

## ***Independent Agencies* dalam Struktur Ketanegaraan Republik Indonesia**

**Syukron Jazuly**

Email: syukron\_jazuly@yahoo.com

### **Abstract**

*This research studies theoretical construction of independent agencies in constitutional structure of Republic of Indonesia, and aims at researching and positioning its theoretical construction, characteristics, and also the forms of its checks and balances towards the original three branches.*

*This normative legal research combines perspectives of conceptual approach, as well as statutory, comparative, and historical ones, in which the implementation conducted accordingly by need.*

*By using the various theories created by some classical and contemporary theorists in term of independent agencies, and limitation of powers themes, as it has been implemented in constitutional law practice and revised in theoretical perspective, the result of this study shows independent agencies are a different branch of government, compare to the conception of Montesquieu's *trias politica*. Indonesian constitutional law practice attracts fact about an existence of a different branch of government, where it is referred to as the independent agencies. As a new type of separation of power, theoretical construction of independent agencies could be referred to as "The New Separation of Power."*

*The result of this study also shows independent agencies existence in constitutional structure of Republic of Indonesia is still be placed under primary state agencies, and considered as auxiliary state agencies.*

### **Abstrak**

Penelitian ini mengkaji tentang kedudukan komisi negara independen pada struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, dan bertujuan untuk meneliti dan memposisikan konstruksi teoritisnya, mengidentifikasi apasajakah karakteristik kelembagaannya, dan bentuk-bentuk *checks and balances* lembaga negara ini terhadap tiga poros kekuasaan asli.

Penelitian hukum normatif ini menggunakan pendekatan konseptual, yuridis, komparatif, dan historis, yang penerapannya disesuaikan dengan kebutuhan.

Dengan menggunakan beragam teori yang digagas oleh beberapa pemikir klasik maupun kontemporer tentang tema pembatasan kekuasaan, dan komisi negara independen, sebagaimana diterapkan dalam praktik ketatanegaraan dan maupun direvisi secara teoritik dalam wacana

akademik, hasil penelitian ini menunjukkan bahwa komisi negara independen merupakan cabang kekuasaan tersendiri di luar konsepsi *trias politica* Montesquieu. Realitas ketatanegaraan Republik Indonesia dewasa ini menunjukkan adanya cabang kekuasaan tersendiri, yakni komisi negara independen (*independent agencies*). Sebagai cabang kekuasaan tersendiri, konstruksi teoritis keberadaan komisi negara independen dapat dimaknai sebagai bagian dari "Pemisahan Kekuasaan Baru."

Hasil penelitian juga menunjukkan bahwa kedudukan komisi negara independen pada struktur ketatanegaraan Republik Indonesia masih diposisikan di bawah lembaga tinggi negara, dan dianggap sebagai lembaga negara tambahan atau penunjang.

**Kata Kunci:** *Komisi Negara Independen, Lembaga Negara, Pemisahan Kekuasaan, Checks and Balances.*

"Government should be set up so that no man need be afraid of another."<sup>1</sup>

**Montesquieu**

## A. Latar Belakang

Tiga pilar kekuasaan yang begitu dikenal dalam ilmu hukum maupun ilmu politik terdiri atas pilar legislatif, eksekutif dan yudikatif. Montesquieu mengidealkan ketiga pilar kekuasaan negara ini dilembagakan masing-masing ke dalam tiga organ negara. Menurut Montesquieu, dalam bukunya "*L'Esprit des Lois*" (1784) atau dalam bahasa Inggris-nya "*The Spirit of The Laws*," kekuasaan negara terbagi ke dalam tiga cabang, yaitu; kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, kekuasaan eksekutif untuk melaksanakan, dan kekuasaan untuk menghakimi atau yudikatif. Dari klasifikasi Montesquieu inilah dikenal pembagian kekuasaan negara moderen dalam tiga fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*), dan yudisial (*the judicial function*).<sup>2</sup> Satu organ hanya boleh 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.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> "Charles-Louis de Secondat, baron de La Brède et de Montesquieu", format [http://en.wikipedia.org/wiki/Charles\\_de\\_Secondat,\\_baron\\_de\\_Montesquieu](http://en.wikipedia.org/wiki/Charles_de_Secondat,_baron_de_Montesquieu) diakses pada tanggal 5 September 2010, jam 14.25.

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 13.

<sup>3</sup> Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid 2*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, hlm. 153.

