

# **POLITIK HUKUM PELEMBAGAAN KOMISI-KOMISI NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**

**Bunyamin Alamsyah & Uu Nurul Huda**

Hakim Tinggi PTA Jakarta

Dosen Fak. Syariah dan Hukum UIN SGD Bandung

## **Abstrak**

Selama 32 tahun Pemerintahan Orde Baru memiliki kelebihan dan tentu kekurangan, di satu segi pembangunan infrastruktur dan supra struktur berkembang secara pesat, namun perjalanan pemerintahan mengalami penurunan fungsi dan perannya bahkan stagnan. Oleh karena itu, terjadilah reformasi tahun 1998 dalam berbagai bidang.

Sebagai jawaban menurunnya fungsi dan peran pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, terdapat lah pendapat dengan pembentukan organisasi baru di luar pemerintahan. Gagasan-gagasan tersebut diwujudkan dengan pembentukan komisi-komisi yang memerlukan anggaran Negara yang tidak sedikit, bahkan kadang-kadang terjadi benturan kewenangan antara komisi-komisi juga dengan lembaga pemerintahan. Pembentukan komisi-komisi tersebut tidak lepas dari politik hukum.

**Kata Kunci :** Politik Hukum Pelembagaan, Komisi Negara, Sistem ketatanegaraan

## **Abstract**

*During the 32 years of the New Order government certainly has its advantages and disadvantages, in terms of the development of infrastructure and supra-structure growing rapidly, but the journey has decreased function of government and its role even stagnant. Therefore, there was the Reform of 1998 in a variety of fields.*

*In reply fungsi decline and the role of government under the Constitution of 1945, there was an opinion with the formation of a new organization outside the government. Gagsan ideas are realized with the establishment of committees that do not require the State budget a little, sometimes a clash of authority between committees also with government agencies. Committees should not be separated from the politics of law.*

**Keywords:** *Institutionalization of Political Law, Commissions of the State, State Administration System*

## **Latar Belakang**

Salah satu tuntutan aspirasi yang berkembang dalam era reformasi adalah reformasi hukum menuju terwujudnya supremasi sistem hukum di bawah sistem konstitusi, yang berfungsi sebagai acuan dasar yang efektif dalam proses penyelenggaraan negara dan kehidupan nasional sehari-hari. Sebagai langkah awal reformasi hukum, maka diwujudkan dalam bentuk amandemen UUD 1945 yang

merupakan hukum dasar dan landasan konstitusional dalam penyelenggaraan negara.

Langkah ini diawali dari reformasi politik pada tahun 1998 yang kemudian disusul dengan reformasi konstitusi (UUD 1945) tahun 1999 sampai dengan 2002. Indonesia telah melakukan perubahan besar dalam bidang ketatanegaraan. Salah satu fenomena yang mengiringi transisi menuju demokrasi adalah lahirnya lembaga-lembaga negara independen ataupun komisi-komisi negara dengan dasar hukum pembentukannya yang sangat beragam. Ada komisi negara yang kewenangannya berdasarkan perintah UUD, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang (UU), dan bahkan ada pula lembaga atau komisi yang kewenangannya berasal atau bersumber dari Keputusan Presiden (Kepres) dan Peraturan Presiden (Perpres).

Kehadiran komisi-komisi negara ini pada awalnya dilatarbelakangi oleh krisis kepercayaan terhadap lembaga-lembaga negara yang ada. Krisis kepercayaan ini bukan saja dimonopoli oleh publik secara umum, tetapi juga oleh para elit politik. Krisis kepercayaan ini berawal dari kegagalan lembaga-lembaga negara yang ada dalam menjalankan fungsi-fungsi utamanya atau sebagai akibat dari meluasnya penyimpangan fungsi lembaga-lembaga yang ada selama kurun waktu 32 tahun Orde Baru.<sup>1</sup>

Di samping itu, hadirnya komisi-komisi negara di Indonesia didukung oleh adanya keterbukaan yang mendorong masifikasi kepentingan dan tuntutan masyarakat sebagai dampak modernisasi sekaligus perubahan sosial politik dalam masyarakat yang selama ini kurang sekali diintegrasikan secara memadai oleh lembaga-lembaga negara yang tersedia. Perubahan-perubahan sosial politik tersebut juga telah melahirkan pergeseran paradigma dalam melihat perbedaan secara tegas ranah negara dan ranah non-negara yang menjadi skema dasar dan konstruksi argumentasi trias politika.

Namun diakui atau pun tidak, bahwa lahirnya ide demi ide mengenai komisi negara itu masih bersifat reaktif, sektoral, dan bahkan dadakan, belum dibungkus dengan ide-ide yang komprehensif dan utuh. Ide pembaruan yang menyertai pembentukan komisi-komisi negara itu pada umumnya didasarkan atas dorongan untuk mewujudkan idenya sesegera mungkin karena adanya momentum politik yang lebih memberi kesempatan untuk dilakukannya demokratisasi di segala bidang. Oleh karena itu, *trend* pembentukan komisi-komisi negara itu tumbuh

---

<sup>1</sup> Di tingkat masyarakat umum, performance masa lalu yang tidak kapabel, menjadi dasar bagi penolakan luas atas lembaga-lembaga negara yang ada. Sementara di tingkat elit, kegagalan atau penyimpangan fungsi lembaga-lembaga negara di masa lalu telah melahirkan kehendak yang kuat untuk menyebarkan kekuasaan lembaga-lembaga yang ada baik secara horizontal-lewat penciptaan lembaga-lembaga negara independen (dibaca: komisi-komisi negara) maupun secara vertikal melalui desentralisasi. Kehendak yang kuat ini semakin mendesak karena adanya frustrasi yang luar biasa di kalangan elit menyaksikan kecenderungan kegagalan dan penyimpangan fungsi lembaga-lembaga negara yang terus berlanjut menuju era reformasi, dengan harapan yang sangat kecil unyuk melakukan perubahan dari dalam lembaga negara tersebut.

bagaikan cendawan di musim hujan, sehingga jumlahnya banyak sekali, tanpa disertai oleh penciutan peran birokrasi yang besar.

