, Sefriani	326-340
34. Prospek Korporasi Sebagai Subjek Delik Dalam Undang-Undang Perbankan Nur Muhammad Ichsan, Ari Wibowo	341-353
35. Pemenuhan Hak Bagi Penyandang Disabilitas Rungu Terhadap Ketersediaan Penerjemah Bahasa Isyarat Dalam Kegiatan Peribadatan di Kota Bandung (Studi Pada Rumah Ibadah di Kota Bandung) Fikri Kalam, M. Syafi'ie	354-370
36. Tinjauan Kriminologi Terhadap Tindak Pidana KDRT Selama Masa Pandemi COVID-19 Di Wilayah Kabupaten Tangerang (Studi Kasus Di Polresta Tangerang Polda Banten) Atika Zhara Afina, Fuadi Isnawan	371-385
37. Praktik Perlindungan Anak Korban Kekerasan Seksual Oleh Pemerintah Daerah (Studi Peran Unit Pelaksana Teknis Daerah Perlindungan Anak & Perempuan Kabupaten Sleman) Ayu Apriliyanti Cahyaningrum, Eko Riyadi	386-404
38. Tanggung Jawab Pengurus Koperasi Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian (Studi Kasus Pemberian Pinjaman Kepada Bukan Anggota di Koperasi Simpan Pinjam Abadi Karya) Bayhaqi Fajrus Salam, Siti Hapsah Isfardiyana	405-421
39. Tinjauan Hukum Pidana dan Kriminologi terhadap Tindak Pidana Pembunuhan yang Dilakukan oleh Anak di Kota Semarang Dhimi Setyo Arrivanissa, Aroma Elmina Martha	422-437
40. Analisis Pertanggung Jawaban Pidana terhadap Pelaku Tindak Pidana Korupsi yang Dilakukan Secara Bersama-Sama (Studi Putusan Nomor 01/Pid.Sus-TPK/2020/PN.Pgp) Dwiky Aulia Rachmat, Fuadi Isnawan	438-447
41. Aksesibilitas Rekrutmen Pekerja Penyandang Disabilitas di Kecamatan Campaka Kabupaten Purwakarta Fajar Apriyantoro, Ayunita Nur Rohanawati	448-463
42. Tinjauan Yuridis Kebijakan Restrukturisasi Kredit Di Masa Pandemi Covid-19 (Studi Pada PT. Bank Negara Indonesia (Persero) Tbk KCP. Bulaksumur) Giffani Rahma Pinastika, Siti Anisah	464-477
43. Urgensi Kriminalisasi Pelaku Pelecehan Seksual Pada Aplikasi Kencan Jihan Nurul Jamiila, Aroma Elmina Martha	478-496
44. Perlindungan Konsumen Muslim Terhadap Pemenuhan Hak Atas Informasi Labelisasi Halal Pada Produk Makanan Ringan Kemasan Muhammad Raisal Humam, Bagya Agung Prabowo	497-511

Daftar Isi

45. Penerapan Aturan Waktu Kerja Di Usaha Peternakan Ayam Di Kecamatan Wonoboyo Muhammad Faiz Taufiqi, Ayunita Nur Rohanawati	512-529
46. Analisa Perjanjian Terhadap Kedudukan Anak Yang Dilahirkan Oleh Seorang "Surrogate Mother" Menurut Hukum Positif Di Indonesia Sajida Mustofafi M, Karimatul Ummah	530-538
47. Perlindungan Hukum Bagi Peminjam Atas Pengenaan Bunga Pinjaman Yang Melebihi Ketentuan (Studi Terhadap Penyelenggaraan <i>Fintech Peer to Peer Lending</i> di Indonesia) Sheika Zulda Prajnadayinta, Inda Rahadiyan	539-554
48. Implementasi dan Konstruksi Ideal Pengaturan atas Limitasi Waktu dalam Gugatan Sederhana Zakaria Falyafil, Rizky Ramadhan Baried	555-571

Keberadaan Lembaga Negara Independen dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Wilma Silalahi¹

Abstract

The Indonesian state administration system underwent many changes after the amendment to the 1945 Constitution, particularly related to the existence of state institutions, resulting in the state institutional model being structured according to a system of checks and balances, namely separate and equal positions in order to balance and supervise each other. The establishment of new state institutions in the context of the democratic transition in Indonesia has basically become commonplace based on the increasing demands from civil society (both national and global) for a state structure that is 'required' to pay attention to concepts or ideas regarding human rights and democracy. So, the interesting issue in this paper is how the existence and urgency of the existence of independent state institutions in Indonesia in the constitutional system. This research uses a normative juridical method or doctrinal research, with a normative analysis method. Basically, the establishment of independent state institutions in Indonesia is because existing state institutions have not been able to provide solutions to existing problems when demands for change and improvement are increasingly emerging in the democratic era. Thus, as a democratic constitutional state based on Pancasila and the 1945 Constitution, it is appropriate not only to be smart in forming independent state institutions but also to be smart and wise to function and strengthen the existence of existing independent state institutions. The existence of this independent state institution is very important in the Indonesian government system.

