

PENATAAN LEMBAGA NEGARA PENUNJANG INDEPENDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA¹

Muchammad Zamroni², Jati Nugroho³, Anis Ibrahim⁴, Henny Purwanti⁵,
Dwi Sriyantini⁶

^{2,3,4,5,6}Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Jenderal Sudirman Lumajang

Jl. Mahakam No. 7, Jogotrunan, Lumajang,

Email: ²zroni60@gmail.com, ³thomasjatinugroho@gmail.com,

⁴anisibrahim18@gmail.com, ⁵hennypurwa@gmail.com,

⁶dwisriyantini65@gmail.com

Abstrak

Suasana hubungan check and balances dalam Trias Politica antar badan negara saling menguji karena masing-masing badan negara tidak boleh melampaui batas kekuasaan yang sudah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan badan negara tidak dicampuri kekuasaannya sehingga antar badan negara itu terdapat suatu perimbangan kekuasaan. Melalui pendekatan yuridis normatif berkaitan dengan penataan lembaga negara penunjang independen dapat disimpulkan sebagai berikut: Pertama, melihat tingkat atau hirarki peraturan perundang-undangan yang mengatur lembaga negara independen tersebut semakin tinggi peraturan perundang-undangan yang mendasari pembentukannya seperti Komnas HAM, KPU, KPK dan lain-lain lembaga negara yang memiliki apa yang disebut sebagai constitutional importance maka semakin independen lembaga tersebut. Kedua, Melihat dari fungsi yang dijalankan oleh lembaga penunjang independen maka lembaga-lembaga negara tersebut dapat pula dikelompokkan berdasarkan fungsi yang melekat pada lembaga tersebut seperti lembaga yang menjalankan fungsi Yudisiil berdasarkan Pasal 24 ayat (3) seperti: KPK, Kejaksaan, maupun Polri, Fungsi eksekutif seperti Komnas HAM, fungsi legislatif seperti PPAK, KPI.

Kata Kunci : Penataan Lembaga Negara, Penunjang Independen, Sistem Ketatanegaraan

Abstract

The atmosphere of the check and balances relationship in the Trias Politica between state agencies tests each other because each state agency may not exceed the limits of power that have been determined by the laws and regulations of state agencies, their powers are not interfered with so that there is a balance of power between state agencies. Through a normative legal approach related to the

¹ Penelitian Mandiri 2025

² Alamat korespondensi: zroni60@gmail.com

³ Email: thomasjatinugroho@gmail.com

⁴ Email: anisibrahim18@gmail.com

⁵ Email: hennypurwa@gmail.com

⁶ Email: dwisriyantini65@gmail.com

arrangement of independent supporting state institutions, it can be concluded as follows: First, looking at the level or hierarchy of laws and regulations that regulate independent state institutions, the higher the laws and regulations that underlie their formation such as the National Human Rights Commission, the General Elections Commission, the Corruption Eradication Commission and other state institutions that have what is called constitutional importance, the more independent the institution is. Second, looking at the functions carried out by independent supporting institutions, these state institutions can also be grouped based on the functions inherent in the institution, such as institutions that carry out judicial functions based on Article 24 paragraph (3) such as: the Corruption Eradication Commission, the Prosecutor's Office, and the National Police, Executive functions such as the National Human Rights Commission, legislative functions such as the Financial Transaction Reports and Analysis Center, and the Indonesian National Police.

Keywords: *Arrangement of State Institutions, Independent Supporters, State Administration System*

A. Latar Belakang Masalah

Dalam praktek-praktek ketatanegaraan ajaran Montesqieu tentang pemisahan kekuasaan (*Trias politica*) sulit dilaksanakan namun demikian ide dari Montesqieu agar supaya tidak ada penumpukan kekuasaan pada satu tangan, merupakan ajaran yang menginspirasi kita agar kekuasaan itu tidak dijadikan sumber untuk bertindak sewenang-wenang oleh pemegang kekuasaan. Untuk itu kekuasaan dalam suatu negara harus dibagi-bagi dan dipisahkan satu dengan yang lainnya.