Komisi-komisi yang demikian banyak malah sudah dibentuk di mana-mana. Akibatnya, bukan efisiensi yang dihasilkan, melainkan justru menambah inefisiensi karena meningkatkan beban anggaran negara dan menambah jumlah personil pemerintah menjadi semakin banyak. Kadang-kadang ada pula lembaga yang dibentuk dengan maksud hanya bersifat *ad hoc* untuk masa waktu tertentu. Akan tetapi, karena banyak jumlahnya, sampai waktunya habis, lembaganya tidak atau belum juga dibubarkan, sementara para pengurusnya terus menerus digaji dari anggaran pendapatan dan belanja negara ataupun anggaran pendapatan dan belanja daerah.

Menurut Cornelis Lay, kehadiran komisi-komisi negara dalam skala massif, dapat dilihat sebagai bagian dari dua kemungkinan skenario besar, *pertama*, merupakan mekanisme penyesuaian diri atau adaptasi dalam tradisi Huntington, yang dilakukan negara dalam kerangka pengaturan trias politika. *Kedua*, sebaliknya, merupakan bentuk kekalahan gagasan trias politika dihadapan perkembangan baru dan pergeseran paradigma pemerintah.<sup>2</sup>

Setelah hampir sebelas tahun, implementasi dari perubahan UUD 1945 masih belum menemukan bentuknya yang ideal. Sistem ketatanegaraan Indonesia masih saja gamang dan mencari bentuk. Salah satunya, reformasi institusional ketatanegaraan menemukan banyak masalah dan justru menumbuhkan keraguan publik. Beberapa pihak bahkan menyuarakan agar UUD 1945 yang "asli" diadopsi kembali, meski dengan argumentasi yang tidak terlalu jelas dan cenderung emosional. Suara demikian kebanyakan disuarakan oleh kelompok senior yang mempunyai keterkaitan romantisme sejarah yang kuat dengan konstitusi kemerdekaan tersebut.

Seiring dengan perkembangan ketatanegaraan, patut dipertimbangkan bahwa kehadiran komisi-komisi negara sudah mengalami inflasi lembaga. Ironisnya, kehadiran lembaga-lembaga itu sama sekali tidak mengurangi problem kebangsaan. Tugas dan fungsi mereka malah cenderung tumpang-tindih. Pola hubungan antara komisi-komisi negara belum tertata dengan baik, sehingga konflik antarlembaga pun tak terhindarkan. Justru, keberadaan komisi-komisi negara itu sangat membebani keuangan negara. Triliunan rupiah uang negara yang bersumber dari utang dan pajak setiap bulan dipakai untuk menggaji anggota dan membiayai operasional lembaga-lembaga tersebut.

Menurut Denny Indrayana, ketidakjelasan komisi negara di Indonesia karena ketiadaan konsep ketatanegaraan yang komprehensif tentang apa dan bagaimana sebaiknya komisi negara. Akhirnya, komisi negara hanya lahir sebagai kebijakan yang reaktif-responsif, tetapi justru tidak preventif-solutif terhadap masalah kebangsaan. Lebih lanjut Denny menegaskan, di era 1990-an, Afrika Selatan dan Thailand juga bertransisi dari pemerintahan otoriter. Keduanya juga mengalami masa-masa menjamurnya komisi negara. Namun, berbeda dengan Indonesia, kedua

---

<sup>2</sup> Cornelis Lay, *State Auxiliary*, Jurnal Hukum Jentera, Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006, hlm. 14

negara tersebut mendesain komisi negaranya secara lebih terencana dan komprehensif. UUD Afrika Selatan mengatur secara rinci tentang fungsi dan tugas komisi negara. Demikian pula di Thailand, komisi negara mendapat tempat terhormat dalam konstitusinya.<sup>3</sup>

Ryas Rasyid berpendapat, kondisi seperti ini memberi kesan Indonesia berada dalam keadaan darurat karena pelbagai institusi yang ada selama ini tidak berperan serta berjalan efektif sesuai ketatanegaraan dan konstitusi. Kebijakan ini menggambarkan betapa DPR belum mampu menjalankan fungsi pengawasan terhadap kinerja lembaga negara yang berada di bawah lembaga eksekutif. Di sisi lain, lembaga quasi negara adalah terobosan sekaligus perwujudan ketidakpercayaan rakyat dan pimpinan negara terhadap lembaga negara yang ada.<sup>4</sup>

Berdasarkan uraian di atas, penulis berpandangan bahwa pembentukan komisi-komisi negara belum didasarkan pada konsepsi yang utuh untuk sebuah sistem ketatanegaraan yang ideal, sehingga masih terjadi tumpang tindih kewenangan dengan lembaga-lembaga lain. Di samping itu, kewenangan yang diberikan kepada komisi-komisi negara sangat beragam, sehingga mengakibatkan kewenangan yang tumpang tindih yang menyulitkan secara praktik dalam menentukan pola hubungan antara komisi-komisi negara tersebut. Atas dasar uraian tersebut di atas, penulis tertarik untuk membahas dan mengkaji mengenai Politik Hukum Pelembagaan Komisi-komisi Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