Keywords: *checks and balances, state institutions, independent state institutions, state organs, constitutional system.*

Abstrak

Sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami banyak perubahan pasca amendemen UUD 1945, khususnya terkait keberadaan lembaga negara, mengakibatkan model kelembagaan negara disusun mengikuti sistem *checks and balances*, yakni terpisah dan sederajat kedudukannya dalam rangka saling mengimbangi dan mengawasi. Pembentukan lembaga-lembaga negara baru dalam konteks transisi demokrasi di Indonesia pada dasarnya menjadi kelaziman berdasarkan semakin tingginya tuntutan dari masyarakat sipil (baik nasional maupun global) terhadap struktur ketatanegaraan yang 'diharuskan' memerhatikan konsep-konsep atau ide-ide mengenai hak asasi manusia dan demokrasi. Sehingga, yang menjadi isu menarik dalam tulisan ini adalah bagaimana ekistensi dan urgensi keberadaan lembaga negara independen di Indonesia dalam sistem ketatanegaraan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif atau penelitian doktrinal, dengan metode analisis normatif. Pada dasarnya, pembentukan lembaga-lembaga negara independen di Indonesia karena lembaga-lembaga negara yang ada belum dapat memberikan jalan keluar serta penyelesaian persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka dalam era demokrasi. Dengan demikian, sebagai negara hukum yang demokratis Berketuhanan yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945, sudah sepatutnya tidak hanya pintar membentuk lembaga-lembaga negara independen, namun harus pintar dan bijak memfungsikan dan memperkuat keberadaan lembaga-lembaga negara independen yang sudah ada. Keberadaan lembaga negara independen ini sangat penting dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Kata kunci: *checks and balances, lembaga negara, lembaga negara independen, organ negara, sistem ketatanegaraan.*

Pendahuluan

Perubahan (amendemen) UUD 1945 telah memberikan perubahan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia secara fundamental, yang berimplikasi terhadap perubahan bangunan sistem ketatanegaraan. Negara Indonesia yang merupakan negara hukum yang demokratis mengenal pembagian kekuasaan (*distribution of power*) dan pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Hal ini diperkuat melalui ketentuan Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 yang menyatakan, *kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*. Sehingga, sistem ketatanegaraan Indonesia tidak lagi mengenal lembaga tertinggi negara, karena kedaulatan tertinggi berada di tangan rakyat. Seluruh lembaga

¹ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara Jakarta,
Email: silalahiwilma@gmail.com; wilmasilalahi@fh.untar.ac.id

negara termasuk MPR berada dalam posisi yang sejajar dalam kedudukannya sebagai lembaga negara.²

Lembaga negara ini ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hierarki atau *ranking* kedudukannya tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.³ Dengan demikian, lembaga negara mempunyai tugas sebagai pelayan publik atau pelayan masyarakat dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Lembaga negara inilah yang mempunyai kedudukan sebagai aparatur pemerintahan yang mempunyai fungsi aparat negara sebagai pelayan masyarakat dengan tujuan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat.⁴

Perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia pasca amendemen UUD 1945, mengakibatkan model kelembagaan negara disusun mengikuti sistem *checks and balances*, yakni terpisah dan sederajat kedudukannya dalam rangka saling mengimbangi dan mengawasi. Adanya tuntutan akan perubahan perbaikan pelayanan, transparansi, dan akuntabilitas pihak penyelenggara negara terus menguat, sehingga mendorong adanya reformasi institusi negara⁵ atau yang dikenal juga dengan istilah reformasi birokrasi. Tren kelembagaan negara pascaamendemen mengarah pada terbentuknya lembaga-lembaga negara baru yang diidealkan memiliki karakteristik yang independen. Pembentukan lembaga-lembaga negara baru dalam konteks transisi demokrasi di Indonesia pada dasarnya menjadi kelaziman berdasarkan semakin tingginya tuntutan dari masyarakat sipil (baik nasional maupun global) terhadap struktur ketatanegaraan yang 'diharuskan' memerhatikan konsep-konsep atau ide-ide mengenai hak asasi manusia dan demokrasi.⁶ Lembaga-lembaga negara independen tersebut, antara lain: Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Nasional HAM (Komnas HAM), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan lain-lain.⁷

Eksistensi lembaga negara independen ini bermula dari kehendak negara untuk membuat lembaga negara baru yang pengisian keanggotaannya berasal dari unsur non-negara, diberikan otoritas negara, dan dibiayai oleh negara tanpa harus menjadi pegawai negara.⁸ Menurut Gunawan A. Tauda, pembentukan lembaga-lembaga independen ini dapat dikatakan hanya cenderung bersifat reaksioner, sehingga menjadi tidak jelas

² Abustan, "Penataan Lembaga Negara Refleksi Penguatan Sistem Presidensial", *Al'Adl*, Volume IX, Nomor 2, Agustus 2017, hlm. 197.