Apabila kita melihat kembali kepada ajaran Montesqieu kekuasaan dalam suatu negara dibagi kedalam tiga kekuasaan (*scheiding van machten*) yang lazim disebut kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan yudisiil. Untuk melaksanakan kekuasaan-kekuasaan ini, harus dibentuk badan-badan tertentu yang saling independen (*scheiding van organen*) sehingga badan-badan negara tersebut tidak saling mengganggu dalam pelaksanaan fungsi masing-masing.⁷

Dalam *trias politica* terdapat suasana hubungan *check and balances* dimana hubungan antar badan negara itu terdapat saling menguji karena masing-masing badan negara tidak boleh melampaui batas kekuasaan yang sudah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan badan negara tidak dicampuri kekuasaannya sehingga antar badan negara itu terdapat suatu perimbangan kekuasaan. Berdasarkan pengertian diatas, maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945,⁸ baik sebelum maupun setelah dilakukan perubahan tidak menganut asas pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagaimana dimaksud

⁷M. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1997, *Susunan Pembagian Kekuasaan menurut sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, P.T Gramedia, h. 31.

⁸Selanjutnya dalam tulisan ini disebut UUD 1945 apabila dikutip dari UUD sebelum amandemen dan UUD NRI 1945 apabila dikutip dari UUD pasca amandemen

oleh ajaran Montesqieu.⁹ Selain itu menurut Hadjon¹⁰ apabila kita interpretasikan secara Gramatikal UUD 1945, kekuasaan negara secara tegas hanya diatur dalam Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara dan Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Dengan demikian melalui pendekatan ini, UUD 1945 hanya membagi kekuasaan negara atas dua kekuasaan. Lebih lanjut menurut Hadjon, disamping dua kekuasaan yang secara tegas dinyatakan dalam bab III dan bab IX melalui interpretasi sistematis, Pasal 1 ayat (2) secara tersendiri masih terdapat kekuasaan lain yaitu kedaulatan yang berarti kekuasaan yang tertinggi. Dengan makna yang demikian, dalam negara Republik Indonesia diakui bahwa negara yang tertinggi ditangan rakyat.¹¹

Konsepsi yang kemudian disebut dengan *trias politica* tersebut tidak relevan lagi untuk diterapkan secara murni saat ini mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa organisasi kekuasaan sebuah negara dijalankan terpisah satu sama lain. Pada kenyataannya dalam perkembangan menunjukkan tidak mungkin tidak saling bersentuhan masing-masing badan negara itu dalam menjalankan kekuasaannya. Menurut Otong Rosadi¹² UUD NRI 1945 tidak mengenal adanya pemisahan kekuasaan negara dalam tiga fungsi sebagaimana disebut diatas yakni: Legislatif, Eksekutif, dan Yudisiil. Fungsi legislasi di Indonesia dilakukan oleh pemerintah (Presiden) bersama-sama dengan DPR sebelum Perubahan UUD RI 1945. Sedangkan sesudah perubahan UUD NRI 1945 dilakukan bersama-sama oleh DPR dan Pemerintah (Presiden).

Disisi yang lain melihat kompleksitas permasalahan yang dihadapi masing-masing negara akibat perkembangan masyarakat baik secara ekonomi, politik, maupun sosial budaya sebagai pengaruh arus globalisasi maka tidak mungkin hanya bisa diatasi oleh tiga cabang kekuasaan itu. Untuk itu diperlukan struktur organisasi negara yang responsif tanggap terhadap permasalahan yang ada serta lebih efektif dan efisien dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Perkembangan ini telah berdampak pada organisasi negara, serta bentuk dan fungsi lembaga negara. Lembaga negara, seperti dewan, komisi, komite, badan, atau otoritas, telah muncul sebagai bentuk inovasi institusional. Lembaga-lembaga baru ini dapat disebut sebagai *state auxiliary organs* atau lembaga pendukung (*auxiliary institutions*) yang mendukung lembaga negara. Diantara lembaga-lembaga negara itu kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies* atau lembaga yang menjalankan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.¹³

Di Indonesia pasca reformasi, termasuk didalamnya reformasi konstitusi hadir berbagai lembaga-lembaga negara baru yang umumnya dinamakan “komisi”

⁹Otong Rosadi, 2004, *Hukum Tata Negara Indonesia Teori dan Praktek*, Padang, Fakultas Hukum Universitas Ekasakti, h.126-127.

¹⁰Philipus M. Hadjon, “Sistem Pembagian Kekuasaan Negara”, *Yuridika*, Vol. 14, No. 6, Nopember-Desember 1999 h. 407.