## **POLITIK HUKUM DAN KOMISI NEGARA: TINJAUAN TEORITIS**

### **Politik Hukum**

Definisi tentang politik hukum cukup banyak dijumpai dalam literature, baik yang berbahasa Indonesia maupun berbahasa asing. Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari membagi definisi politik hukum yang dikemukakan beberapa pakar menjadi dua bagian, yaitu:<sup>5</sup>

### **Perspektif etimologis**

Politik hukum dalam perspektif ini lebih dilihat secara kebahasaan. Politik hukum merupakan terjemahan dari bahasa Belanda, *rechtspolitiek*. *Recht* dalam bahasa Indonesia berarti hukum, sementara kata hukum berasal dari bahasa Arab *hukm* yang berarti putusan (*judgement*), ketetapan (*provision*), perintah (*command*), dan pengertian lainnya. Sementara kata *politiek* mengandung arti *beleid*, yaitu kebijakan (*policy*). Politik, dalam penelusuran beberapa literatur berasal dari bahasa Yunani "*politica*" (politika) yang berarti hubungan yang terjadi antar individu (anggota masyarakat) dalam suatu negara. Dalam hubungan (interaksi) yang resiprokal tersebut, terjadi kesepakatan-kesepakatan terhadap suatu keputusan atau kebijakan yang bersifat kolektif. Dengan demikian, secara

<sup>3</sup> Denny Indrayana, *Merevitalisasi Komisi di Negeri Kampung Maling*, Kompas, 30 April 2005, hlm 5

<sup>4</sup> *Restorasi Meiji ala Indonesia*, Kompas, 30 April 2005, hlm 5

<sup>5</sup> Imam Syaukani dan A. Ahsin Thohari, *Dasar-Dasar Politik' Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2008, hlm. 18

etimologis, politik hukum adalah kebijakankebijakan yang direncanakan dan dilaksanakan dalam bidang hukum, termasuk pengambilan keputusan-keputusan hukum yang bersifat kolektif

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, politik hukum didefinisikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak<sup>6</sup> Definisi dari KBBI tersebut lebih melihat politik hukum sebagai blueprint terhadap sekalian kebijakan yang akan diambil dalam rangka penegakan hukum pada segenap dimensi kehidupan masyarakat. Dengan demikian, politik hukum merupakan patronase bagi *stakeholders* dalam melaksanakan tugas, fungsi, dan kewenangannya di bidang hukum.

### **Perspektif terminologis**

Definisi politik hukum secara terminologis, banyak diungkapkan beberapa pemikir yang mendalami kajian politik hukum sebagai berikut:<sup>7</sup>

*Satjipto Rahardjo*: Politik hukum adalah aktivitas memilih dan cara (metode) yang akan digunakan dalam upaya mencapai suatu tujuan sosial dan hukum tertentu dalam masyarakat (negara). Berdasar pada definisi tersebut, Satjipto Rahardjo mengemukakan beberapa pertanyaan mendasar yang muncul dalam studi politik hukum, yaitu (1) tujuan apa yang ingin dicapai dengan system hukum yang ada (diterapkan); (2) cara-cara (mekanisme) apa yang dianggap paling baik (efektif) untuk mencapai tujuan tersebut; (3) kapan dan bagaimana hukum harus diubah; dan (4) dapatkah dirumuskan suatu pola yang baku dan mapan yang dapat membantu kita memutuskan tujuan-tujuan serta cara-cara (mekanisme) untuk mencapai tujuan tersebut secara baik?

*Padmo Wahjono*: Politik hukum merupakan kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi (substansi) hukum yang akan dibentuk, serta bagaimana penerapan dan penegakannya.

*Soedarto*: Politik hukum adalah kebijakan negara via institusi-institusi negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan yang dikehendaki (yang selaras dengan nilai-nilai dan aspirasi masyarakat) untuk mencapai tujuan negara.

*Abdul Hakim Garuda Nusantara*: Politik hukum adalah kebijakan hukum (legal policy) yang hendak atau telah dilaksanakan secara nasional oleh pemerintah yang dalam implementasinya meliputi :

- Pembangunan hukum yang berintikan pembuatan hukum dan pembaruan terhadap bahan-bahan hukum yang dianggap asing atau tidak sesuai dengan kebutuhan dengan penciptaan hukum yang dibutuhkan.
- Pelaksanaan ketentuan hukum yang telah ada termasuk penegasan fungsi lembaga dan pembinaan para anggota penegak hukum.
- Berdasarkan elaborasi ragam definisi politik hukum di atas, penulis menyimpulkan bahwa politik hukum merupakan kebijakan dasar penyelenggaraan negara dalam bidang hukum yang akan, sedang dan telah

---

<sup>6</sup> Ibid, hlm. 26-31.

<sup>7</sup> Ibid.

berlaku yang bersumber dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat untuk mencapai tujuan negara yang dicita-citakan.<sup>8</sup>

Relevansi politik hukum dengan tujuan negara dengan satu sistem hukum nasional, setidaknya mencakup hal-hal sebagai berikut:

- Tujuan negara atau masyarakat Indonesia yang diidamkan sebagai orientasi politik hukum, termasuk penggalian nilai-nilai dasar tujuan negara sebagai pemandu politik hukum;
- Sistem hukum nasional yang diperlukan untuk mencapai tujuan itu serta faktor-faktor yang mempengaruhinya;
- Perencanaan dan kerangka pikir dalam perumusan kebijakan hukum;
- Isi hukum nasional dan faktor-faktor yang mempengaruhinya;
- Pemagaran hukum dengan prolegnas dan judicial review, legislative review, dan sebagainya.