³ *Ibid.*

⁴ Nuriyanto Ahmad Daim, "Urgensi Pengaturan Lembaga Negara Khusus dalam Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 1, Maret 2019, hlm. 110.

⁵ Menurut Didik Supriyanto, reformasi institusi dilakukan dengan tujuan: (1) memperkuat kedudukan dan fungsi lembaga legislatif dan yudikatif; (2) membatasi dan mengurangi kekuasaan eksekutif. Lihat Didik Supriyanto, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Hasil Penelitian kerjasama USAID, drsp dan Perludem, hlm. 16.

⁶ Luh Gede Mega Kharisma dan I Gede Putra Ariana, "Kedudukan Komnas HAM sebagai Lembaga Negara Independen Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Kertha Negara*, Vol. 4, No. 5, Juli 2016, hlm. 3.

⁷ Rizki Ramadani, "Lembaga Negara Independen Di Indonesia Dalam Perspektif Konsep Independent Regulatory Agencies", *Jurnal Hukum IUS QULA IUSTUM*, Volume 27, No. 1, Januari 2020, hlm. 171-172.

⁸ Bunyamin Alamsyah dan Uu Nurul Huda, "Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 2, No. 1, Maret 2013, hlm. 94.

kedudukan dan marwahnya dalam sistem ketatanegaraan.⁹ Umumnya, konsep yang digunakan, seperti *Independent Regulatory Agencies* (IRAs) atau konsep kelembagaan lembaga negara independen dalam kepustakaan barat dapat digunakan untuk mengetahui independensi lembaga negara independen dalam konteks Indonesia.¹⁰ Selain itu, dikenal juga istilah lain seperti *Independent Commissions*,¹¹ *self regulatory bodies*, *Independent Agencies*,¹² "*semi-autonomous agencies*"¹³ dan sebagainya. Konsep tersebut dapat dijadikan suatu perspektif guna mengetahui independensi lembaga negara independen yang ada di Indonesia, dan merumuskan gagasan mengenai model lembaga negara independen yang lebih ideal di masa depan.

Rumusan Masalah

Yang menjadi permasalahan yang menarik pada tulisan ini adalah bagaimana eksistensi dan urgensi keberadaan lembaga negara independen di Indonesia dalam sistem ketatanegaraan. Isu ini menjadi menarik, mengingat dengan makin banyaknya terbentuk lembaga negara independen, apakah keberadaan mereka dapat memperbaiki sistem ketatanegaraan di Indonesia atau justru keberadaan lembaga negara independen tersebut menjadikan tumpang tindihnya kewenangan. Selain itu, perlu dikaji lebih dalam bagaimana eksistensi dan urgensi keberadaan lembaga-lembaga negara independen tersebut dalam sistem ketatanegaraan.

Metode Penelitian

Kajian ini menggunakan pendekatan normatif, bahwa dengan lahirnya lembaga negara independen apakah memang sudah sesuai dengan peruntukannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif¹⁴ atau menurut Wignjosoebroto adalah penelitian doktrinal,¹⁵ yaitu kajian yang menggunakan *legis positiois*, yang menyatakan bahwa hukum identik dengan norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau pejabat yang berwenang. Selain itu dalam konsepsi ini dipandang hukum sebagai suatu sistem normatif yang bersifat otonom, tertutup, dan terlepas dari kehidupan masyarakat.

Dilihat dari sudut tujuannya, penelitian ini sekaligus merupakan penelitian "*problem solution*",¹⁶ dalam hal ini adalah solusi berupa keberadaan lembaga negara independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sehingga sistem ketatanegaraan semakin baik dan

⁹ Gunawan A. Tauda, "Kedudukan Komisi Negara Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Pranata Hukum*, Vol. 6, No. 2, Juli 2011, hlm. 173.

¹⁰ Fabrizio Gillardi, *Delegation In The Regulatory State, Independent Regulatory Agencies In Western Europe*, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom, 2008, hlm. 13.

¹¹ Yves Meny dan Andrew Knapp, *Government and Politic in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, 3rd Edition*, Oxford University Press, Oxford, 1998, hlm. 281.

¹² Neal Devins dan David E. Lewis, "Not-So Independent Agencies: Party Polarization and The Limits Of Institutional Design", *Boston University Law Review*, Vol. 88, 2008, hlm. 460.

¹³ Niegel Bowles, *Government and Politics of The United States*, Macmillan Press, England, 1998, hlm. 250.

¹⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1985, hlm. 15.

¹⁵ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997, hlm. 42.

