

# **PENATAAN LEMBAGA NEGARA PENUNJANG INDEPENDEN DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

**Muchammad Zamroni\***

Fakultas Hukum, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Jenderal Sudirman Lumajang

**Jati Nugroho**

Fakultas Hukum, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Jenderal Sudirman Lumajang

**Anis Ibrahim**

Fakultas Hukum, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Jenderal Sudirman Lumajang

**Henny Purwanti**

Fakultas Hukum, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Jenderal Sudirman Lumajang

**Dwi Sriyantini**

Fakultas Hukum, Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Jenderal Sudirman Lumajang

## **Abstrak :**

Suasana hubungan check and balances dalam Trias Politica antar badan negara saling menegakkan karena masing-masing badan negara tidak boleh melampaui batas kekuasaan yang sudah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan badan negara tidak dicampuri kekuasaannya sehingga antara 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 Yudisial berdasarkan Pasal 24 ayat (3) seperti: KPK, Kejaksaan, maupun Polri, Fungsi eksekutif seperti Komnas HAM, fungsi legislatif seperti PPK, 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 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*

---

\* Alamat korespondensi: zroni60@gmail.com

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 Montesquieu tentang pemisahan kekuasaan (*Trias politica*) sulit dilaksanakan namun demikian ide dari Montesquieu 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 ke pada ajaran Montesquieu 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 tersebut perlu dibentuk badan - badan tertentu yang terpisah satu sama lain (*scheiding van organen*) dengan demikian tidak ada campur tangan antara badan-badan negara tersebut dalam melaksanakan kekuasaannya masing-masing.<sup>1</sup>

Dalam *trias politica* terdapat susutana 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 keseimbangan kekuasaan. Berdasarkan pengertian diatas, maka Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945,<sup>2</sup> baik sebelum maupun setelah dilakukan perubahan tidak menganut asas pemisahan kekuasaan (*separation of power*) sebagaimana dimaksud oleh ajaran Montesquieu.<sup>3</sup> Selain itu menurut Hadjon<sup>4</sup> 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 keku

<sup>1</sup>M. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan menurut sistem Undang-Undang Dasar 1945*, P.T Gramedia, Jakarta, 1997, h. 31.

<sup>2</sup>Selanjutnya dalam tulisan ini disebut UUD 1945 apabila dikutip dari UUD sebelum amandemen dan UUD NRI 1945 apabila dikutip dari UUD pasca amandemen

<sup>3</sup>Otong Rosadi, *Hukum Tata Negara Indonesia Teori dan Praktek*, Fakultas Hukum Universitas Ekasakti, Padang, 2004, h.126-127.

<sup>4</sup>Philipus M. Hadjon, *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara*, Yuridika, Vol. 14, No. 6, Nopember-Desember 1999 h. 407.

asaan yang tertinggi. Dengan makna yang demikian, dalam negara Republik Indonesia diakui bahwa negara yang tertinggi ditangan rakyat.<sup>5</sup>

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 Rosadi<sup>6</sup> 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 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*) atau otorita (*authority*). Lembaga-lembaga baru tersebut bisa disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institution* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Diantara lembaga-lembaga negara itu kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *selfregulatory agencies*, *independent supervisory bodies* atau lembaga yang menjalankan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.<sup>7</sup>

Di Indonesia Pasca reformasi, termasuk didalamnya reformasi konstitusi hadir berbagai lembaga-lembaga negara baru yang umumnya dinamakan “komisi” 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.<sup>8</sup> Jika dicermati menurut Jimly Asshiddiqie, UUD NRI 1945 pasca perubahan tersebut, ada 34

<sup>5</sup> *Ibid*, h. 408

<sup>6</sup> Otong Rosadi, *Hukum Tata Negara Indonesia... Op. Cit*, h. 127

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan konsolidasi lembaga negara pasca Reformasi*

*masi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006. h.vii.