### Komisi Negara

Pembahasan mengenai komisi negara tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai lembaga negara. Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staat organen*. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan lembaga negara, badan negara, atau organ negara.<sup>9</sup>

Dalam kamus besar Bahasa Indonesia, kata "lembaga" antara lain diartikan sebagai (1) asal mula (yang akan menjadi sesuatu); bakal (binatang, manusia, dan tumbuhan); (2) bentuk (rupa, wujud) yang asli; (3) acuan, ikatan (tentang mata cincin dsb); (4) badan (organisasi) yang tujuannya melakukan suatu penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha; dan (5) pola perilaku manusia yang mapan, terdiri atas interaksi sosial berstruktur di suatu kerangka nilai yang relevan.<sup>10</sup>

Menurut Kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan Saleh Adiwinata dkk, kata 'organ' diartikan sebagai berikut:

*"Organ adalah kelengkapan. Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran*

<sup>8</sup> Menurut Frans Magnis-Suseno, tujuan negara adalah memajukan kepentingan masyarakat dalam kerangka keadilan, kebebasan, dan solidaritas bangsa. Apabila bertolak dari tugas negara untuk mendukung dan melengkapi usaha masyarakat untuk membangun suatu kehidupan yang sejahtera, dimana masyarakat dapat hidup dengan sebaik dan seadil mungkin, maka tujuan negara adalah penyelenggaraan kesejahteraan umum. Frans Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hlm 310-314.

<sup>9</sup> Firmansyah Arifin dkk (Tim Peneliti) *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, KRHN bekerja sama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, Juni 2005, hlm. 29.

<sup>10</sup> **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, lihat dalam HAS Natabaya, *Lembaga (Tinggi) Negara Menurut UUD 1945*, dalam Refly Harun dkk., *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004, hlm 60-61. Lihat juga dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm 76.

dasar wewenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum...  
..... Selanjutnya negara dan badan pemerintahan rendah mempunyai alat perlengkapan. Mulai dari raja (Presiden) sampai pada pegawai yang rendah, para pejabat itu dapat dianggap sebagai alat-alat perlengkapan. Akan tetapi, perkataan ini lebih banyak dipakai untuk badan pemerintahan tinggi dan dewan pemerintahan yang mempunyai wewenang yang diwakilkan secara teratur dan pasti."<sup>11</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat perlengkapan negara seringkali dipertukarkan satu sama lain. Akan tetapi satu sama lain sebenarnya dapat dan memang perlu dibedakan, sehingga tidak membingungkan. Untuk memahami secara tepat, maka tidak ada jalan lain kecuali mengetahui persis apa yang dimaksud dan apa kewenangan dan fungsi yang dikaitkan dengan organisasi atau badan yang bersangkutan.

Untuk memahami pengertian organ atau lembaga negara, biasanya para ahli selalu mengkaitkan dengan pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa "*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*", maksudnya siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ.<sup>12</sup> Organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*normcreating*) dan atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*). "*These function, be they a norm-creating or*

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Menurut Hans Kelsen, parlemen yang menetapkan undang-undang dan warga negara yang memilih para wakilnya melalui pemilihan umum sama-sama merupakan organ negara dalam arti yang luas. Demikian pula hakim yang mengadili dan menghukum penjahat serta terpidana yang menjalankan hukuman di lembaga pemasyarakatan, adalah juga merupakan organ negara. Pendek kata, dalam pengertian yang luas ini, organ negara itu identik dengan individu yang menjalankan fungsi atau jabatan tertentu dalam konteks kegiatan bernegara. Dikatakan lebih lanjut oleh Hans Kelsen "*An organs, in this sense, is an individual fulfilling a spesific function*". Kualitas individu itu sebagai organ ditentukan oleh fungsinya. "*he is an organ because and in so for as he performs a law creating or law-applying function*". Individu tersebut dapat disebut organ negara, karena ia menjalankan fungsi yang menciptakan hukum (*law-creating*) atau fungsi yang menerapkan hukum (*law-applying*). Di samping dalam arti yang luas, Hans Kelsen juga menguraikan adanya pengertian organ negara dalam arti yang sempit, yaitu pengertian organ negara dalam arti material. Menurut konsep "material" ini, seseorang disebut "organ" negara jika dia secara pribadi menempati kedudukan hukum tertentu (... *he personally has a specific legal position*). Transaksi hukum, yakni perjanjian, merupakan tindakan membuat hukum, seperti halnya keputusan pengadilan. Pihak-pihak yang mengadakan perjanjian, dan juga hakim, melakukan fungsi membuat hukum, tetapi hakim adalah sebuah organ negara. Hakim adalah organ negara menurut pengertian yang lebih sempit ini karena dia dipilih atau diangkat untuk menduduki fungsinya, karena dia menjalankan fungsinya secara profesional dan karena itu menerima upah reguler, gaji, yang bersumber dari keuangan negara. Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, Rusell & Rusell, New York, 1961, diterjemahkan Raisul Muttaqien, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung, 2006, hlm. 276.

*of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction.*<sup>13</sup>

Berdasarkan pengertian Hans Kelsen tersebut, Jimly Asshiddiqie menyimpulkan bahwa konsep organ negara dan lembaga negara sangat luas maknanya, sehingga tidak dapat dipersempit dalam hanya pada pengertian tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja. Setidaknya ada lima pengertian organ atau lembaga negara tersebut. *Pertama*, dalam arti yang paling luas, (pengertian pertama) organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*; *Kedua*, (pengertian kedua) organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian yang pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau pemerintahan; *Ketiga* (pengertian ketiga) organ negara dalam arti lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law creating* dan *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. *Keempat*, (dalam pengertian keempat) yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah. *Kelima*, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga-lembaga yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, maka lembaga-lembaga seperti MPR, DPR, MA, MK, dan BPK dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, yaitu lembaga negara dalam arti sempit atau lembaga negara dalam pengertian kelima.<sup>14</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut, maka ciri-ciri penting organ negara dalam arti sempit ini adalah bahwa (i) organ negara itu dipilih atau diangkat untuk menduduki jabatan atau fungsi tertentu; (ii) fungsi itu dijalankan sebagai profesi utama atau bahkan secara hukum bersifat eksklusif; dan (iii) karena fungsinya itu is berhak untuk mendapatkan imbalan gaji dari negara.<sup>15</sup>