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*.<sup>4</sup>

Senada dengan pernyataan di atas, 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 (*independent agencies*), bahkan di lingkungan eksekutif juga terjadi distribusi kekuasaan melalui desentralisasi.<sup>5</sup>

Lebih lanjut, Fajrul Falaakh menjelaskan, teori pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang semakin tidak memadai untuk memahami berbagai model pengorganisasian suatu negara dan sistem pemerintahannya, lebih-lebih karena perkembangan atau kompleksitas kehidupan bernegara. Menurut C.F. Strong, kompleksitas pemerintahan bahkan lebih mempengaruhi distribusi kekuasaan dari pada keinginan untuk membatasi absolutisme negara atau raja, seperti dipahami dan diteorikan Montesquieu.<sup>6</sup> Terkait hal ini, Ni'matul Huda menyatakan pula bahwa doktrin *trias politica* Montesquieu, yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara selalu harus tercermin di tiga jenis organ negara, sering terlihat tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.<sup>7</sup>

Di sisi lain, perkembangan masyarakat, baik secara ekonomi, politik, dan sosial budaya, serta pengaruh globalisme dan lokalisme, menghendaki struktur organisasi negara lebih responsif terhadap tuntutan mereka, serta lebih efektif dan efisien dalam melakukan pelayanan publik dan mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Perkembangan tersebut berpengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk

---

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. v.

<sup>5</sup> Moh. Fajrul Falakh, "Redistribusi Kekuasaan Negara dan Model Hubungan Antarlembaga Negara dalam UUD 1945 Pasca Amandemen," *Laporan Penelitian*, WCRU-HTN Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2009, hlm. 20.

<sup>6</sup> *ibid.*, hlm. 20-21.

<sup>7</sup> Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 72.

bentuk-bentuk dan fungsi-fungsi lembaga negara. Bermunculah kemudian lembaga-lembaga negara, sebagai bentuk ekperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) yang dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*), atau otorita (*authority*).<sup>8</sup>

Dijelaskan oleh Jimly Asshiddiqie, lembaga-lembaga baru tersebut bisa disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang.<sup>9</sup> Diantara lembaga-lembaga itu kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies*, *independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasa dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut. Bahkan ada lembaga-lembaga yang disebut sebagai *quasi non-governmental organization*.<sup>10</sup>

Pada konteks ketatanegaraan Republik Indonesia, Konstitusi Republik Indonesia menampilkan wajah baru, setelah selesainya empat perubahan UUD 1945, yang secara berantai dilakukan oleh MPR RI selama empat tahun, sejak 1999 hingga 2002.<sup>11</sup> Menurut Denny Indrayana, reformasi di era transisi itu, meski disusun dengan metode tambal sulam dan tanpa perencanaan yang memadai, relatif mampu meletakkan sistem ketatanegaraan baru yang lebih baik. Tentu di sana sini ada kekurangan hasil perumusan, namun, lebih lanjut menurutnya, dibandingkan dengan

---

<sup>8</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan... op. cit.*, hlm. v-vi.

<sup>9</sup> Pernyataan bahwa lembaga/ komisi negara independen merupakan organ negara pembantu atau tambahan masih harus diuji kebenarannya. Pendapat *mainstream* ini hemat penulis tidak tepat, karena dalam konteks kenyataan ketatanegaraan modern, varian dari komisi negara independen, diantaranya Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Penyiaran Indonesia, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) merupakan instrumen utama untuk mewujudkan cita negara hukum yang demokratis (*democratisce rechtsstaat*). Dengan kata lain, tanpa keberadaan komisi negara independen, cita negara hukum yang demokratis hanyalah menjadi angan-angan belaka.

<sup>10</sup> *ibid.*, hlm. vi.

<sup>11</sup> Menurut Moh. Mahfud MD, tidak tepat bila dikatakan Perubahan UUD 1945 sejak tahun 1999 sudah diubah sebanyak empat kali. Hal yang benar menurutnya, UUD 1945 diubah atau diamandemen satu kali, dibahas selama tiga tahun dengan cermat, dan disahkan dalam empat tahap sidang tahunan MPR, yaitu tahun 1999, 2000, 2001, dan 2002. Proses yang panjang ini membuktikan bahwa perubahan itu sudah dilakukan dengan cermat, bukan dengan terburu-buru karena ada kesepakatan dasar yang selalu dijadikan landasan yang berkelanjutan dalam pembahasan-pembahasan.