<sup>8</sup> Radian Salman, *Pengawasan Dan Pertanggungjawaban Lembaga Negara Penunjang Independen*, Yuridika Vol. 24 No. 2, Mei-Agustus 2009, h. 163

lembaga negara,<sup>9</sup> berkembangnya demikian banyak lembaga-lembaga negara yang bersifat independen tersebut mencerminkan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan dari tangan birokrasi ataupun organ-organ konvensional pemerintahan tempat kekuasaan selama masa-masa sebelumnya terkonsentrasi. Sebagai akibat tuntutan perkembangan yang semakin kompleks dan rumit, organisasi-organisasi kekuasaan yang birokratis, sentralistik, dan terkonsentrasi tidak dapat lagi diandalkan. Karena itu, pada waktu yang hampir bersamaan muncul gelombang deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, desentralisasi, dan dekonsentrasi.

Akibatnya fungsi-fungsi kekuasaan yang sebelumnya melekat dalam fungsi-fungsi eksekutif, legislatif, dan bahkan yudikatif dialihkan menjadi fungsi organ tersendiri yang bersifat independen. Karena itu, kadang-kadang lembaga-lembaga baru tersebut menjalankan fungsi-fungsi yang bersifat campuran, dan masing-masing bersifat independen (*independent bodies*).<sup>10</sup>

Lembaga-lembaga Independen itu sebagaimana lebih dekat ke fungsi legislatif dan regulatif, sebagian lagi dekat ke fungsi administratif-eksekutif, bahkan ada pula yang lebih dekat ke pada cabang kekuasaan yudikatif. Dan tidak jarang badan-badan atau lembaga-lembaga itu ditempatkan sebagai lembaga eksekutif, legislatif atau bahkan Yudisiil.

Berdasarkan uraian tersebut di atas kiranya perlu adanya penataan lembaga negara penunjang independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, isu hukum yang akan dikaji da-

lam tulisan ini, yakni Kedudukan lembaga-lembaga negara penunjang Independen dan Fungsi lembaga-lembaga negara penunjang Independen.

## B. Metode Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan dalam penulisan penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai.<sup>11</sup>

Didalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian ini adalah Pendekatan Konseptual dan Pendekatan Perundang-undangan. Adapun pendekatan konseptual (*conceptual approach*) 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

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie, *Op. Cit*, h.24-25.

<sup>10</sup> *Ibid*

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2009, h.35.

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. Ataupun 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

### C. 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 (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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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,

<sup>12</sup> Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara Indonesia, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005, h. 219

<sup>13</sup> Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Majalah Yuridika, No. 5 dan 6, universitas Airlangga, 1997, h. 1.

wewenang berkaitan dengan kekuasaan.<sup>14</sup>

Senada dengan Henc van Maar seven, 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 verklij ging en uitoefening van bestuursrecht elijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtsubjecten in het bestuurlijke rechtsverkeer”*<sup>15</sup> 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*.<sup>16</sup>

Sebagai suatu konsep hukum publik menurut Henc Van Maarseveen, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu : pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah penggunaan wewenang dimaksudkan untuk menggantikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu harus selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya. Konformitas hukum, mengandung makna adanya standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).<sup>17</sup>

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.

### 1.1 Sumber Wewenang

Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara utama untuk memperoleh wewenang pemerintahan, yaitu atribusi, dan delegasi. Kadangkadang juga mandat, mandat ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang, namun apabila dikaitkan dengan gugatan TUN (gugatan kepengadilan tata usaha negara), mandat tidak ditempatkan secara tersendiri karena penerima mandat tidak bisa menjadi tergugat di pengadilan tata usaha negara.<sup>18</sup>

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:<sup>19</sup>

- a. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegdheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan);
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegdheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*, (delegasi adalah pelepasan wewenang pemerintahan

<sup>14</sup>Abdul Latief, *Reformasi dan Paradigma Penegakan Hukum Menuju Pemerintahan yang Bersih*, UII Press, Jakarta, 2004 h. 126

<sup>15</sup>H.D. Stout dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 101

<sup>16</sup>Bryan A. Garner et.al, *Black’s Law Dictionary*, (St. Paul: Publishing, 2009)

<sup>17</sup>Abdul Latief, *Op.Cit*

<sup>18</sup>Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, *Op. Cit*, h. 2.