¹¹ *Ibid*, h. 408

¹²*Op. Cit.*, Otong Rosadi, *Hukum Tata Negara Indonesia...*, h. 127

¹³Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan konsolidasi lembaga negara pasca Reformasi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, h.vii.

yang dapat dikelompokkan sebagai lembaga-lembaga negara penunjang (*state auxiliary agencies*). Lembaga-lembaga ini bukan departemen atau lembaga negara non departemen (LPND), tetapi merupakan badan-badan khusus yang melaksanakan fungsi tertentu dan kedudukannya mandiri atau independen.¹⁴ Menurut pandangan Jimly Asshiddiqie, amandemen UUD NRI 1945 menghasilkan 34 lembaga negara¹⁵. Proliferasi lembaga-lembaga negara independen ini mencerminkan kebutuhan mendesak untuk mendistribusikan kembali kekuasaan yang sebelumnya terpusat pada birokrasi dan organ pemerintahan konvensional. Fenomena ini muncul sebagai respons terhadap tuntutan zaman yang semakin kompleks, di mana struktur kekuasaan yang bersifat birokratis, sentralistik, dan terkonsentrasi tidak lagi memadai. Akibatnya, terjadi gelombang reformasi serentak berupa deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi.

Akibatnya, fungsi-fungsi kekuasaan yang semula menjadi bagian integral dari ranah eksekutif, legislatif, bahkan yudikatif, kini dipindahkan dan diubah menjadi fungsi lembaga-lembaga baru yang bersifat independen. Karena itu, kadang-kadang lembaga-lembaga baru tersebut menjalankan fungsi-fungsi yang bersifat campuran, dan masing-masing bersifat independen (*independent bodies*).¹⁶

Lembaga-lembaga independen tersebut menunjukkan keterkaitan fungsional yang bervariasi: sebagian besar berhubungan erat dengan ranah legislasi dan regulasi, sementara yang lain lebih berorientasi pada fungsi administratif-eksekutif. Bahkan, terdapat pula kelompok yang berada dalam lingkup cabang kekuasaan yudikatif. Dan tidak jarang badan-badan atau lembaga-lembaga itu ditempatkan sebagai lembaga eksekutif, legislatif atau bahkan Yudisiil.

Penelitian ini belum pernah dilakukan sebelumnya. Peneliti Faren Rifandanu dengan judul “Urgensi Penataan Kembali Lembaga-Lembaga Negara Independen dalam Mewujudkan Sistem Pemerintahan Yang Demokratis dan Konstitusional” misalnya, mengangkat tema tentang penggambaran pentingnya penataan kembali lembaga-lembaga negara independen¹⁷. Peneliti Muhammad Helmi Fahrozi¹⁸ dengan judul “Kajian Terhadap Tujuan Filosofis dan Realitas Lembaga Negara Independen di Indonesia” membahas tentang tujuan utama lembaga negara independen dibentuk berdasarkan kerangka konstitusi dan bagaimana lembaga ini dapat mendukung realitas ketatanegaraan di Indonesia, sedangkan penulis mengkaji bagaimana kedudukan lembaga-lembaga negara penunjang independen dan fungsinya.

Berdasarkan uraian tersebut diatas kiranya perlu adanya penataan lembaga negara penunjang independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, isu hukum yang akan dikaji dalam tulisan ini, yakni Kedudukan lembaga-lembaga negara

¹⁴Radian Salman, “Pengawasan Dan Pertanggungjawaban Lembaga Negara Penunjang Independen”, *Yuridika* Vol. 24 No. 2, Mei-Agustus 2009, h. 163

¹⁵ *Op. Cit.*., Jimly Asshiddiqie, h.24-25.

¹⁶*Ibid*

¹⁷ Farel Rifandanu, “Urgensi Penataan Kembali Lembaga-Lembaga Negara Independen Dalam Mewujudkan Sistem Pemerintahan Yang Demokratis Dan Konstitusional”, *Datin Law Journal*, Vol 5, No 1, 2024, h. 10.

¹⁸ Muhammad Helmi Fahrozi, “Kajian Terhadap Tujuan Filosofis Dan Realitas Lembaga Negara Independen Di Indonesia”, *Veritas et Justitia*, Vol. 10 No. 2 (2024), h. 411.

penunjang Independen dan Fungsi lembaga-lembaga negara penunjang Independen.