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), 1986, hlm. 50.

keberadaan lembaga negara independen tersebut lebih memberikan warna dan fungsi baru serta semakin tegas dalam memberikan dukungan terhadap penyelenggara negara. Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini terutama adalah data sekunder yang terdiri atas bahan-bahan hukum, baik bahan-bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pertumbuhan lembaga negara sejak era orde hingga saat ini mengalami perkembangan yang sangat pesat, antara lain berkaitan dengan tujuan negara, fungsi negara, dan tugas-tugas pemerintahan dalam arti luas. Lembaga-lembaga, komisi-komisi, atau badan ini muncul dalam rangka menjalankan fungsi-fungsi negara (pemerintahan) sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari tujuan-tujuan negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi. Lembaga-lembaga negara ini dapat bersifat subordinatif, dapat pula bersifat koordinatif. Selain itu, fungsinya pun dimungkinkan berfungsi ganda (*multiple*), misalnya, satu lembaga dapat memegang dua hingga tiga fungsi sekaligus, antara lain fungsi legislatif (regulatif), fungsi eksekutif (operasional-administratif), maupun fungsi yudisial (*punishment/hukuman*) dapat dipegang sekaligus.¹⁷

Sebelum perubahan UUD 1945 dikenal istilah lembaga tertinggi dan tinggi negara. Namun seiring dengan perkembangan sistem ketatanegaraan saat ini, sudah tidak mengenal istilah lembaga tertinggi negara, juga tidak mengenal hierarki struktural. Pascaamendemen UUD 1945, lembaga negara dibedakan secara fungsional. Berdasarkan pembentukannya, lembaga negara ini dapat dikelompokkan menjadi tiga, yakni lembaga negara yang dibentuk berdasarkan:¹⁸

1. Keputusan Presiden (Keppres). Lembaga negara yang dibentuk dan memperoleh kewenangannya berdasarkan Keppres, seperti: Ombudsman dan lain-lain. Keberadaan lembaga-lembaga negara tersebut sangat tergantung pada keinginan Presiden. Presiden berhak mengadakan atau sebaliknya meniadakannya.
2. Undang-Undang (UU). Lembaga negara yang dibentuk dan memperoleh kewenangannya berdasarkan undang-undang, seperti: KPPU, KPK, KPI, Komnas HAM.
3. UUD. Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006, bertanggal 12 Juli 2006 dirumuskan kata 'lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar' sebagaimana yang diatur dalam Pasal 24C ayat (1) UUD 1945.

Pembahasan mengenai lembaga negara atau organisasi negara, terdapat dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan *functie*. Organ adalah bentuk dan wadahnya, sedangkan *functie* adalah gerakan wadah tersebut sesuai dengan maksud

¹⁷ Hendra Nurtjahjo, "Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-35, No. 3, Juli-September 2005, hlm. 275-276.

¹⁸ Anna Triningsih dan Nuzul Qur'aini Mardiyah, "Interpretasi Lembaga Negara dan Sengketa Lembaga Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara", *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 4, Desember 2017, hlm. 783-784.

pembentukannya.¹⁹ Dalam naskah UUD 1945 diketahui bahwa organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Selain itu, terdapat pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.²⁰ Sehingga, parameter penentuan lembaga negara harus memperhatikan, antara lain: (1) apakah nama lembaga negara disebut secara eksplisit; (2) apakah eksplisit hanya disebut fungsinya saja; (3) ada pula lembaga atau organ yang disebut baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Sehingga untuk itu diperlukan penafsiran secara luas oleh Mahkamah Konstitusi untuk dapat melihat kedudukan struktural, nama resmi lembaga negara tersebut, dan konteks fungsi dari lembaga negara itu sendiri.²¹

Hans Kelsen menyatakan bahwa, 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*).²² Dengan menggunakan analisis Kelsen tersebut, Jimly Asshiddiqie menyimpulkan bahwa pascaperubahan UUD 1945, dapat dikatakan terdapat 34 lembaga negara. Dari 34 lembaga negara tersebut, ada 28 lembaga yang kewenangannya ditentukan baik secara umum maupun secara rinci dalam UUD 1945. Ke-28 lembaga negara inilah yang dapat disebut sebagai lembaga negara yang memiliki kewenangan konstitusional atau yang kewenangannya diberikan secara eksplisit oleh UUD 1945.²³ Ke-34 organ tersebut dapat dibedakan dari dua segi, yaitu dari segi fungsinya dan dari segi hierarkinya. Hierarki antar lembaga negara itu penting untuk ditentukan karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu, jadi terkait dengan kedudukannya. Mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah perlu dipastikan untuk menentukan tata tempat duduk dalam upacara dan besarnya tunjangan jabatan terhadap para pejabatnya. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu: (i) kriteria hierarki, sebagai bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya, yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Sehubungan dengan hal itu, maka dapat ditentukan bahwa dari segi fungsinya, ke-34 lembaga negara tersebut, ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*). Di antara lembaga-lembaga tersebut ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*).

Selain berdasarkan fungsi dan kewenangannya, berdasarkan data dari Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, lembaga negara independen di Indonesia ada sekitar 104 lembaga yang memiliki fungsi dan kewenangannya masing-masing serta

¹⁹ Pendapat Berbeda (*dissenting opinion*) Hakim Konstitusi M. Arsyad Sanusi pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/SKLN-VI/2008.