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Suatu organ dapat dibentuk melalui pengangkatan, pemilihan atau pengundian. Perbedaan antara pengangkatan dengan pemilihan terletak pada karakter dan kedudukan hukum dari organ yang dibentuk tersebut. Suatu organ "diangkat" oleh organ yang lebih tinggi. Suatu organ "dipilih" oleh organ negara sederajat atau sejawat, yang terdiri atas individu-individu yang secara hukum berada di bawah organ yang dipilih. Suatu organ lebih tinggi dari organ lain jika organ yang disebut pertama dapat menciptakan norma-norma yang mewajibkan organ yang disebut belakangan. Pengangkatan dan pemilihan, sebagaimana yang kita definisikan, merupakan tipe-tipe ideal yang diantara keduanya terdapat berbagai macam tipe yang tidak mempunyai sebutan khusus. Dikutip juga dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UH Press, Yogyakarta, 2007, hlm 79.

<sup>15</sup> Di dalam Bab III Konstitusi RIS dinyatakan alat-alat perlengkapan Federal RIS terdiri dari Presiden, Menteri-menteri, Senat, DPR, Mahkamah Agung Indonesia, dan Dewan Pengawas Keuangan. Adapun Pasal 44 UUDS 1950 menyatakan alat-alat perlengkapan negara terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden, Menteri-menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung, dan Dewan Pengawas Keuangan. Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi, Setjend MK, Jakarta, 2006*, hlm. 40-43.



Dalam praktek ketatanegaraan Indonesia, menurut Natabaya, bila dihubungkan dengan UUD 1945, penyusun UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Untuk maksud yang sama, Konstitusi RIS tahun 1949 tidak menggunakan istilah lain kecuali alat perlengkapan negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat, melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan peristilahan lembaga negara, organ negara, dan badan negara. Sri Soemantri menafsirkan lembaga negara berdasarkan UUD 1945 hasil amandemen terdiri dari BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, MK dan KY. Pendapat ini didasarkan pemikiran bahwa sistem kelembagaan negara hasil amandemen UUD 1945 dibagi menjadi tiga bidang/fungsi, pertama, dalam bidang perundang-undangan; kedua, berkaitan dengan pengawasan; dan ketiga, berkaitan dengan pengangkatan hakim agung.<sup>16</sup> Bintang R. Saragih, misalnya, melakukan penggolongan lembaga negara secara fungsional dalam kaitannya dengan penyelenggaraan negara, meliputi lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif.<sup>17</sup> Sedangkan menurut Jimly Asshiddiqie, lembaga-lembaga negara dalam arti sempit yang dapat disebut lembaga (tinggi) negara itu menurut UUD 1945 (Pasca Amandemen) ada tujuh institusi, yaitu: (1) Dewan Perwakilan Rakyat; (2) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); (4) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK); (5) Presiden dan Wakil Presiden; (6) Mahkamah Agung (MA); (7) Mahkamah Konstitusi. Ketujuh lembaga (tinggi) negara inilah yang dapat dikaitkan dengan pengertian alat-alat perlengkapan negara yang utama (main organs) yang lazim dipergunakan selama ini. Karena itu, agar tidak menyulitkan, Jimly mengusulkan ketujuh lembaga ini tetap disebut lembaga tinggi negara. Adapun lembaga Komisi Yudisial, menurut Jimly, kewenangannya langsung diberikan Undang-Undang Dasar tetapi tidak tepat disebut sebagai lembaga (tinggi) negara. Sebab fungsinya hanya bersifat *supporting* atau *auxiliary* terhadap fungsi utama kekuasaan kehakiman.<sup>18</sup>

Berkaitan dengan keberadaan komisi-komisi negara yang merupakan akibat gelombang baru demokrasi ini, di sejumlah negara, khususnya yang mengalami proses transisi demokrasi dari otoritarian ke demokratis, muncul organ-organ kekuasaan baru, baik yang sifatnya independen (*independent regulatory agencies*), maupun yang sebatas sampiran negara (*state auxiliary agencies*). Kalaupun bukan merupakan bentuk kekalahan gagasan *trias politica*, terhadap perkembangan baru

<sup>16</sup> Ibid.

<sup>17</sup> Bintang R. Saragih, *Komisi-komisi Negara dalam Sistem dan Struktur Pemerintahan Terkini*, makalah disampaikan pada diskusi terbatas Posisi dan Peran Komisi-komisi Negara dalam Sistem Pemerintahan yang Berubah, KRHN, Jakarta, 1 Oktober 2004. Dari pembagian tersebut, menurutnya, semua lembaga negara lain yang diatur dalam UUD 1945 adalah lembaga yang memberikan dukungan kepada ketiga pembagian tersebut dalam pelaksanaan fungsi dan kewenangan mereka. Lihat dalam Firmansyah Arifin dkk (Tim Peneliti) *Lembaga Negara ... Op.Cit.*, hlm 107, dan lihat juga dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara ... Op. Cit.*, hlm 82.