Studi ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif melalui eksplorasi sistematis terhadap aturan hukum, prinsip keadilan, serta doktrin relevan. Tujuan kajian adalah mengonstruksi argumentasi orisinal, teori baru, atau kerangka konseptual yang bersifat preskriptif guna menyelesaikan isu hukum terkini. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai.¹⁹

Didalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Pendekatan-pendekatan yang digunakan didalam penelitian ini adalah Pendekatan Konseptual dan Pendekatan Perundang-undangan. Adapun pendekatan konseptual (*conceptual aproach*) digunakan karena peneliti perlu merujuk prinsip-prinsip hukum. Prinsip-prinsip ini dapat diketemukan dalam pandangan-pandangan sarjana hukum ataupun doktrin-doktrin hukum. Untuk itu perlu dikemukakan terkait konsep-konsep tentang kelembagaan negara, cabang kekuasaan dalam negara, serta digunakan untuk melihat kedudukan dan fungsi kelembagaan suatu negara.

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) digunakan dalam penelitian ini untuk melihat kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing lembaga penunjang dan mengelompokkannya kedalam rumpun kekuasaan. Pendekatan perundang-undangan ini pada prinsipnya digunakan untuk menentukan penggunaan kekuasaan menurut hukum, dan melarang penggunaan yang sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*). Pendekatan perundang-undangan ini lebih ditujukan kepada undang-undang yang terkait dasar pembentukan lembaga-lembaga penunjang yang akan dikaji dalam tulisan ini. Adapun peraturan perundang-undangan lain yang terkait antara lain:

- Undang-undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 Tentang Pemilihan Umum Menjadi Undang-Undang;
- Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia;
- Undang-undang No. 15 tahun 2002 tentang tindak pidana pencucian uang,
- Undang-undang lain yang terkait

B. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Kedudukan dan fungsi Lembaga Negara Penunjang Independen

Negara hukum pada prinsipnya menghendaki, bahwa segala tindakan atau perbuatan yang dalam hal ini dilakukan oleh penguasa mempunyai dasar atau didasarkan pada hukum yang jelas atau ada legitimasinya baik hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis. Konsekwensi dari Negara hukum maka segala tindakan dan perbuatan harus berdasarkan pada hukum atau aturan perundang-undangan yang berlaku. Berkaitan dengan lahirnya lembaga-lembaga negara penunjang maka lembaga-lembaga tersebut dalam menjalankan aktifitasnya

¹⁹Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media, h.35.

(wewenangannya) harus memiliki kedudukan dan wewenang yang jelas yang diatur dalam peraturan perundang-undangan hal ini bertujuan untuk menghindari atau meminimalisir sengketa kewenangan antar lembaga negara.

Selain itu dalam sistem ketatanegaraan, keberadaan lembaga-lembaga Independen tersebut pelembagaannya harus disertai dengan fungsi dan peranan (*role*) serta mekanisme yang jelas.²⁰ Untuk mengurai hal tersebut maka dalam tulisan ini akan dikaji berdasarkan dua hal yang pertama dasar pembentukannya dan yang kedua atas dasar tugas atau kewenangan yang dimiliki. Untuk mengkaji kewenangan yang dimiliki lembaga-lembaga negara penunjang ini maka perlu diurai pengertian mengenai wewenang. Istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum belanda.²¹ Menurut F.A.M Stroink sebagaimana dikutip Abdul Latief menyatakan, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Dalam hukum tata negara Henc van Maarseven mendeskripsikan atau menggambarkan wewenang sebagai kekuasaan hukum. Dengan demikian dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.²²

Senada dengan Henc van Maarseven, H.D. Stout mengatakan bahwa; "*bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verklijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer*"²³ Dalam Black's Law Dictionary wewenang diartikan sebagai *authority* yang artinya *the right or permission to act legally on another's behalf; the power of one person to affect another's legal relations by acts done in accordance with the other's manifestation of assent; the power delegated by a principal to an agent*.²⁴

Sebagai suatu konsep hukum publik menurut Henc Van Maarseveen, Wewenang secara konstitutif terdiri atas tiga elemen esensial: pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh merujuk pada penerapan wewenang untuk mengubah perilaku subjek hukum. Dasar hukum mensyaratkan adanya landasan regulasi yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Sementara konformitas hukum mencakup standar universal (berlaku untuk semua jenis wewenang) dan standar spesifik (berlaku khusus untuk wewenang tertentu).²⁵

Apabila wewenang ini dikaitkan dengan lembaga-lembaga negara maka tujuannya adalah tidak lain untuk mengetahui dasar hukum berdirinya suatu lembaga dan kewenangan lembaga tersebut hal ini bertujuan untuk menghindari penumpukan kewenangan atau kekuasaan pada cabang kekuasaan tertentu.