Moh. Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Kostitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. xi.

konstitusi sebelum amandemen, UUD 1945 hasil amandemen adalah konstitusi yang lebih demokratis.<sup>12</sup>

Salah satu kecenderungan wajah ketatanegaraan Indonesia transisi, serta setelah perubahan UUD 1945 adalah lahirnya "Komisi Negara Independen (*independen agencies*)" maupun lembaga non struktural lainnya, serta komisi eksekutif (*executive branch agencies*).<sup>13</sup> Dikatakan oleh Denny Indrayana, seperti jamur di musim hujan, semua bidang kenegaraan berlomba menghadirkan komisi negara. Tidak sedikit pembuatan undang-undang yang mewujudkan komisi negara baru.<sup>14</sup>

Namun demikian, setelah sekian lama penerapan amandemen, UUD 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 kedudukan, dan "*legal spiritnya*" dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Ketidajelasan keberadaan komisi negara independen dapat dilihat dari penamaan (nomenklatur) awal kelembagaan yang tidak konsisten. Sebagai misal, 'komisi' atau 'dewan' atau 'badan,' dan dasar hukum pembentukannya yang sebagian besar dengan peraturan perundang-undangan di bawah UUD 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 diterapkan dengan setengah hati. Di satu sisi, hampir tidak ada satu komisi negara independenpun di Indonesia yang berfungsi 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 (*constitutionally based power institutions*), dan memiliki *constitutional importance*.

Pembahasan masalah eksistensi komisi negara dalam sistem ketatanegaraan menjadi sangat penting pada saat komisi tersebut akan

---

<sup>12</sup> Denny Indrayana, 2008, *Negara antara Ada dan Tiada; Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 263.

<sup>13</sup> Penyebutan komisi negara independen dalam penelitian ini berarti komisi negara independen dalam artian umum (*generic*) dan jamak (*plural*). Penulis karenanya menghindari penyebutan 'komisi-komisi negara independen,' dikarenakan alasan praktis penulisan, dan menghindari kerancuan konseptual yang diusung. Terkait istilah yang digunakan, guna kepentingan penelitian, penulis secara konsisten menggunakan nomenklatur "komisi negara independen" ketimbang "lembaga negara independen," meskipun kedua istilah ini dianggap tepat, kecuali bila melakukan pengutipan atas uraian-uraian dalam literatur tertentu.

<sup>14</sup> Denny Indrayana, *op. cit.*, hlm. 264.

melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya sebagai lembaga negara pembantu 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. Pengkajian karenanya diperlukan untuk melihat apakah komisi-komisi ini berkedudukan setara satu sama lain. Dalam lingkup yang mendalam, juga penting dikaji apakah komisi-komisi ini berkedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga lain seperti Presiden, DPR, MPR, dan lain-lain, ataukah merupakan subordinasi dari lembaga-lembaga tersebut.<sup>15</sup>

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan beragam uraian pada latar belakang masalah, dapat dilihat adanya beragam permasalahan-permasalahan yang perlu untuk diteliti. Guna penajaman atas luasnya cakupan permasalahan yang beragam ini, penulis mengaggas rumusan masalah untuk diteliti sebagai berikut:

1. Apasajakah karakteristik yang menjadi tolak ukur bagi keberadaan komisi negara independen.
2. Bagaimanakah konstruksi teoritis keberadaan komisi negara independen pada struktur ketatanegaraan Republik Indonesia.
3. Apasajakah bentuk *checks and balances* komisi negara independen terhadap cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam konteks ketatanegaraan Republik Indonesia.

### **C. Metode Penelitian**

Penelitian dengan judul, "Kedudukan Komisi Negara Independen dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia" ini merupakan penelitian hukum normatif. Sebagai suatu penelitian normatif, penelitian ini menggunakan metode penelitian kepustakaan atau studi dokumen, yaitu meneliti dan menguji data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang terkait dengan variabel-variabel penelitian. Guna mendapatkan kesimpulan atas rumusan masalah yang telah dibentuk, penulis menggunakan pendekatan konseptual, yuridis, komparatif, dan historis, yang penerapannya disesuaikan dengan kebutuhan.

---

<sup>15</sup> Lukman Hakim, 2010, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya Malang, Puskasi Universitas Widyagama Malang, dan Setara Press, Malang, hlm. 7.