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi....* op.cit., hlm. 42. Dikutip juga dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara... ibid*, hlm. 82.

dan pergeseran paradigma pemerintahan, dari perspektif Huntingtonian, kelahiran organ-organ kekuasaan baru, dapat dibaca sebagai sebuah bentuk penyesuaian diri negara, untuk mempertahankan stabilitas sistem dalam kerangka pengaturan *trias politica*. Untuk menuju suatu kondisi tertib politik.<sup>19</sup>

Terminologi lembaga independen pertama kali diperkenalkan oleh Sir Douglas Hague dari Inggris dengan istilah *quasi-autonomous non-governmental organization* (QUANGO). Istilah QUANGO ini dipergunakan untuk menggambarkan lembaga yang terbentuk dari kecenderungan pemerintah yang menyerahkan kewenangannya untuk menetapkan atau membentuk badan sendiri (*the agencies produced by the growing trend of government power to appointed or self-appointed bodies*). Sedangkan makna lain QUANGO menurut Pemerintah Inggris adalah suatu badan yang mempunyai peran di dalam proses pemerintah nasional, tetapi bukan departemen pemerintah atau tidak merupakan bagian dari departemen pemerintah, dan yang beroperasi lebih luas atau lebih kecil dari Menteri suatu Departemen (*a body has a role in the processes of national government, but is not government department or part of one, and which accordingly operates to a greater or lesser extent at arm's length from Ministers*).<sup>20</sup>

Lembaga-lembaga semacam ini ada yang bersifat independen dan semi atau quasi independen sehingga biasa disebut dengan istilah *independent and quasi independent agencies, committees, dan commissions*.

Secara teoritis, lembaga independen (selanjutnya penulis menyebut komisi negara) bermula dari kehendak negara untuk membuat lembaga negara baru yang pengisian anggotanya diambil dari unsur non-negara, diberi otoritas negara, dan dibiayai oleh negara tanpa harus menjadi pegawai negara. Gagasan komisi negara sebenarnya berawal dari keinginan negara yang sebelumnya kuat ketika berhadapan dengan masyarakat, rela untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengawasi. Jadi, meskipun negara masih tetap kuat, ia diawasi oleh masyarakat sehingga tercipta akuntabilitas vertikal maupun horizontal. Munculnya komisi negara dimaksudkan untuk menjawab tuntutan masyarakat atas terciptanya prinsip-prinsip demokrasi dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan melalui lembaga yang akuntabel, independen, serta dapat dipercaya.

Selain itu, faktor lain yang memicu terbentuknya komisi negara adalah terdapatnya kecenderungan dalam teori administrasi kontemporer untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administrative menjadi bagian dari tugas komisi negara. Berkaitan dengan sifatnya tersebut, John Alder mengklasifikasikan jenis lembaga ini menjadi dua, yaitu: (1) *regulatory*, yang berfungsi membuat aturan serta melakukan supervise terhadap aktivitas hubungan yang bersifat privat; dan (2) *advisory*, yang berfungsi memberikan masukan atau nasihat kepada pemerintah.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Lihat Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Society*, New Haven and London, Yale University Press, 1968.

<sup>20</sup> Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi...*, *Op. Cit.*, hlm 10-20

<sup>21</sup> Ibid.

Jennings, sebagaimana dikutip Alder dalam *Constitutional and Administrative Law*, menyebutkan lima alasan utama yang melatarbelakangi dibentuknya komisi negara dalam suatu pemerintahan, alasan-alasan itu adalah sebagai berikut:

- Adanya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya dan pelayanan yang bersifat personal yang diharapkan bebas dari risiko campur tangan politik.
- Adanya keinginan untuk mengatur pasar dengan regulasi yang bersifat non-politik.
- Perlunya pengaturan mengenai profesi-profesi yang bersifat independen, seperti profesi di bidang kedokteran dan hukum.
- Perlunya pengadaan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis.
- Munculnya berbagai institusi yang bersifat semiyudisial dan berfungsi untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution/alternatif penyelesaian sengketa*).<sup>22</sup>

Lembaga-lembaga yang berdiri dengan latar belakang di atas pun memiliki bentuk yang bervariasi. Gerry Stoker, dalam analisisnya mengenai perkembangan komisi negara atau yang isebut sebagai *non-elected agency* di Inggris, membagi bentuk lembaga semacam ini menjadi beberapa jenis. Pembagian tersebut didasarkan pada dua hal, yaitu (1) berasal dari mana sumber daya untuk mengadakan dan melaksanakan lembaga itu; dan (2) bagaimana cara pengisian keanggotaan serta berasal dari mana anggota lembaga itu.<sup>23</sup> Atas kedua dasar tersebut, Stoker menyebutkan enam jenis lembaga sebagai berikut:

- *Central government's 'arm's-length' agency*, yaitu lembaga yang penyediaansumber dayanya terutama berasal dari pemerintah pusat dan keanggotaannya diisi atas perintah pemerintah pusat.
- *Local authority implementation agency*, yaitu lembaga yang penyediaan sumber dayanya terutama melalui pemerintah daerah/lokal dan pengisian keanggotaannya menjadi wewenang pemerintah daerah/lokal.
- *Public/private partnership organisation*, merupakan lembaga yang dibentuk atas partisipasi badan-badan lain yang bersifat publik maupun privat. Anggotanya adalah individu-individu yang berasal dari badan partisipan.
- *User organisation*, yaitu lembaga yang sumber dananya berasal dari sektor publik dan komposisi anggotanya didominasi oleh para pengguna jasa.
- *Inter-governmental forum*, merupakan lembaga yang mewakili badan-badan di sektor publik dan pendanaannya berasal dari badan-badan yang berpartisipasi tersebut.
- *Joint boards*, yaitu lembaga yang didirikan oleh pemerintah-pemerintah daerah/lokal yang ingin berpartisipasi.

<sup>22</sup> John Alder, *Constitutional & Administrative Law*, Macmillan Professional Masters, London, 1989, hal. 232-233.

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, hlm...