²⁰ Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, h. 219

²¹ Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", Majalah *Yuridika*, No. 5 dan 6, universitas Airlangga, 1997, h. 1.

²² Abdul Latief, 2004, *Reformasi dan Paradigma Penegakan Hukum Menuju Pemerintahan yang Bersih*, Jakarta, UII Press, h. 126

²³ H.D. Stout dalam Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, h. 101

²⁴ Bryan A. Garner et.al, 2009, *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Publishing.

²⁵ *Op.Cit.*, Abdul Latief

1.1 Sumber Wewenang

Dalam literatur hukum administrasi, terdapat dua metode utama untuk memperoleh wewenang pemerintah: atribusi dan delegasi. Terkadang terdapat mandat, yang dianggap sebagai metode tersendiri untuk memperoleh wewenang. Namun, mandat tidak dievaluasi secara terpisah dalam gugatan di pengadilan tata usaha negara (TUN) karena pene rima mandat tidak dapat digugat di pengadilan tata usaha negara.²⁶

Menurut teori hukum administrasi terdapat tiga cara memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Mengenai atribusi, delegasi, dan mandat ini, H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbeltmen sebagaimana dikutip oleh Ridwan HR mendefinisikannya sebagai berikut:²⁷

- a. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan);
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*, (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya);
- c. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*, (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya);

Karena banyaknya jumlah lembaga-lembaga negara penunjang independen maka dalam tulisan ini akan disebutkan beberapa contoh lembaga-negara penunjang independen, yang diharapkan akan mewakili tiga cabang kekuasaan dalam negara yang secara tradisional dikenal dengan trias politica, lembaga-lembaga negara independen tersebut antara lain:

1.2 Lembaga Negara Penunjang Independen yang Dibentuk berdasarkan Undang-Undang

a. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Komisi pemberantasan korupsi dibentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Dalam Pasal 3 menetapkan KPK sebagai lembaga negara dalam ekosistem kekuasaan eksekutif yang dalam pelaksanaan kewenangannya memiliki sifat independen, mutlak dan tidak tunduk pada pengaruh kekuasaan manapun.

Berdasarkan pasal 6, KPK bertugas (1) mencegah korupsi, (2) berkoordinasi dengan lembaga-lembaga anti-korupsi, (3) memantau administrasi pemerintahan negara, (4) supervisi lembaga-lembaga anti-korupsi, (5) menyelidiki, menyidik dan menuntut kasus korupsi, serta (6) menegakkan putusan dan keputusan pengadilan.

Sebelum terbentuknya UU ini, pemberantasan korupsi telah menjadi mandat lembaga-lembaga terkait. Namun demikian, berdasarkan kewenangan khusus dalam Pasal 6 ayat (c), KPK diberi otoritas eksklusif untuk menangani

²⁶, *Op. Cit.*, Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, h. 2.

²⁷*Op. Cit.*, Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, h. 104-105

proses hukum tahap penyelidikan, penyidikan hingga penuntutan terhadap tindak pidana korupsi yang memenuhi kriteria:

- a. Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, atau pihak lain yang terkait dengan korupsi yang dilakukan oleh kedua kelompok tersebut;
- b. Menimbulkan isu yang meresahkan di ranah publik; dan/atau
- c. Mengakibatkan kerugian keuangan negara melebihi ambang batas Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

Guna menjalankan tugas dan kewenangannya KPK berkewajiban melaporkan kegiatan tersebut tiap tahun-nya kepada Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, dan Badan Pemeriksa Keuangan.²⁸

b. Komisi Pemilihan Umum (KPU)

Keberadaan Komisi Pemilihan Umum disebutkan dalam ketentuan Pasal 22 E ayat 5 UUD NRI 1945 menyebutkan “*Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri*”. Akan tetapi menurut Jimly Asshiddiqie²⁹ keberadaan Komisi Pemilihan Umum yang telah disebutkan dalam UUD NRI 1945 tersebut tidak dapat disejajarkan kedudukannya dengan lembaga-lembaga (tinggi) negara lain yang kewenangannya ditentukan dan diberikan oleh UUD NRI 1945. Bahkan nama Komisi Pemilihan Umum (KPU) ditetapkan oleh Undang-Undang tentang Pemilihan Umum, bukan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Posisi KPU sebagai lembaga negara sebanding dengan lembaga negara lainnya yang dibentuk oleh atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain itu, Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa karena keberadaan badan penyelenggara pemilihan umum secara eksplisit disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, posisinya sangat penting, dan keberadaannya dijamin dan dilindungi secara konstitusional. Ini merupakan contoh lembaga pemerintah yang dianggap secara konstitusional esensial, atau memiliki apa yang dikenal sebagai *constitutional importance*, terlepas dari apakah lembaga tersebut secara resmi diatur oleh konstitusi atau tidak.