## D. Komisi Negara Independen (*Independent Agencies*)

### 1. Komisi Negara Independen di Indonesia

Pada tatanan praktik ketatanegaraan Republik Indonesia, keseluruhan lembaga-lembaga negara yang dikategorikan sebagai komisi negara independen adalah yang memenuhi prasyarat tertentu, yakni berkarakteristik:

- 1) Dasar hukum pembentukannya menyatakan secara tegas kemandirian atau independensi dari komisi negara independen terkait dalam menjalankan tugas dan fungsinya (syarat normatif).
- 2) Independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol dari cabang kekuasaan eksekutif.
- 3) Pemberhentian dan pengangkatan anggota komisi menggunakan mekanisme tertentu yang diatur khusus, bukan semata-mata berdasarkan kehendak Presiden (*political appointee*).
- 4) Kepemimpinan komisi bersifat kolektif kolegial, jumlah anggota atau komisioner bersifat ganjil dan keputusan diambil secara mayoritas suara.
- 5) Kepemimpinan komisi tidak dikuasai atau tidak mayoritas berasal dari partai politik tertentu.
- 6) Masa jabatan para pemimpin komisi definitif, habis secara bersamaan, dan dapat diangkat kembali untuk satu periode berikutnya.
- 7) Keanggotaan lembaga negara ini terkadang ditujukan untuk menjaga keseimbangan perwakilan yang bersifat nonpartisan.

Pertanyaan yang timbul kemudian adalah, apabila terdapat satu atau dua karakteristik yang tidak terpenuhi, apakah tetap memenuhi syarat untuk dikategorikan sebagai komisi negara independen? Untuk menjawab pertanyaan ini, penulis berargumentasi sebagai berikut. Independensi (karakteristik 2) penulis kategorikan sebagai syarat yang harus ada apabila suatu lembaga negara dikategorikan sebagai komisi negara independen, dikarenakan prinsip independensi atau kemandirian mengharuskan, "tidak ada komisi negara independen yang tidak independen." Begitu pula karakteristik 1, dan 3. Karakteristik-karakteristik ini merupakan karakteristik 'utama' yang kesemuanya kompatibel dengan karakteristik lainnya, yang penulis kategorikan sebagai 'pelengkap' (karakteristik 4, 5, 6, dan 7).

Hemat penulis, suatu lembaga negara dikatakan komisi negara independen apabila 'paling tidak,' (1) dasar hukum pembentukannya menyatakan secara tegas kemandirian atau independensi dari komisi negara independen terkait dalam menjalankan tugas dan fungsinya), (2) independen, dalam artian bebas dari pengaruh, kehendak, ataupun kontrol

dari cabang kekuasaan eksekutif, dan (3) pemberhentian dan pengangkatan anggota komisi menggunakan mekanisme tertentu yang diatur khusus, bukan semata-mata berdasarkan kehendak Presiden. Sehingga, sepanjang tiga kategori utama dimaksud terpenuhi, suatu lembaga negara merupakan komisi negara independen.

Berdasarkan hasil analisis sebelumnya dan berpijak pada asumsi adanya diferensiasi antara komisi negara independen dan organ-organ eksekutif independen, penulis menyatakan bahwa di Indonesia saat ini, 'paling tidak' terdapat 15 komisi negara independen, dikarenakan memenuhi karakteristik-karakteristik yang digunakan dalam penelitian ini. Keseluruhan lembaga-lembaga negara ini adalah:

1. Komisi Yudisial (KY).
2. Komisi Pemilihan Umum (KPU).
3. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM).
4. Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan (Komnas Perempuan).
5. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).
6. Ombudsman Republik Indonesia (ORI).
7. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).
8. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK).
9. Komisi Perlindungan Anak (KPA).
10. Dewan Pers.
11. Dewan Pendidikan.
12. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK).
13. Komisi Informasi.
14. Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu).
15. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK).

## **2. Rekonstruksi Teoritik Eksistensi Komisi Negara Independen pada Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia**

Sebagai landasan teori/ pisau analisis yang dipandang cocok untuk memadankan dan memposisikan konstruksi teoritis komisi negara independen dalam struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, penulis menggunakan Teori *The New Separation of Power* (Pemisahan Kekuasaan Baru) yang berkembang Di Amerika Serikat. Bruce Ackerman menyatakan:

*"...The American system contains (at least) five branches; House, Senate, President, Court, and independent agencies such as the Federal Reserve Board. Complexity is compounded by the wildering institutional dynamics of the American federal system. The crucial question is not complexity, but whether*



*we Americans are separating power for the right reason* [...Pemisahan kekuasaan pada sistem ketatanegaraan Amerika Serikat setidaknya terdiri dari lima cabang; Dewan Perwakilan, Senat, Presiden, Mahkamah Agung, dan lembaga independen seperti Federal Reserve Board. Kompleksitas ini diperdalam dengan adanya dinamika perluasan sistem kelembagaan negara pada tingkat federal. Pertanyaan krusialnya bukanlah pada kompleksitas, tetapi apakah kita, Amerika Serikat, memisahkan kekuasaan untuk alasan yang tepat].<sup>16</sup>

Secara fungsional, poros-poros kekuasaan yang diuraikan dari teori ini adalah legislatif (Dewan Perwakilan, dan Senat), eksekutif (Presiden), yudikatif (Mahkamah Agung), dan komisi negara independen (Bank Sentral). Secara konseptual terdapat kemiripan antara sistem ketatanegaraan Amerika Serikat dengan Republik Indonesia. Dalam pandangan penulis, poros-poros kekuasaan ini adalah legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat, dan Dewan Perwakilan Daerah), eksekutif (Presiden), yudikatif (Mahkamah Agung, dan Mahkamah Konstitusi), dan komisi negara independen (Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan/ PPATK).