²⁰ Anna Triningsih dan Nuzul Qur'aini Mardiyah, ...*Op.Cit.*, hlm. 787.

²¹ *Ibid.*, hlm. 796.

²² Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1973, hlm. 192.

²³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm. viii-ix.

berdasarkan pembentukannya.²⁴ Selanjutnya, tujuan dibentuknya lembaga negara independen ini menurut Hendra Nurtjahjo ada dua hal yaitu:²⁵ (1) adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya; dan (2) adanya upaya *empowerment* terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik. Sementara, menurut Ahmad Basarah, kemunculan lembaga-lembaga baru yang bersifat mandiri dan independen mengalami perkembangan global secara pesat pada tiga dasawarsa terakhir di abad ke-20, disebabkan antara lain:²⁶

1. Negara mengalami perkembangan di mana kehidupan ekonomi dan sosial menjadi sangat kompleks yang mengakibatkan badan eksekutif mengatur hampir seluruh kehidupan masyarakat;
2. Hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya yang berkonsep negara kesejahteraan (*welfare state*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat, dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada;
3. Adanya keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik, dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks mengakibatkan variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan semakin berkembang; dan
4. Terjadinya transisi demokratis, yang mengakibatkan terjadinya berbagai kesulitan ekonomi, dikarenakan terjadinya aneka perubahan sosial dan ekonomi. Negara yang mengalami perubahan sosial dan ekonomi memaksa banyak negara melakukan eksperimenasi kelembagaan (*institutional experimentation*).

Menurut Daniel E. Hall, praktik ketatanegaraan dan pelayanan publik yang semakin kompleks menjadikan kebutuhan akan adanya lembaga negara yang jumlah lembaga pendukungnya juga semakin banyak dan sangat *powerful*. Masih menurut Daniel E. Hall, *first, the job of governing has become too large for Congress, the courts, and the President to handle. Second, agencies possess expertise. They can hire specialists and benefit from continuous contact with the same subjects.*²⁷ Dengan tugas negara yang semakin besar, dibutuhkan keahlian dan spesifikasi dalam membantu menjalankan tugas-tugas negara. Sedangkan kehadiran dan perkembangan lembaga negara di Indonesia, faktor transisi demokrasi menjadi pemicu utama munculnya lembaga-lembaga baru, yang ditandai dengan pasca-jatuhnya rezim otoritarianisme birokratik Soeharto, pada paruh pertama 1998, yang kemudian dilegitimasi melalui empat kali perubahan UUD 1945.²⁸

²⁴ Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, *PUU dan Sinopsis Lembaga Non Struktural*, https://www.setneg.go.id/view/index/puu_dan_sinopsis_lembaga_non_struktural, diakses tanggal 23 Oktober 2021.

²⁵ Hendra Nurtjahjo, ... *Op.Cit.*, hlm. 280.

²⁶ Ahmad Basarah, "Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 43, No. 1, 2014, hlm. 1-2.

²⁷ Daniel E. Hall, *Constitutional Law Case and Commentary*, Delmar Publishers, United State of America, 1997, hlm. 285.

²⁸ Wahyudi Djafar, "Komisi Negara: Antara "Latah" dan Keharusan Transisional", *Majalah Asasi*, Edisi September-Oktober, 2009, hlm. 8.

Lebih lanjut, menurut Zainal Arifin Mochtar, ada beberapa argumentasi yang dapat ditemukan sebagai pencetus pembentukan lembaga negara Independen, yaitu:²⁹