<sup>19</sup>Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, *Op. Cit*, h. 104-105

dari satu organ pemerintahan ke pada organ pemerintahan lainnya);

- c. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zinj bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*, (mandat ter jadi 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-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 dinyatakan bahwa Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) adalah lembaga negara dalam rumus kekuasaan eksekutif yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Dalam Pasal 6 ditegaskan komisi Pemberantasan Korupsi mempunyai tugas melakukan:

- Tindakan-tindakan pencegahan sehingga tidak terjadi Tindak Pidana Korupsi;
- Koordinasi dengan instansi yang berwenang melaksanakan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi

si dan instansi yang bertugas melaksanakan pelayanan publik;

- Monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara;
- Supervisi terhadap instansi yang berwenang melaksanakan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi;
- Penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap Tindak Pidana Korupsi; dan
- Tindakan untuk melaksanakan penetapan hakim dan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Disamping itu, pada saat sebelum berlakunya Undang-Undang ini, pemberantasan korupsi juga sudah dilakukan oleh lembaga-lembaga lain yang berkaitan dengan pemberantasan tindak pidana korupsi, oleh karena itu, berdasarkan pasal 6 huruf C kewenangan Komisi Pemberantasan Korupsi dalam melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi yang:

- Melibatkan aparat penegak hukum, penyelenggara negara, dan orang lain yang ada kaitannya dengan tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh aparat penegak hukum atau penyelenggara negara;
- Mendapat perhatian yang merealisasikan masyarakat; dan/atau
- Menyangkut kerugian negara paling sedikit 1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).

Guna menjalankan tugas dan kewenangannya KPK berkewajiban melaporkan kegiatan tersebut tiap tahunnya kepada Presiden, Dewan Perwa

kilan Rakyat, dan Badan Pemeriksa Keuangan.<sup>20</sup>

#### **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 Asshiddiqie<sup>21</sup> 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 itu sendiri tidaklah ditentukan oleh UUD NRI 1945, melainkan oleh Undang-Undang tentang Pemilu. Kedudukan KPU sebagai lembaga negara dapat dianggap sederajat dengan lembaga-lembaga negara lain yang dibentuk oleh atau dengan undang-undang.

Lebih lanjut menurut Jimly Asshiddiqie, karena keberadaan lembaga penyelenggara pemilihan umum disebutkan tegas dalam UUD NRI 1945, kedudukannya menjadi sangat penting artinya, keberadaannya dijamin dan dilindungi secara konstitusional dalam UUD NRI 1945. Inilah salah satu contoh lembaga negara yang dikatakan penting secara konstitusional atau

lembaga negara yang memiliki apa yang disebut sebagai *constitutional importance*, terlepas apakah ia diatur eksplisi atau tidak dalam undang-undang dasar.

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*.<sup>22</sup>

#### **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*”. Pembukaan UUD NRI 1945 tersebut memaparkan keseluruhan Pasal dalam batang tubuhnya, terutama berkaitan dengan persamaan kedudukan warga negara dalam hukum dan pemerintahan, hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, kemerdekaan berserikat dan berkumpul, hak untuk mengeluarkan pikiran dan tulisan, kebebasan memeluk agama dan untuk beribadah sesuai dengan agama dan kepercayaan itu, hak untuk memperoleh pendidikan dan pengajaran.<sup>23</sup>

Komnas HAM dibentuk berdasarkan Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia. Namun demikian, lembaga ini menurut Jimly Asshiddiqie<sup>24</sup> merupakan salah

<sup>20</sup>Pasal 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.