KPU menurut Pasal 1 poin 8 adalah “*adalah lembaga Penyelenggara Pemilu yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri dalam melaksanakan pemilu*”. Tugas dan wewenang KPU, dalam Pasal 12 dan 13 undang-undang *a quo*.³⁰

c. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (HAM)

Apabila kita lihat dalam pembukaan UUD NRI 1945 salah satu tujuan dari Indonesia didirikan adalah “*Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia*”.

Prakata UUD NRI Tahun 1945 menginspirasi seluruh pasal dalam tubuh Undang-Undang Dasar, khususnya yang berkaitan dengan kesetaraan

²⁸Pasal 15 Poin C Undang-undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

²⁹*Op. Cit.*, Jimly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi lembaga negara..., h. 234

³⁰Untuk keterangan lebih lanjut mengenai tugas dan wewenang KPU lihat ketentuan Pasal 8 Undang-undang No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

warga negara di hadapan hukum dan dalam pemerintahan, hak untuk bekerja dan memperoleh penghidupan yang layak, kebebasan berserikat dan berkumpul, hak untuk mengemukakan pikiran dan tulisan, kebebasan untuk memeluk agama dan beribadah sesuai dengan agama dan keyakinan tersebut, serta hak untuk mendapatkan pendidikan dan pengajaran.³¹

Komnas HAM didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Namun, Jimly Asshiddiqie³² berpendapat bahwa lembaga ini memiliki *constitutional importance* dengan kantor jaksa agung dan kepolisian. Hal dikarenakan dalam setiap negara konstitusional, perlindungan hukum terhadap hak asasi manusia merupakan komponen esensial dari negara hukum atau konsep *constitutional democracy*. Untuk mempromosikan dan melindungi hak asasi manusia berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, negara harus mendirikan lembaga pemerintah tersendiri. Namun, karena organisasi semacam itu tidak dapat secara langsung diatur dalam konstitusi, biasanya diatur oleh undang-undang.

Komnas HAM didirikan bertujuan³³ untuk menerapkan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa, dan Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia. Komnas HAM juga bertujuan untuk meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna membantu masyarakat Indonesia mencapai potensi penuh mereka dan berpartisipasi dalam berbagai aspek kehidupan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999, Komnas HAM merupakan lembaga otonom yang membantu pemerintah dalam menciptakan kondisi yang mendukung pelaksanaan hak asasi manusia. Oleh karena itu, statusnya dalam struktur negara ditentukan oleh lembaga-lembaga yang membentuknya, yaitu Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.³⁴

d. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)

PPATK didirikan berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002 yang mengatur tentang tindak pidana pencucian uang. PPATK beroperasi secara independen dan bertanggung jawab kepada Presiden guna mencegah dan memberantas pencucian uang. Sifat independensinya menyebabkan tidak ada pihak yang boleh campur tangan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang PPATK. Kepala dan Wakil Kepala PPATK diwajibkan untuk menentang segala bentuk campur tangan dari pihak mana pun dalam pelaksanaan tugas dan wewenang mereka.

PPATK memiliki wewenang untuk (1) meminta laporan dari penyedia jasa keuangan, (2) memantau perkembangan penyidikan atau penuntutan terhadap tindak pidana pencucian uang, (3) dan melakukan audit untuk memastikan kepatuhan terhadap undang-undang dan (4) pedoman pelaporan yang dikecualikan bagi transaksi keuangan yang dilakukan secara tunai berdasar pasal 13 ayat (1) huruf b. Apabila tugas dan wewenang yang dimiliki

³¹ *Op.Cit.*, Ni'matul Huda, h. 225

³² *Op. Cit.*., Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi lembaga negara....*, h. 244

³³ Pasal 75 Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

³⁴ *Op Cit.*, Ni'matul Huda, *Hukum Tata Negara*, h. 229.

oleh PPATK dikaitkan dengan Pasal 20 A ayat (1) UUD NRI 1945 sebagai lembaga independen yang membantu DPR dalam rangka menjalankan fungsi pengawasan.