Sedangkan, secara institusional, pada konteks sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, lembaga-lembaga negara yang tercakup adalah, DPR, DPD, Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, dan komisi negara independen, seperti PPATK. Khusus untuk DPD, memang terdapat perbedaan besar dengan Senat Amerika Serikat yang memiliki kewenangan legislatif dan hak veto. Meskipun berkedudukan sebagai suatu kamar parlemen, fungsi DPD sepenuhnya bersifat kepenasihatian (*advisory*) dan tidak tepat untuk disebut sebagai *co-legislator* terhadap DPR, karena pengambilan keputusan dalam legislasi adalah DPR dan Presiden.<sup>17</sup> DPD merupakan perwakilan daerah yang kewenangan legislasinya sangat terbatas pada masalah-masalah tertentu saja (Pasal 22D Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945), namun berfungsi efektif dalam kapasitasnya sebagai bagian dari Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. Adapun Mahkamah Agung Amerika Serikat memiliki pula kewenangan *constitutional review*, yang di Indonesia merupakan kewenangan dari Mahkamah Konstitusi.

---

<sup>16</sup> Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers*, The Harvard Law Review, vol. 113, HVLRL 633 (Jan. 2000), page 728.

<sup>17</sup> Moh. Fajrul Falaakh, "Konstitusi dalam Berbagai Lapisan Makna," dalam *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Volume 3 Nomor 3, September 2006, hlm. 103.

Menurut penulis, setelah menganalisis Bab IV *The Shape of The New Separationism* (Wujud Terbaru Paham Pemisahan Kekuasaan) pada artikel *The New Separation of Power*, dalam *Harvard Law Review* 633 (2000), Bruce Ackerman mengidealkan bahwa bentuk terbaru (*distinctive pattern*) dari paham pemisahan kekuasaan modern tidak lagi terbatas berdasarkan pemisahan tiga fungsi saja (*Separationism's Three Rationales*), sebagaimana dikehendaki oleh Montesquieu dan Madison, melainkan telah terwujud ke dalam lembaga-lembaga yang ada pada sistem kelembagaan negara itu sendiri. Berdasarkan pemahaman ini, Ackerman mengatakan cabang-cabang kekuasaan negara hendaknya dengan tegas dilihat berdasarkan model kelembagaannya, yang dalam konteks Amerika Serikat terdiri dari (1) cabang kekuasaan House of Representatives, (2) Senate, (3) President, (4) Supreme Court, dan (5) cabang kekuasaan *independent agencies* (komisi negara independen).<sup>18</sup>

Berdasarkan pemaparan-pemaran tersebut, tampak jelas bahwa komisi negara independen di Indonesia dapat dipersamakan dengan komisi negara independen di Amerika Serikat, karena berada di luar ranah tiga poros kekuasaan asli (*the original three branches*), dan secara institusional dapat dipolakan ke dalam cabang-cabang kekuasaan berdasarkan jenis kelembagaannya, yaitu cabang kekuasaan (1) DPR, (2) Presiden, (3) MA, (4) MK, dan (5) cabang kekuasaan komisi negara independen. Sehingga, *independent agencies* yang dimaksud dalam teori tersebut juga mengambil bentuk atau dapat dimaknai sebagai komisi negara independen dalam konteks ketatanegaraan Republik Indonesia.

Sebagai tambahan, dan guna pengayaan teoritik, selain teori *the new separation of power*, dikenal pula teori "*the fourth branch of the government* (cabang kekuasaan keempat)" yang dinyatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp, sebagai berikut:

*"Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the 'headless fourth branch' of the government). It take the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions* [Lembaga-lembaga regulator dan pengawas merupakan sebuah tipe baru dari administrasi otonom yang telah berkembang pesat di Amerika Serikat (di mana kadang-kadang disebut sebagai 'cabang kekuasaan keempat tanpa kepala']

---

<sup>18</sup> Gunawan A Tauda, 2012, *Komisi Negara Independent*, Genta, Yogyakarta, hlm, 68

dari pemerintahan Federal). Lembaga-lembaga ini dikenal luas secara umum sebagai Komisi Negara Independen]."<sup>19</sup>

Berdasarkan teori Yves Meny dan Andrew Knapp ini, maka terdapat kekuasaan keempat yakni komisi negara independen. Pada konteks ketatanegaran Indonesia, ada karena kecenderungan dalam teori administrasi untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administratif menjadi bagian dari tugas komisi negara independen. Sebagai misal, kewenangan penindakan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penyitaan) dan pencegahan atas tindak pidana korupsi dilaksanakan pula oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Selain itu, kewenangan menyelenggarakan pemilihan umum yang tadinya berada di bawah kendali Menteri Dalam Negeri, saat ini dilaksanakan sepenuhnya oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) secara independen.

Cabang kekuasaan keempat yang di maksud dalam teori di atas dapat pula mengambil bentuk atau dimaknai sebagai komisi negara independen, karena keberadaannya tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan legislatif (*legislature*), eksekutif (*executive*), ataupun cabang kekuasaan kehakiman (*judiciary*). Karenanya, konstruksi teoritis keberadaan komisi negara independen pada konteks ketatanegaraan Republik Indonesia dapat digolongkan ke dalam cabang kekuasaan keempat tanpa kepala (*the headless fourth branch of government*).

Berdasarkan pemaparan-pemaran di atas, penulis memberanikan diri untuk menyimpulkan bahwa, komisi negara independen (secara *generic*) merupakan cabang kekuasaan tersendiri di luar konsepsi *trias politica* Montesquieu. Kenyataan bernegara Republik Indonesia dewasa ini menunjukkan bahwa terdapat cabang kekuasaan tersendiri, yakni komisi negara independen. Sebagai cabang kekuasaan tersendiri, konstruksi teoritis keberadaan komisi negara independen dapat dimaknai sebagai bagian dari "Pemisahan Kekuasaan Baru," ataupun "Cabang Kekuasaan Keempat." Kendati demikian, komisi negara independen lahir dari rahim *trias politica* Montesquieu, sehingga keberadaannya tidak dapat dipisahkan secara serta merta dari konsepsi *trias politica* ini.

### 3. Model Hubungan Antarlembaga Negara

Struktur ketatanegaraan Republik Indonesia dapat dilihat berdasarkan distribusi kekuasaan dan model hubungan antarlembaga negara dalam UUD 1945 pasca amandemen. Secara umum, model

---

<sup>19</sup> Yves Meny dan Andrew Knapp, 1998, *Government and Politic in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, Oxford University Press, Oxford, page. 281.

hubungan antarlembaga ini disebut hubungan yang sederajat serta *checks and balances*. Fajrul Falaakh, membahasakan hubungan antarlembaga negara bersifat *nebengoernet*, dalam artian, lembaga-lembaga negara pada dasarnya diletakkan pada kedudukan sejajar sekaligus dalam model hubungan *checks and balances*, dan tidak lagi bersifat hirarkis piramidal.<sup>20</sup>

Pembahasan mengenai pola hubungan antarlembaga negara ini perlu dilakukan, untuk paling tidak menjelaskan dan memposisikan letak komisi negara independen pada struktur ataupun sistem ketatanegaraan Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945. Karenanya, berikut terpampang skema kelembagaan organisasi negara terbaru yang diperkenalkan oleh Sekretariat Jenderal MPR Republik Indonesia, yang lazimnya dikenal dan dipublikasikan secara luas. Bagan pola hubungan antarlembaga negara versi ini dikutip pula oleh Jimly Asshiddiqie, dalam buku *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (2010).<sup>21</sup>

Mengutip pendapat Moh. Fajrul Falaakh, ragaan di atas memiliki beragam ketidaktepatan yang mencolok, yaitu:

- 1) Penempatan pemerintahan daerah, yang terdiri dari kepala daerah dan DPRD di bawah Presiden. Lebih tepat daerah diletakkan di bawah UUD 1945.
- 2) Penempatan daerah kabupaten/ kota mengesankan bahwa hirarkinya di bawah daerah provinsi.
- 3) Penempatan KPU, KY, dan bank sentral di bawah lembaga-lembaga seperti MPR, MK, atau MA.
- 4) Wantimpres (DPP) tidak harus didudukkan di bawah presiden dan tanpa kejelasan pola hubungan kepenasehatan.<sup>22</sup>

Selain itu, mengacu pada asumsi adanya diferensiasi antara organ-organ eksekutif independen dengan komisi negara independen, serta teori "*The New Separation of Power*," bagan tersebut menunjukkan beragam kelemahan, yakni:

- 1) Bank sentral, TNI, Polri, dan Kejaksaan Agung, dikarenakan berada di bawah kendali eksekutif, sebaiknya ditempatkan di bawah Presiden, sejajar dengan Menteri Negara, namun tetap memiliki garis vertikal lurus pada Konstitusi, karena memiliki kekuasaan yang bersumber pada UUD 1945.