Independensi lembaga-komisi negara bervariasi antara satu lembaga dengan lembaga lainnya, begitu pula hubungan kedudukan antarberbagai lembaga tersebut, semua bergantung kepada dasar dan proses pembentukan, ataupun tingkat wilayah yang menjadi ruang lingkup kerjanya, kebanyakan bersifat nasional, namun ada pula yang terbatas pada daerah tertentu atau lokal. Sebagian besar lembaga semacam ini terlepas dari kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, namun beberapa di antaranya merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif seperti halnya di Inggris, sebagaimana diuraikan Alder berikut ini:

*Some ad hoc bodies are part of the Crown and therefore have the various Crown immunities and also fall within the Official Secrets Acts. This depends firstly upon the terms of any relevant statute and failing that upon the extent to which the Crown can legally control the day-to-day activities of the body.*<sup>24</sup>

Bagaimanapun bentuk dan derajat independensinya, pada hakikatnya, komisi negara bertujuan untuk meningkatkan efektivitas penyelenggaraan negara dengan dibentuk dan diatur berdasarkan kebutuhan, apabila sudah tidak dibutuhkan maka tidak perlu lagi diadakan. Dengan demikian, sifat lembaga seperti ini bukan sementara atau *ad-hoc* melainkan permanen sepanjang dibutuhkan.

Menurut Michael R. Asimov, komisi negara atau disebutnya sebagai *administrative agencies*, memiliki pengertian sebagai *units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent.*<sup>25</sup> Mengenai watak dari sebuah komisi, apakah bersifat biasa atau independen, Asimov melihatnya dari segi bagaimana mekanisme pengangkatan dan pemberhentian anggota komisi negara tersebut. Menurutnya, pemberhentian anggota komisi negara independen, hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi bersangkutan. Sedangkan anggota komisi negara biasa, dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden.<sup>26</sup>

Senada dengan Asimov, dikemukakan oleh William F. Fox, Jr., bahwa suatu komisi negara adalah bersifat independen bila dinyatakan secara tegas di dalam undang-undang komisi bersangkutan, yang dibuat oleh Congress. Atau, jikaalau Presiden dibatasi untuk tidak bisa secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian pimpinan komisi.<sup>27</sup> Sedangkan William F. Funk dan Richard H. Seamon memberikan penjelasan, bahwa sifat independen dari suatu komisi terefleksikan sedikitnya dari tiga hal: *pertama*, kepemimpinan yang bersifat kolektif, bukan hanya dipimpin oleh seorang pimpinan; *kedua*, kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan *ketiga*, masa

<sup>24</sup> John Alder, Op.Cit. hlm 232-233.

<sup>25</sup> Michael R. Asimov, *Administrative Law*, Chicago, The BarBri Group, 2002, hlm. 2.

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 20.

<sup>27</sup> William F. Fox, Jr., *Understanding Administrative Law*, Danvers, Lexis Publishing, 2000, hlm. 56.

jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).<sup>28</sup>

## LATAR BELAKANG LAHIRNYA KOMISI-KOMISI NEGARA

Menurut Said Amir Arjomand, kehadiran komisi-komisi negara atau dalam istilahnya sebagai *administrative organ*, telah mendominasi proses pembangunan hukum (*legal development*) di era modern ini, khususnya dalam reformasi konstusi di beberapa negara yang mengalami proses transisi dari otoritarian ke demokrasi. Dominasi ini hampir terjadi di seluruh negara, mengingat begitu kompleksnya kebutuhan masyarakat modern. Disebutkan oleh Arjomand salah satu kecenderungan reformasi konstitusi di berbagai negara baru-baru ini adalah:

*"The modern stage of political reconstruction by rational design in the age of democratic revolutions in the late 18th century, when constitution-making itself was introduced as the procedure for the elaboration of a rational design for political reconstruction, alongside parliamentary law-making as an expression of national sovereignty and the principle of separation of powers; The age of modernization in the second half of the 19th and early 20th centuries, when (authoritarian) constitutions served as instruments of state-building and rationalization of the centralized bureaucratic Rechtsstaat, and law-making by parliaments and administrative organs dominated legal development".*<sup>29</sup>

Pernyataan Arjomand di atas diperkuat oleh Fabrice E. Lehoucq, yang menyebutkan bahwa sesungguhnya konsolidasi demokrasi, yang menekan kelompok status quo, bersamaan dengan hadirnya gelombang ketiga demokratisasi, dengan cara-cara institusionalisasi politik baru, dengan pembentukan sejumlah aturan main, adalah sarana untuk pembangunan ekonomi yang pro-pasar. Dalam studinya di Amerika Latin, Lehoucq menyatakan, pembentukan komisi pemilihan umum—*electoral commission*—yang mengisolasi diri dari keterlibatan eksekutif dan legislative telah berkontribusi besar dalam penguatan demokrasi konstitusional. Keberhasilan Amerika Latin dalam melakukan inovasi pembentukan institusi baru, yang bebas dari intervensi eksekutif dan legislative inilah yang kemudian dijadikan rujukan dan diadopsi oleh banyak negara di dunia.<sup>30</sup>

Di Amerika Serikat sendiri, kelahiran organ kekuasaan baru, yang kemudian dikenal dengan istilah 'komisi negara' atau *administrative agencies*, sesungguhnya telah dimulai dengan pembentukan *Interstate Commerce Commission*, yang berdiri dengan pengesahan Congress pada 1887. Kemudian dilanjutkan pada 1914, ketika krisis ekonomi melanda dunia, Amerika Serikat menghendaki sebuah lembaga yang secara khusus mengatur dunia bisnis, untuk mengawasi bentuk-bentuk persaingan usaha. Maka lahirlah apa yang dinamakan dengan *Federal Trade Commission*. Dalam periode berikutnya, di AS bermunculan

<sup>28</sup> William F. Funk and Richard H. Seamon, *Administrative Law: Examples and Explanations*, New York, Aspen Publishers, Inc, 2001, hlm. 23.