2. Lembaga Negara Penunjang Independen yang Dibentuk Berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan Dibawah Undang-Undang

Disamping lembaga-lembaga negara penunjang independen sebagaimana tersebut diatas, ada lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, seperti Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden atau keputusan Presiden beberapa lembaga tersebut antara lain,³⁵ Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan, Badan Penyelesaian Sengketa Pajak (BPSP), Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), Komisi Banding Paten, Komisi Banding Merk, dewan pertahanan Nasional, BP Migas sekarang SKK Migas, BPH migas, Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (BRTI).

Terkadang lembaga pemerintah yang bersangkutan dibentuk secara eksklusif berdasarkan undang-undang atau kebijakan presiden (*Presidential Policy*). Lembaga-lembaga dimaksud, misalnya, Komisi Hukum Nasional, Komisi Nasional Lanjut Usia, Lemhanas, LPND, dan lain-lain.³⁶ dalam tulisan ini hanya akan diuraikan beberapa contoh dari lembaga-lembaga negara yang tersebut diatas antara lain:

a. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)

KPI adalah lembaga negara independen yang bertugas utama mengatur kegiatan penyiaran. Karena cakupan kegiatan penyiaran yang luas, KPI dibentuk di tingkat pusat maupun provinsi. Dalam menjalankan fungsi, tugas, wewenang dan kewajibannya, KPI pusat diawasi oleh DPR, sedangkan KPI daerah diawasi oleh DPRD.³⁷

Dari ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang penyiaran dapat kita lihat bahwa fungsi KPI adalah memwadhahi aspirasi serta mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran, sedangkan dalam ayat (2) disebutkan menjalankan fungsinya. Kewenangan KPI meliputi: (1) Melakukan penentuan standar program siaran; (2) merumuskan peraturan, dan menyusun pedoman perilaku penyiaran; (3) Memantau pelaksanaan peraturan, pedoman perilaku penyiaran, dan standar program siaran; (4) Memberlakukan sanksi terhadap pelanggaran peraturan, pedoman perilaku penyiaran, dan standar program siaran; (5) Berkoordinasi dan/atau bekerja sama dengan pemerintah, organisasi penyiaran, dan masyarakat umum.

Berdasarkan Undang-Undang No. 32 tahun 2002 tersebut dapat diketahui bahwa kedudukan KPI adalah sebagai lembaga independen yang bertugas mengawasi perilaku penyiaran, dan berdasarkan pengawasan kinerja oleh DPR untuk KPI Pusat dan DPRD untuk KPI daerah, dan

³⁵*Op. Cit.*, Jimly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi lembaga negara..., h. 253

³⁶*Ibid*, h. 254

³⁷*Ibid*, h. 256

apabila dikaitkan dengan Pasal 20 A UUD NRI 1945 tentang fungsi yang dimiliki oleh DPR maka kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan berada dilingkup lembaga yang mengawasi yaitu DPR atau DPRD.

b. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

Pembentukan KPPU adalah amanah dari Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Dalam Pasal tersebut dinyatakan bahwa *“Untuk mengawasi pelaksanaan Undang-undang ini dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang selanjutnya disebut Komisi”*. Berdasarkan ketentuan tersebut KPPU adalah lembaga independen hal ini sesuai dengan bunyi Ayat (2) dan dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden Ayat (3)

Salah satu pertimbangan dibentuknya KPPU bertugas mengawasi pelaksanaan demokrasi di bidang ekonomi, yang menuntut adanya kesempatan yang sama bagi semua warga negara untuk berpartisipasi dalam produksi dan pemasaran barang dan/atau jasa dalam iklim bisnis yang sehat, efektif, dan efisien, sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi yang wajar.³⁸ Apabila dilihat dari ketentuan Pasal 30 ayat (3) dengan demikian kedudukan KPPU dalam sistem ketatanegaraan berada dalam lingkup eksekutif. Akan tetapi apabila dilihat dari ketentuan Pasal 35 dan 36³⁹ undang-undang diatas Tentang tugas dan wewenang KPPU dan dikaitkan dengan Pasal 24 C ayat (3) yang berbunyi *“Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur*

³⁸Ibid h. 258

³⁹Tugas Komisi meliputi (1) penilaian perjanjian yang dapat menyebabkan praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat (Pasal 4-16); (2) penilaian kegiatan usaha dan tindakan yang dapat menyebabkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat (Pasal 17-24); (3) penilaian penyalahgunaan posisi dominan untuk mencegah praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat (Pasal 25-28); (4) Bertindak dalam lingkup kewenangan Komisi (Pasal 36); (5) Memberikan saran mengenai kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat; (6) Menyusun pedoman dan publikasi yang berkaitan dengan undang-undang ini dan (7) Melaporkan secara berkala atas hasil kerja komisi kepada Presiden dan DPRD.