<sup>21</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi lembaga negara.... Op. Cit*, h. 234

<sup>22</sup>Untuk keterangan lebih lanjut mengenai tugas dan wewenang KPU lihat ketentuan Pasal 8 Undang-undang No. 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

<sup>23</sup>Ni'matul Huda, *Op. Cit*, h. 225

<sup>24</sup>Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi lembaga negara.... Op. Cit*, h. 244



satu lembaga negara yang memiliki *constitutional importance* yang sama dengan kejaksaan dan kepolisian hal ini karena disetiap negara konstitusional, jaminan hak asasi manusia dalam undang-undang merupakan ciri pokok negara hukum atau paham negara demokrasi (*constitutional democracy*). Untuk memajukan dan melindungi HAM dalam UUD 1945, negara memerlukan pembentukan suatu lembaga negara yang tersendiri. Akan tetapi, karena lembaga semacam itu tidak bisa diatur khusus dalam undang-undang dasar, melainkan biasanya diatur dengan undang-undang.

Komnas HAM didirikan bertujuan<sup>25</sup>:

- 1) Mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia sesuai dengan Pancasila, Undang - Undang Dasar 1945. Dan Piagam Perserikatan Bangsa- Bangsa, serta Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia; dan
- 2) Meningkatkan perlindungan dan penegakan hak asasi manusia guna berkembangnya pribadi manusia Indonesia seutuhnya dan kemampuannya berpartisipasi dalam berbagai bidang kehidupan.

Berdasarkan Undang-Undang No. 39 Tahun 1999 dapat diketahui bahwa kedudukan komnas HAM adalah sebagai lembaga independen yang membantu pemerintah mengembangkan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan hak asasi manusia maka kedudukannya (status) dalam struktur ketatanegaraan berada pada lem-

baga yang membentuknya, yakni Presiden dan DPR.<sup>26</sup>

#### **d. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK)**

PPATK lahir atas dasar Undang-undang No. 15 tahun 2002 tentang tindak pidana pencucian uang. Dengan tujuan untuk mencegah dan memberantas tindak pidana pencucian uang, PPATK dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya bersifat independen dan bertanggung jawab kepada Presiden. Karena PPATK bersifat independen, maka semua pihak tidak boleh melakukan campur tangan dalam segala bentuknya terhadap pelaksanaan tugas dan kewenangan, kepala dan wakil kepala PPATK wajib menolak setiap campur tangan dari pihak manapun dalam pelaksanaan tugas dan kewenangannya.

Untuk melakukan tugasnya, PPATK mempunyai wewenang:

- a. Meminta dan menerima laporan dari penyedia jasa keuangan;
- b. Meminta informasi mengenai perkembangan penyidikan atau penuntutan terhadap tindak pidana pencucian uang yang telah dilaporkan kepada penyidik atau penuntut umum;
- c. Melakukan audit terhadap penyedia jasa keuangan mengenai kepatuhan kewajiban sesuai dengan ketentuan dalam undang-undang ini dan terhadap pedoman pelaporan mengenai transaksi keuangan;
- d. Memberikan pengecualian kewajiban pelaporan mengenai transaksi keuangan yang dilakukan secara tunai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13 ayat (1) huruf b.

<sup>25</sup> Pasal 75 Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

<sup>26</sup> Ni'matul Huda, Hukum Tata Negara, Op Cit, h. 229.

Apabila tugas dan wewenang yang dimiliki oleh PPATK di kaitkan 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 sebagai mana 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,<sup>27</sup> 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).