- a) reformasi pendekatan neo-liberal, yaitu: Kehadiran komisi negara independen dalam konteks ini hadir sebagai bagian dari dorongan kuat *good governance*, yang mengkritik negara dari perilaku koruptif, sehingga menarik keluar kuasa negara ke publik melalui pendirian komisi independen. Artinya, faktor peranan program reformatif ala neo-liberal paling tidak ikut memaknai proses hadirnya lembaga-lembaga negara independen. Bukan dalam konteks positif-negatif atas peranan itu, tetapi setidaknya menggambarkan betapa konsep dorongan menuju *good governance* menjadi salah satu pola mengurangi peran negara dengan kehadiran komisi negara independen itu sendiri;
- b) kewajiban transisional untuk menunjang hal tertentu, yaitu kewajiban transisional ini tentunya bisa dimaknai dalam kerangka kondisi transisi yang membutuhkan hal-hal khusus yang dapat menunjang kebutuhan transisi;
- c) kebutuhan percepatan demokrasi, yaitu transformasi demokrasi yang lebih partisipatif, telah membawa dorongan bagi kehadiran lembaga negara independen, baik dalam kaitan pelaksana tugas tertentu yang dulunya dimiliki oleh negara dan/atau tugas tertentu dalam melakukan pengawasan terhadap negara;
- d) bagian pencitraan kekuasaan, yaitu negara membuat lembaga negara baru seakan-akan dalam paradigma menjamin kekuasaan negara tetap dapat berjalan melalui kemauan rezim untuk melakukan perbaikan. Padahal, perbaikan yang dilakukan dibaluri dengan agenda tertentu, yang biasanya ditujukan dengan hal yang ingin dicapai; mengurangi tugas lembaga penyelesaian sengketa antara negara dan warga negara, yaitu negara ingin lembaga-lembaga negara independen mengurangi persengketaan langsung antara negara dan warga negara, di mana warga negara akan berhadapan dengan lembaga negara terlebih dahulu di dalam mekanismenya;
- e) adanya kekecewaan terhadap lembaga lama, yaitu faktor ini akibat dari tingginya tingkat kekecewaan terhadap lembaga negara lama yang telah ada sebelumnya. Artinya, salah satu tampak adalah berbagai kemuakan terhadap lembaga lama, yang bekerja tetapi gagal memberikan hasil yang diharapkan. Belum lagi, kondisi lembaga negara lama yang dianggap penuh dengan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme; dan
- f) ketergesa-gesaan dalam legislasi, yaitu untuk melakukan spesifikasi pengurusan hal tertentu dalam rangka capaian kinerja tertentu. Berbeda dengan lembaga negara klasik (eksekutif, yudikatif, dan legislatif) yang mengurus semua hal, dalam kaitan dengan wilayah masing-masing cabang, maka komisi negara independen erat kaitannya dengan satu hal tertentu. Meski kemudian bermodel campuran, yang berarti juga mengerjakan hal-hal yang menjadi ciri kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Menurut Laurensius Arliman, kehadiran lembaga negara independen pada awalnya dilatarbelakangi oleh krisis kepercayaan terhadap lembaga-lembaga negara yang ada. Krisis kepercayaan ini bukan saja dimonopoli oleh publik secara umum, tetapi juga oleh para elit politik. Krisis kepercayaan ini berawal dari kegagalan lembaga-lembaga negara

²⁹ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Depok, 2016, hlm. 114-132.

yang ada dalam menjalankan fungsi-fungsi utamanya atau sebagai akibat dari meluasnya penyimpangan fungsi lembaga-lembaga yang ada selama kurun waktu 32 tahun pada masa orde baru. Hadirnya lembaga negara independen juga karena adanya keterbukaan yang mendorong masifikasi kepentingan dan tuntutan masyarakat sebagai dampak modernisasi sekaligus perubahan sosial politik dalam masyarakat yang selama ini kurang sekali diintegrasikan secara memadai oleh lembaga-lembaga negara yang tersedia. Perubahan-perubahan sosial politik tersebut juga telah melahirkan pergeseran paradigma dalam melihat perbedaan secara tegas ranah negara dan ranah non-negara yang menjadi skema dasar dan konstruksi argumentasi *trias politica*.³⁰

Pembahasan masalah lembaga negara independen dalam sistem ketatanegaraan menjadi sangat penting pada saat komisi tersebut akan melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya sebagai lembaga negara yang membantu yang disekelilingnya telah berdiri lembaga-lembaga negara yang telah jelas satu sama lain. Lukman Hakim menyatakan, strategis tidaknya sebuah komisi akan sangat ditentukan oleh kuat lemahnya kedudukan komisi tersebut dibandingkan lembaga-lembaga negara lain. Pengkajian karenanya diperlukan untuk melihat apakah komisi-komisi ini berkedudukan setara satu sama lain.³¹ Dalam lingkup yang mendalam, juga penting dikaji apakah komisi-komisi ini berkedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga lain seperti Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Majelis Permusyawaratan Rakyat, dan lain-lain, ataukah merupakan subordinasi dari lembaga-lembaga tersebut.

Pada dasarnya, pembentukan lembaga-lembaga negara independen di Indonesia dibentuk karena lembaga-lembaga negara yang ada belum dapat memberikan jalan keluar dan menyelesaikan persoalan yang ada ketika tuntutan perubahan dan perbaikan semakin mengemuka seiring dengan munculnya era demokrasi. Selain itu, kelahiran lembaga-lembaga negara independen ini merupakan bentuk ketidakpercayaan publik terhadap lembaga-lembaga yang ada dalam menyelesaikan persoalan ketatanegaraan yang dihadapi.³² Secara lebih lengkap, pembentukan lembaga-lembaga negara independen di Indonesia dilandasi oleh lima hal penting, yaitu:³³ *Pertama*, tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistemik, mengakar, dan sulit untuk diberantas. *Kedua*, tidak independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu. *Ketiga*, ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi baik karena persoalan internal maupun eksternal. *Keempat*, adanya pengaruh global yang menundukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara ekstra yang disebut lembaga negara independen (*state auxiliary*

³⁰ Laurensius Arliman S., "Kedudukan Lembaga Negara Independen di Indonesia Untuk Mencapai Tujuan Negara Hukum", *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 8, No. 7, 2020, hlm. 1034-1035.