Pasal 36 Komisi berwenang untuk: (1) Menerima laporan mengenai praktik monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat dari masyarakat dan/atau pelaku usaha; (2) Menyelidiki dugaan kegiatan usaha atau tindakan yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat; (3) Melakukan penyelidikan dan/atau pemeriksaan terhadap kasus-kasus dugaan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat; (4) Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat; (5) Memanggil pelaku usaha yang diduga melanggar hukum; (6) Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan siapa pun yang memiliki pengetahuan tentang pelanggaran; (7). Meminta bantuan penyidik untuk memanggil pelaku usaha, saksi, dan ahli. (8) Meminta informasi dari otoritas pemerintah terkait penyelidikan dan/atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini; (9) Pengumpulan dan analisis bukti; (10) Memutuskan dan menetapkan apakah terdapat kerugian bagi pelaku usaha lain atau masyarakat; (11) Memberitahukan putusan komisi kepada pihak yang diduga melakukan praktik monopoli atau persaingan tidak sehat; serta (12) Menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelanggar.

dalam undang-undang”. Maka KPPU dapat dikatakan ia menjalankan fungsi yudisiil meskipun lembaga ini bertanggung jawab kepada Presiden.

C. Penutup

Dari kedua permasalahan yang dikaji diatas yaitu dari kedudukan dan fungsi yang dimiliki oleh masing-masing lembaga negara penunjang Independen maka penataan kelembagaan negara penunjang independen dalam sistem ketata negaran Indonesia dapat dilakukan dengan:

- 1) Melihat tingkat atau hirarki peraturan perundang-undangan yang mengatur lembaga negara independen tersebut semakin tinggi peraturan perundang-undangan yang mendasari pembentukannya seperti Komnas HAM, KPU, KPK dan lain-lain lembaga negara yang memiliki apa yang disebut sebagai *constitutional importance* maka semakin independen lembaga tersebut.
- 2) Melihat dari fungsi yang dijalankan oleh lembaga penunjang independen maka lembaga-lembaga negara tersebut dapat pula dikelompokkan berdasarkan fungsi yang melekat pada lembaga tersebut seperti lembaga yang menjalankan fungsi Yudisiil berdasarkan Pasal 24 ayat (3) seperti: Kejaksaan, maupun Polri, Fungsi eksekutif seperti Komnas HAM, fungsi legislatif seperti PPATK, KPI

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Abdul Latief, 2004, *Reformasi dan Paradigma Penegakan Hukum Menuju Pemerintahan yang Bersih*, Jakarta, UII Press.
- Bryan A. Garnet et.al, 2009, *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Publishing.
- H.D. Stout dalam Ridwan HR, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan konsolidasi lembaga negara pasca Reformasi*, Jakarta, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.
- M. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, 1997, *Susunan Pembagian Kekuasaan menurut sistem Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, P.T Gramedia.
- Ni'matul Huda, 2005, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada.
- Otong Rosadi, 2004, *Hukum Tata Negara Indonesia Teori dan Praktek*, Padang, Fakultas Hukum Universitas Ekasakti.
- Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media

Jurnal

- Philipus M. Hadjon, “Sistem Pembagian Kekuasaan Negara”, *Yuridika*, Vol. 14, No. 6, Nopember-Desember 1999 h. 407.
- Radian Salman, “Pengawasan Dan Pertanggungjawaban Lembaga Negara Penunjang Independen”, *Yuridika* Vol. 24 No. 2, Mei-Agustus 2009
- Farel Rifandanu, “Urgensi Penataan Kembali Lembaga-Lembaga Negara Independen Dalam Mewujudkan Sistem Pemerintahan Yang Demokratis Dan Konstitusional”, *Datin Law Journal*, Vol 5, No 1, 2024

Muhammad Helmi Fahrozi, “Kajian Terhadap Tujuan Filosofis Dan Realitas Lembaga Negara Independen Di Indonesia”, *Veritas et Justitia*, Vol. 10 No. 2, 2024

Philipus M. Hadjon, “Tentang Wewenang”, Majalah *Yuridika*, No. 5 dan 6, universitas Airlangga, 1997

Peraturan perundang-undangan

Undang-undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia