

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Menjamurnya lembaga negara, termasuk keberadaan komisi negara independen, sebetulnya adalah konsekuensi logis dari redistribusi kekuasaan negara yang terjadi selama reformasi. Salah satu target amandemen konstitusi adalah agar kekuasaan tidak terkonsentrasi pada presiden atau pemerintah. Artinya, reformasi hendak mengganti klausula “*concentration of power and responsibility upon the president*”, yang selama orde baru (1966-1998) telah diwujudkan sebagai sistem pemerintahan atau rezim politik otoriter.¹

Tumpang-tindih kewenangan antar lembaga, inefisiensi penyelenggaraan negara dan pemborosan anggaran pada dasarnya mencerminkan kelemahan pada desain umum redistribusi kekuasaan dan pola hubungan antar lembaga negara. Penyelesaiannya tidak bisa secara parsial hanya dengan menilai kebera lembaga-lembaga baru, melainkan harus secara menyeluruh dengan mencakupi desain sistem pemerintahan yang dihasilkan pasca amandemen konstitusi, serta keberadaan kementerian dan lembaga nonkementerian yang diwarisi dari zaman orde baru.²

¹Gunawan A. Tauda, 2012, *Komisi Negara Independen*, GENTA Press, Yogyakarta, hal. vii.

²*Ibid.*, hal. vii-viii.

Fungsi kekuasaan yang dikenal secara klasik dalam teori hukum atau politik, yaitu fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Menurut Montesquieu, kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang; kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan; dan kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif. Dari klasifikasi Montesquieu, satu organ hanya menjalankan satu fungsi, dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Bila tidak demikian, maka kebebasan warga negara akan terancam hilang.

Menurut Jimly Asshiddiqie, konsepsi *trias politica* tersebut tidak relevan lagi dewasa ini, mengingat tidak mungkin lagi mempertahankan bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Menurutnya, kenyataan dewasa ini menunjukkan bahwa hubungan antar cabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan, dan bahkan ketiganya bersifat sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain sesuai dengan prinsip *checks and balances*.³

Sedangkan menurut Moh.Fajrul Falaakh menjelaskan bahwa kekuasaan negara semakin terdistribusi kepada banyak organ yang ada. Dengan demikian teori *separation of power* tidak lagi diartikan sebagai pemisahan kekuasaan hanya ke dalam tiga lembaga pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan negara menurutnya, meluas ke lembaga-lembaga independen

³Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. V.

(*independent agencies*), bahkan di lingkungan eksekutif juga terjadi distribusi kekuasaan melalui desentralisasi.⁴

Pada konteks ketatanegaraan Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 menampilkan wajah barunya setelah selesai empat perubahan, yang secara berantai dilakukan oleh MPR selama empat tahun sejak 1999 hingga 2002. Reformasi di era transisi itu, meski disusun tanpa perencanaan yang memadai, relatif mampu meletakkan sistem ketatanegaraan baru yang lebih baik.⁵

Salah satu kecenderungan wajah ketatanegaraan Indonesia masa transisi, serta setelah perubahan Undang-Undang Dasar 1945 adalah lahirnya “Komisi Negara Independen (*independent agencies*)” maupun lembaga nonstruktural lainnya, serta komisi eksekutif. Bahkan tidak sedikit pembuatan undang-undang yang mewujudkan komisi negara baru.⁶

Namun, setelah sekian lama penerapan amandemen, Undang-Undang Dasar 1945 masih belum menemukan bentuknya yang ideal. Sistem ketatanegaraan Indonesia masih saja gamang dan mencari bentuk. Reformasi institusional ketatanegaraan menemukan banyak masalah dan justru menimbulkan keraguan publik. Salah satunya keberadaan komisi negara independen yang tidak jelas kedudukannya.⁷

⁴Gunawan A. Tauda, *op. cit.*, hal. 3.

⁵*Ibid.*, hal. 5.

⁶*Ibid.*,

⁷*Ibid.*, hlm. 6.

Ketidajelasan keberadaan komisi negara independen dapat dilihat dari penamaan awal kelembagaan yang tidak konsisten. Sebagai contoh, “komisi” atau “dewan” atau “badan”, dan dasar hukum pembentukannya yang sebagian besar dengan peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang Dasar 1945.

Apabila ditinjau dari perspektif *checks and balances*, maka keberadaan komisi negara independen antara ada dan tiada. Dengan kata lain, komisi negara independen pada sistem ketatanegaraan Republik Indonesia masih berada di wilayah yang samar-samar. Di satu sisi, hampir tidak ada satu komisi Negara independenpun di Indonesia yang berfungsi efektif sebagai pengontrol dan atau penyeimbang terhadap salah satu poros kekuasaan dari *trias politica*, sedangkan di sisi lain, sebagian komisi negara independen merupakan lembaga negara yang memiliki kewenangan yang bersumber langsung dari konstitusi.

Perubahan dan pembentukan institusi atau lembaga baru dalam sistem dan struktur kekuasaan negara merupakan hasil koreksi terhadap cara dan sistem kekuasaan negara sebagai akibat tuntutan reformasi serta aspirasi keadilan yang berkembang di masyarakat, sekaligus sebagai upaya untuk mendorong terwujudnya cita-cita negara demokrasi, tegaknya hak asasi manusia dan hukum yang berkeadilan, serta pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab.⁸

Perkembangan lembaga baru selain lembaga negara yang telah eksis sebelumnya menjadi fenomena menarik dan penting untuk dicermati. Dalam konteks transisi demokrasi di Indonesia menjadi kelaziman, bahkan

⁸Firmansyah Arifin, et al., 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hal. 1.

suatu keharusan, berdasarkan semakin tingginya permintaan dari masyarakat sipil terhadap struktur ketatanegaraan yang “diharuskan” memperhatikan konsep-konsep atau ide-ide mengenai hak asasi manusia dan demokrasi. Hal yang paling signifikan dalam perkembangan dan pembentukan institusi demokratis tersebut tidak lain adalah pembentukan komisi-komisi negara yang seringkali disebut sebagai lembaga-lembaga negara (independen).⁹

Dari perspektif sejarah, perkembangan pelaksanaan demokrasi di banyak negara dirasakan tidak cukup hanya mengandalkan cabang-cabang kekuasaan yang diperkenalkan Montesquieu. Pemerintahan yang dijalankan oleh kekuasaan legislatif (parlemen), eksekutif (presiden), dan yudikatif (pengadilan), berkembang sejalan dengan masalah-masalah yang muncul dan dihadapi oleh negara. Cabang-cabang kekuasaan itu dipandang tidak mampu dan tidak efektif lagi untuk menyelesaikan masalah yang ada. Bahkan cabang-cabang kekuasaan itulah yang menjadi masalah utama pemerintahan berjalan tidak demokratis, yang cenderung dilakukan oleh cabang kekuasaan eksekutif.¹⁰

Menurut Jimly Asshiddiqie, bentuk organisasi atau lembaga-lembaga negara yang bersifat penunjang menggambarkan telah terjadinya perubahan besar dan sangat mendasar dalam corak dan susunan organisasi negara saat ini. Corak kelembagaan organisasi negara dengan kompleksitas sistem administrasinya sudah sangat berkembang.

⁹*Ibid.*, hal. 53.

¹⁰*Ibid.*, hal. 54.

Perkembangan tersebut berpengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk-bentuk dan fungsi-fungsi lembaga negara. Bermunculanlah kemudian lembaga-lembaga negara sebagai bentuk eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) yang dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), otorita (*authority*).

Lembaga-lembaga baru tersebut bisa disebut sebagai *auxiliary state organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Para pakar hukum tata negara Indonesia tidak memiliki padanan kata yang sama untuk menyebut lembaga ini. Ada yang menyebut lembaga negara pembantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara melayani, lembaga negara independen, komisi negara independen, dan lembaga negara mandiri.¹¹

Independensi, kedudukan, dan ruang lingkup kewenangan lembaga-lembaga penunjang (komisi independen) juga bervariasi tidak ada tolak ukur kesamaan secara teori untuk membentuk independensi, kedudukan, dan ruang lingkup kewenangan lembaga-lembaga tersebut. Begitu juga untuk wilayah berlakunya umumnya bersifat nasional, namun adapula yang terbatas pada daerah tertentu saja.¹²

Lembaga-lembaga penunjang umumnya berfungsi untuk mendukung lembaga negara utama yang secara teori menjalankan tiga fungsi, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembentukan organisasi pendukung ini dalam rangka efektivitas pelaksanaan kekuasaan yang menjadi tanggung jawabnya. Selain itu, juga terdapat

¹¹Gunawan A. Tauda, *op. cit.*, hal. 12.

¹²ilhamendra.wordpress.com/2009/02/19/1konsep-tentang-lembaga-negara-penunjang

lembaga independen, yang kewenangannya dapat bersumber dari arahan konstitusi negara atau kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan umumnya dibentuk berdasarkan undang-undang.

Lembaga-lembaga yang memiliki ciri dan sifat ataupun karakteristik khusus ini, ada yang independen yang disebut dengan *independent agencies/independent regulatory commissions/independent state's organ/ independent regulatory agencies/self regulatory agencies/independent supervisory bodies/independent state's commission*,¹³ dan ada yang tidak independen yang disebut *quasi independent state's organ/executive branch agencies/ administrative agencies/ lembaga nonstructural/ lembaga nondepartemen/ lembaga nonkementerian*.¹³

Pembahasan masalah kedudukan komisi negara dalam sistem ketatanegaraan menjadi sangat penting pada saat komisi tersebut akan melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya sebagai lembaga pembantu negara, yang dikelilinginya telah berdiri lembaga-lembaga negara yang jelas satu sama lain. Strategis tidaknya sebuah komisi, akan sangat ditentukan oleh kuat lemahnya kedudukan komisi tersebut dibandingkan lembaga-lembaga negara lain.¹⁴

Dari penjelasan diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul :**KEDUDUKAN KOMISI NEGARA INDEPENDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN REPUBLIK INDONESIA.**

¹³ Jimly Asshiddiqie, *op. cit.*, hal. 8

¹⁴Gunawan A. Tauda, *op.cit.*, hal. 9.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian dari latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana kedudukan Komisi Negara Independen dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia?
2. Bagaimana *checks and balances* Komisi Negara Independen terhadap cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan Komisi Negara Independen dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia
2. Untuk mengetahui *checks and balances* Komisi Negara Independen terhadap cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Untuk lebih memperkaya khasanah ilmu pengetahuan baik dibidang hukum pada umumnya maupun dibidang hukum ketatanegaraan pada khususnya.