---

<sup>20</sup> Moh. Fajrul Falakh, "Redistribusi Kekuasaan Negara dan Model Hubungan Antarlembaga Negara dalam UUD 1945 Pasca Amandemen," *Laporan Penelitian*, WCRU-HTN Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2009, hlm. 85-86.

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan... op. cit.*, hlm. 145.

<sup>22</sup> Moh. Fajrul Falakh, *op. cit.*, hlm. 86-87.

- 2) KY yang menyatu dengan MK dan MA, namun berada di bawah kedua institusi tersebut. Kendati bukan pelaksana atau penyelenggara kekuasaan kehakiman, idealnya KY berkedudukan sejajar dan terpisah dengan MK dan MA, namun tetap memiliki garis vertikal lurus pada Konstitusi, karena memiliki kewenangan yang bersumber pada UUD 1945, dan tidak dikendalikan oleh kedua lembaga tersebut. Tidak logis apabila lembaga yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai 'wewenang lain' ini berada di bawah lembaga yang diawasinya.
- 3) Komisi Negara Independen seperti KPU & KY (*constitutional organ*) serta KPK & Komnas HAM (*constitutional importance*) idealnya berkedudukan sederajat atau paling kurang sejajar (tidak sepenuhnya terletak di bawah) dengan DPR, Presiden, MA, dan MK, serta tetap memiliki garis vertikal lurus pada Konstitusi, karena memiliki kewenangan yang bersumber pada UUD 1945, dan tidak dikendalikan oleh tiga cabang kekuasaan asli (independen). Penggambaran komisi negara independen pada bagan di atas 'dapat' diintegrasikan ke dalam satu kotak khusus, yang di dalamnya termuat semua varian dari komisi negara independen baik KPU, KY, maupun 'semua' komisi negara independen yang memiliki *constitutional importance*.

Berpijak pada bagan sebelumnya dan uraian-uraian terkait, kesimpulan-kesimpulan penting yang dapat dikemukakan terhadap kedudukan komisi negara independen pada struktur ketatanegaraan Republik Indonesia, dirumuskan sebagai berikut:

- 1) Lembaga-lembaga negara yang memegang kekuasaan menurut UUD 1945 termasuk pula didalamnya komisi negara independen. Kekuasaan dimaksud adalah kewenangan tertentu yang bersumber langsung pada Konstitusi, guna mewujudkan tujuan negara, sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD 1945. Bila dianalisis lebih lanjut, dilihat dari tujuan akhir yang ingin dicapai, yaitu mewujudkan tujuan negara, maka baik lembaga tinggi negara maupun komisi negara independen memiliki kedudukan yang sederajat.
- 2) Apabila melihat letak 'seluruh' komisi negara independen yang berada di bawah DPD, MPR, DPR, Presiden dan Wakil Presiden, MK, MA, dan BPK (lembaga tinggi negara), maka tampak jelas lembaga negara ini diposisikan sebagai *state auxiliary agencies* maupun 'lembaga negara' saja oleh pembentuk Konstitusi dan

undang-undang. Dengan demikian, 'saat ini' kedudukan komisi negara independen pada struktur ketatanegaraan masih diposisikan di bawah lembaga tinggi negara, dan sebagai lembaga negara tambahan atau penunjang. Kendati demikian, komisi negara independen merupakan lembaga negara yang berperan penting guna mewujudkan cita negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*).

- 3) Ragaan di atas tidak selaras dengan perkembangan ketatanegaraan modern, yang menghendaki adanya pengakuan atas eksistensi komisi negara independen sebagai cabang kekuasaan baru di era modern.
- 4) Ragaan di atas menunjukkan pula kelemahan dan keterbatasan komisi negara independen dalam konteks *checks and balances*, dikarenakan secara konseptual saja sudah dianggap sebagai *state auxiliary agencies*, padahal sejatinya komisi negara independen dibentuk bertujuan untuk menjalankan prinsip *checks and balances*. Hal ini tidak selaras (dikarenakan komisi negara independen ditempatkan "di bawah" tiga poros kekuasaan asli), dengan model hubungan antarlembaga negara yang bersifat *nebengoernet*, dalam artian lembaga-lembaga negara pada dasarnya diletakkan pada kedudukan sejajar sekaligus dalam model hubungan *checks and balances*, dan tidak lagi bersifat hirarkis piramidal.