³¹ Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang, Puskasi Universitas Widyagama Malang, dan Setara Press, Malang, 2010, hlm. 7.

³² T.M. Luthfi Yazid, "Komisi-Komisi Nasional dalam Konteks Cita-Cita Negara Hukum", makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema "Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pascaamendemen UUD 1945", diselenggarakan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, di Hotel Aryaduta, Jakarta, 9 September 2004, hlm. 2.

³³ *Ibid.*

agency) atau lembaga pengawas (*institutional watchdog*) yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga yang telah ada telah menjadi bagian dari sistem yang harus diperbaiki. *Kelima*, adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga tersebut sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi.

Lembaga negara berdasarkan fungsinya, menurut Bagir Manan dapat dikategorikan dalam 3 (tiga) jenis yaitu:³⁴

1. Lembaga negara yang menjalankan fungsi negara secara langsung atau bertindak untuk dan atas nama negara, seperti Lembaga Kepresidenan, DPR, dan lembaga kekuasaan kehakiman. Lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut alat kelengkapan negara.
2. Lembaga negara yang menjalankan fungsi administrasi negara dan tidak bertindak untuk dan atas nama negara. Artinya, lembaga negara ini hanya menjalankan tugas administratif yang tidak bersifat ketatanegaraan. Lembaga yang menjalankan fungsi ini disebut sebagai lembaga administratif.
3. Lembaga negara penunjang atau badan penunjang yang berfungsi untuk menunjang fungsi alat kelengkapan negara. Lembaga ini disebut sebagai *auxiliary organ/agency*.

Menurut Jimly Asshiddiqie, hierarki antar lembaga negara penting untuk ditentukan, karena harus ada pengaturan mengenai perlakuan terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara. Untuk itu, ada dua kriteria yang dapat dipakai, yaitu kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Sehubungan dengan itu, maka dari segi fungsinya, ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*).³⁵ Sedangkan dari segi hierarkinya, dapat dibedakan ke dalam tiga lapis, yaitu:³⁶

1. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara atau seluruh lembaga tersebut mendapat kewenangan dari UUD 1945.
2. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara, ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang. Walaupun kewenangannya diberikan oleh UUD (memiliki *constitutional importance*) namun belum tentu merupakan lembaga negara utama, karena:³⁷
 - a. Fungsinya hanya bersifat *supporting* atau *auxiliary* terhadap fungsi utama;
 - b. Pemberian kewenangan konstitusional yang eksplisit hanya dimaksudkan untuk menegaskan kedudukan konstitusionalnya yang independen;
 - c. Penentuan kewenangan pokoknya dalam UUD 1945 hanya bersifat *by implication*, bukan dirumuskan secara tegas.
3. Organ lapis ketiga adalah lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang.

³⁴ *Ibid.*, hlm. 59-60.

³⁵ Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2009, hlm. 467.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, ...Op.Cit.*, hlm. 99.

Sementara, Murtir Jeddawi memisahkan organ-organ negara dalam dua kategori, yaitu:³⁸ lembaga negara dan lembaga negara independen. Menurut Lukman Hakim, jika dilihat pengaturan dari kedudukan lembaga negara independen di Indonesia, dibentuk berdasarkan peraturan yang berada di bawah UUD 1945. Ada lembaga negara independen yang lahir atau dibentuk berdasarkan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (TAP MPR), Undang-Undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Keputusan Presiden (Keppres), Peraturan Presiden (Perpres) dan Peraturan Pemerintah (PP). Lukman Hakim menyatakan, pelembagaan komisi negara dalam sistem ketatanegaraan memberi dasar bagi pencermatan pengaturan lebih lanjut lembaga-lembaga negara yang hadir sebagai alat perlengkapan baru, khususnya untuk terbentuknya tatanan negara dan tatanan pemerintahan yang efisien dan efektif.³⁹

Penutup

Keberadaan lembaga negara independen ini sangat penting dalam sistem pemerintahan Indonesia, karena lembaga negara ini mengisi kekosongan akan fungsi dan kewenangan lembaga negara yang sudah ada sebelumnya. Dengan keahlian dan spesifikasi yang dimiliki oleh lembaga-lembaga negara independen dalam membantu menjalankan tugas-tugas kenegaraan diharapkan dapat memperbaiki sistem ketatanegaraan agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan dengan keberadaan lembaga negara independen tersebut. Dengan demikian, urgensi keberadaan lembaga negara independen ini sangat dibutuhkan.

Sebagai negara hukum yang demokratis berketuhanan yang berlandaskan Pancasila dan UUD 1945, sudah sepatutnya tidak hanya pintar membentuk lembaga-lembaga negara independen, namun harus pintar dan bijak memfungsikan dan memperkuat keberadaan lembaga-lembaga negara independen yang sudah ada. Saat ini sudah tidak seharusnya setiap perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia, membentuk lembaga negara independen baru, tetapi difungsikan dan dimaksimalkan lembaga negara independen yang sudah ada, sehingga lembaga negara independen kaya akan fungsi dan semakin dipercaya masyarakat dapat memberikan pelayanan terbaik kepada masyarakat dengan tujuan mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Daftar Pustaka

Buku

- Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- _____, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2009.
- Bowles, Nigel, *Government and Politics of The United States*, Macmillan Press, England, 1998.
- Gillardi, Fabrizio, *Delegation In The Regulatory State, Independent Regulatory Agencies In Western Europe*, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom, 2008.

³⁸ Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2012, hlm. 155-182.

³⁹ Lukman Hakim, "Pelembagaan Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Puskasi Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang, Vol. 2, No. 2, 2009, hlm. 15.

- Hakim, Lukman, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang, Puskasi Universitas Widyagama Malang, dan Setara Press, Malang, 2010.
- Hall, Daniel E., *Constitutional Law Case and Commentary*, Delmar Publishers, United State of America, 1997.
- Jeddawi, Murtir, *Hukum Administrasi Negara*, Total Media, Yogyakarta, 2012.
- Kelsen, Hans, *General Theory of Law and State*, Russel & Russel, New York, 1973.
- Meny, Yves dan Andrew Knapp, *Government and Politic in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany, 3rd Edition*, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Mochtar, Zainal Arifin, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi*, Rajawali Press, Depok, 2016.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1985.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Penerbit Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, 1986.
- Sunggono, Bambang, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1997.

Hasil Penelitian/Tugas Akhir

- Supriyanto, Didik, *Menjaga Independensi Penyelenggara Pemilu*, Hasil Penelitian kerjasama USAID, drsp, dan Perludem.

Artikel Jurnal

- Abustan, "Penataan Lembaga Negara Refleksi Penguatan Sistem Presidensial", *Al'Adl*, Volume IX, Nomor 2, Agustus 2017.
- Alamsyah, Bunyamin dan Uu Nurul Huda, "Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Volume 2, No. 1, Maret 2013.
- Basarah, Ahmad, "Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 43, No. 1, 2014.
- Daim, Nuriyanto Ahmad, "Urgensi Pengaturan Lembaga Negara Khusus dalam Undang-Undang Dasar 1945", *Jurnal Konstitusi*, Volume 16, Nomor 1, Maret 2019.
- Devins, Neal dan David E. Lewis, "Not-So Independent Agencies: Party Polarization and The Limits of Institutional Design", *Boston University Law Review*, Vol. 88, 2008.
- Hakim, Lukman, "Pelembagaan Komisi-Komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia", *Jurnal Konstitusi*, Puskasi Fakultas Hukum Universitas Widyagama Malang, Vol. 2, No. 2, 2009.
- Kharisma, Luh Gede Mega dan I Gede Putra Ariana, "Kedudukan Komnas HAM sebagai Lembaga Negara Independen Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal Kertha Negara*, Vol. 4, No. 5, Juli 2016.
- Nurtjahjo, Hendra, "Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-35, No. 3, Juli-September 2005.
- Ramadani, Rizki, "Lembaga Negara Independen Di Indonesia Dalam Perspektif Konsep Independent Regulatory Agencies", *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Volume 27, No. 1, Januari 2020.

- S., Laurensius Arliman, "Kedudukan Lembaga Negara Independen di Indonesia Untuk Mencapai Tujuan Negara Hukum", *Jurnal Kertha Semaya*, Vol. 8, No. 7, 2020.
- Tauda, Gunawan A., "Kedudukan Komisi Negara Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Indoensia", *Jurnal Pranata Hukum*, Vol. 6, No. 2, Juli 2011.
- Triningsih, Anna dan Nuzul Qur'aini Mardiya, "Interpretasi Lembaga Negara dan Sengketa Lembaga Negara dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara", *Jurnal Konstitusi*, Volume 14, Nomor 4, Desember 2017.

Makalah/Pidato

- Yazid, T.M. Luthfi, "Komisi-komisi Nasional dalam Konteks Cita-Cita Negara Hukum", makalah disampaikan dalam Diskusi Terbatas dengan tema "Eksistensi Sistem Kelembagaan Negara Pascaamandemen UUD 1945", diselenggarakan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, di Hotel Aryaduta, Jakarta, 9 September 2004).

Majalah/Koran

- Djafar, Wahyudi, *Komisi Negara: Antara "Latah" dan Keparusan Transisional*, Majalah Asasi, Edisi September-Oktober, 2009.

Internet

- Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, *PUU dan Sinopsis Lembaga Non Struktural*,
https://www.setneg.go.id/view/index/puu_dan_sinopsis_lembaga_non_struktural, diakses tanggal 23 Oktober 2021.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3851).
- Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Putusan Pengadilan

- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 004/SKLN-IV/2006, bertanggal 12 Juli 2006.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 27/SKLN-VI/2008, bertanggal 10 Februari 2009.