Kadang-kadang, lembaga-lembaga negara yang dimaksud dibentuk berdasarkan atas peraturan perundang-undangan atau bahkan hanya berdasarkan atas *beleid* Presiden (*Presidential policy*) saja. Lembaga-lembaga dimaksud, misalnya, Komisi Hukum Nasional, Komisi Nasional Lanjut Usia, Lemhanas, LPND, dan lain-lain.<sup>28</sup> Da

lam 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 yang bersifat independen yang fungsi utamanya mengatur hal-hal mengenai penyiaran. Karena luasnya lingkup kegiatan penyiaran, maka KPI dibentuk ditingkat pusat dan Provinsi. Dalam menjalankan fungsi, tugas, wewenang dan kewajibannya, KPI pusat diawasi oleh DPR, sedangkan KPI daerah diawasi oleh DPRD.<sup>29</sup>

Dari ketentuan Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang penyiaran dapat kita lihat bahwa fungsi KPI adalah mewakili aspirasi serta mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran, sedangkan dalam ayat (2) disebutkan menjalankan fungsinya, KPI berwenang:

1. Menentukan standar program siaran;
2. Menyusun peraturan dan menetapkan pedoman perilaku penyiaran
3. Mengawasi pelaksanaan peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
4. Memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan dan pedoman perilaku penyiaran serta standar program siaran;
5. Melakukan koordinasi dan/atau kerjasama dengan pemerintah, lembaga penyiaran, dan masyarakat.

<sup>27</sup>Jimly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi lembaga negara... *Op. Cit.* h. 253

<sup>28</sup> *Ibid*, h. 254

<sup>29</sup>*Ibid*, h. 256

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 apabila dikaitkan dengan Pasal 20 A UUD NRI 1945 tentang fungsi yang dimiliki oleh DPR maka kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan berada dalam lingkup 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 selanjut*

*nya 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 adalah untuk mengawal terselenggaranya demokrasi dalam bidang ekonomi yang menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi didalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerja ekonomi yang wajar.<sup>30</sup> 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 36<sup>31</sup> undang-undang diatas Tentang tugas dan wewenang KPPU

---

<sup>30</sup>*Ibid* h. 258

<sup>31</sup>Tugas Komisi meliputi :

- a. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagai mana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16;
- b. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagai mana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24;
- c. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat se

bagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28;

- a. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36;
- b. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- c. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan undang-undang ini;
- d. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Pasal 36 Wewenang Komisi meliputi :

- a. Menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang du

dan dikaitkan dengan Pasal 24 C ayat (3) yang berbunyi “*Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*”. Maka KPPU dapat dikatakan ia menjalankan fungsi yudisiil meskipun lembaga ini bertanggung jawab kepada Presiden.

#### D. 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

- gaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
  - b. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
  - c. Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh komisi sebagai hasil dari penelitiannya;
  - d. Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
  - e. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
  - f. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;

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

Asshiddiqie, Jimly, *Perkembangan dan konsolidasi lembaga negara*

- g. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e, dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan komisi;
- h. Meminta keterangan dari instansi pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini;
- i. Mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
- j. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
- k. Memberitahukan putusan komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- l. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

- ra pasca Reformasi*, Sekretaris Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2006.
- Hadjon, Philipus M. *Sistem Pembagian Kekuasaan Negara*, Yuridika, Vol. 14, No. 6, Nopember-Desember 1999
- , *Tentang Wewenang*, Majalah Yuridika, No. 5 dan 6, universitas Airlangga, 1997.
- Huda, Ni'matul, *Hukum Tata Negara Indonesia*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2005.
- Kusnardi, M. dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan menurut sistem Undang-Undang Dasar 1945*, P.T Gra media, Jakarta, 1997.
- Latief, Abdul, *Reformasi dan Paradigma Penegakan Hukum Menuju Pemerintahan yang Bersih*, UII Press, Jakarta, 2004.
- Mahmud Marzuki, Peter, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2009,
- Rosadi, Otong, *Hukum Tata Negara Indonesia Teori dan Praktek*, Fakultas Hukum Universitas Eka sakti, Padang, 2004.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006.
- Salman, Radian, *Pengawasan Dan Pertanggung jawaban Lembaga Negara Penunjang Independen*, Yuridika Vol. 24 No. 2, Mei-Agustus 2009
- Bryan A. Garnet et.al, *Black's Law Dictionary*, (St. Paul: Publishing, 2009)