#### **4. *Checks and Balances* Komisi Negara Independen terhadap Cabang Kekuasaan Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif dalam Konteks Ketatanegaraan Republik Indonesia**

*Checks and balances* antara komisi negara independen dan tiga poros kekuasaan asli (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) menunjukkan bahwa:

- 1) Dewan Perwakilan Rakyat, dan Mahkamah Konstitusi sangat membatasi dan menyeimbangi komisi negara independen, sedangkan Presiden dan Mahkamah Agung kurang berpengaruh dalam hal membatasi dan menyeimbangi komisi negara independen.
- 2) Cabang kekuasaan eksekutif (Presiden) merupakan *main target* dari pembatasan dan penyeimbangan komisi negara independen, sehingga komisi negara independen dalam konteks *checks and balances* sangat membatasi Presiden dalam hal-hal tertentu.
- 3) Mahkamah Konstitusi tidak tersentuh pembatasan dan penyeimbangan dari komisi negara independen, begitu pula Parlemen (DPR, DPD, dan MPR).

## E. Penutup

### 1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dan hasil analisis, penulis menggagas kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Kenyataan bernegara Republik Indonesia dewasa ini menunjukkan bahwa terdapat cabang kekuasaan tersendiri, yakni komisi negara independen (*independent agencies*). Sebagai cabang kekuasaan tersendiri, konstruksi teoritis keberadaan komisi negara independen dapat dimaknai sebagai bagian dari "*The New Separation of Power* (Pemisahan Kekuasaan Baru)." Adapun 'pelabelan' komisi negara independen sebagai cabang kekuasaan tersendiri menurut perspektif *The New Separation of Power* adalah kategorisasi keilmuan (dalam arti menurut tinjauan pustaka) dan bukan disebut atau ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Republik Indonesia.
- 2) Kedudukan komisi negara independen pada struktur ketatanegaraan Republik Indonesia 'masih' diposisikan di bawah lembaga tinggi negara, dan dianggap sebagai lembaga negara tambahan atau penunjang.
- 3) Argumentasi bahwa konsep *checks and balances* hanya berlaku di antara lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif adalah tidak tepat. Kenyataan bernegara kontemporer menunjukkan komisi negara independen juga berperan (meskipun terbatas) dalam pembatasan dan penyeimbangan terhadap tiga poros kekuasaan asli.

### 2. Saran

Berdasarkan hasil analisis dan kesimpulan-kesimpulan pada penelitian ini, penulis menggagas saran-saran sebagai berikut:

- 1) Pentingnya dilakukan restrukturisasi, dan revitalisasi komisi negara independen, antara lain dengan menjadikannya sebagai organ konstitusi (*constitutional organ*) melalui Amandemen V UUD 1945. Idealnya semua komisi negara independen diatur secara tegas dalam konstitusi termasuk menyangkut status kelembagaan, kewenangan, mekanisme pengisian jabatan, dan hubungannya dengan lembaga negara lain.
- 2) Pentingnya dilakukan pengembangan keilmuan hukum ketatanegaraan yang sejalan dengan perkembangan ketatanegaraan moderen, yang menghendaki adanya pengakuan terhadap *independent agencies* sebagai poros kekuasaan baru.[]

### Daftar Pustaka

- Bruce Ackerman, *The New Separation of Powers*, The Harvard Law Review, vol. 113, HVLIR 633 (Jan. 2000).
- Denny Indrayana, 2008, *Negara antara Ada dan Tiada; Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Firmansyah Arifin, Fulthony A.M., Lilis Mulyani, Mustafa Fakhri, Narwanto, Patra M. Zein, Zaenal M. Hussein, 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2006, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Moh. Fajrul Falaakh, "Konstitusi dalam Berbagai Lapisan Makna," dalam *Jurnal Konstitusi Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia*, Volume 3 Nomor 3, September 2006.
- Moh. Fajrul Falakh, "Redistribusi Kekuasaan Negara dan Model Hubungan Antarlembaga Negara dalam UUD 1945 Pasca Amandemen," *Laporan Penelitian*, WCRU-HTN Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, 2009.
- Moh. Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Kostitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta.
- William F. Funk, & Richard H. Seamon, 2001, *Administrative Law; Examples & Explanations*, Aspen Law & Business, printed in the United States of America, New York.
- Yves Meny dan Andrew Knapp, 1998, *Government and Politic in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, Oxford University Press, Oxford.