<sup>29</sup> *Idem*.

<sup>30</sup> Fabrice E. Lehoucq, *Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization*, dalam *Journal International Political Science Review*, 2002, Vol. 23, No. 1, hlm. 29-46.

sejumlah komisi negara independen (*independent regulatory agencies*). Hingga saat ini, setidaknya tercatat 30 komisi negara independen yang dimiliki oleh Amerika Serikat. Menurut catatan *Nixon's Independent Regulatory Commissioner Database* (2005), beberapa komisi negara independen di Amerika Serikat antara lain: *the Consumer Product Safety Commission, Equal Employment Opportunity Commission, Federal Communications Commission, Federal Election Commission, Federal Energy Regulatory Commission, Federal Reserve Board of Governors, Federal Trade Commission, Interstate Commerce Commission, National Labor Relations Board, National Transportation Safety Board, Nuclear Regulatory Commission, and Securities and Exchange Commission*.<sup>31</sup>

Serupa dengan Amerika Serikat, kelahiran komisi-komisi negara di Inggris, bahkan sudah dimulai semenjak masa Revolusi Industri. Kemunculan badan-badan khusus di luar organ kekuasaan pokok, merupakan jawaban atas meningkatnya kompleksitas permasalahan masyarakat Inggris. Sebagai imbas dari perubahan struktur dan konfigurasi sosial dan politik, pasca-revolusi industri. Untuk memenuhi kebutuhan itu di Inggris didirikan *Countryside Commission, The Office of Fair Trading, The Commission for Racial Equality, The Health and Safety Commission*, dan sejumlah badan lainnya.<sup>32</sup>

Menurut Jimly, banyaknya tumbuh komisi-komisi yang bersifat independen merupakan gejala yang mendunia, dalam arti bukan hanya di Indonesia. Seperti dalam perkembangan di Inggris dan di Amerika Serikat, komisi-komisi itu masih berada dalam ranah kekuasaan eksekutif, tetapi ada juga yang bersifat independen dan berada di luar wilayah kekuasaan eksekutif, legislatif ataupun yudikatif. Pada umumnya, pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi di lingkungan pemerintah dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif.<sup>33</sup>

Untuk kasus di Indonesia, menurut Firmansyah Arifin, ada beberapa hal yang menjadi inti dan mempengaruhi banyaknya pembentukan komisi-komisi negara bare yang bersifat independen, di antaranya sebagai berikut :

- *Ti adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada, akibat asumsi dan bukti mengenai korupsi yang sistemik dan mengakar dan sulit untuk di berantas.*
- *Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada, karena satu atau lain halnya tunduk di atas pengaruh satu kekuatan negara atau kekuasaan lain.*
- *Ketidakmampuan lembaga-lembaga yang telah ada untuk tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi, karena persoalan birokrasi dan KKN.*

<sup>31</sup> Ryan C. Black, etc., *Adding Recess Appointments to the President's "Tool Chest" of Unilateral Powers*, dalam *Journal Political Research Quarterly*, Volume 60 Number 4, December 2007, hlm 645-654.

<sup>32</sup> Jhon Alder, *Constitutional and Administrative Law*, Macmillan Education LTD, London, 1989, hhn 232-233

<sup>33</sup> Dikutip dalam Jimly Asshiddiqie, *Op.Cit.*, hlm. 59-60.

- Pengaruh global, dengan pembentukan lembaga dinamakan *auxiliary state agency* atau *watchdog institutions* di banyak negara yang berada dalam situasi menuju demokrasi telah menjadi suatu kebutuhan, bahkan suatu keharusan sebagai alternatif dari lembaga-lembaga yang ada yang mungkin menjadi bagian dari sistem yang harus direformasi.
- Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar global, tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang asalnya berada di bawah kekuasaan yang otoriter.<sup>34</sup>

**POLITIK HUKUM PELEMBAGAAN KOMISI-KOMISI NEGARA**

Secara historis, embrional pelembagaan/pembentukan *state auxiliary agencies* di Indonesia sebenarnya sudah dimulai semenjak pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), pada 1993. Pada mulanya, Komnas HAM hanyalah merupakan perpanjangan dari kekuasaan eksekutif, sebagaimana terlihat dari dasar pembentukannya yang menggunakan Keputusan Presiden (Keppres),<sup>35</sup> dan seluruh anggotanya pun diangkat oleh Presiden berkuasa saat itu, Soeharto. Awalnya, komisi bentukan Soeharto ini diragukan independensi dan kredibilitasnya. Namun melihat sepak terjangnya dalam menangani dan mengungkap sejumlah kasus pelanggaran HAM, serta kemampuannya membuka relasi dengan unsur-unsur masyarakat sipil, menjadikan komisi ini cukup dipercaya masyarakat.<sup>36</sup> Catatan lain bagi Komnas HAM adalah, meski di awal pendiriannya lembaga ini rapuh secara politik maupun pijakan konstitusionalnya. Akan tetapi, institusionalisasi Komnas HAM sebagai sebuah lembaga negara baru, di luar organ kekuasaan pokok, setidaknya telah menjadi pondasi dan *pilot project* bagi pembentukan lembaga-lembaga serupa, pada kurun waktu sesudahnya.<sup>37</sup>

Secara massif pelembagaan komisi-komisi negara baru terjadi pasca-reformasi 1998, Komisi Negara bermunculan bak cendawan di musim hujan. Tidak jarang diantara komisi-komisi tersebut saling beririsan antara satu dengan yang lainnya, dalam soal pelaksanaan kewenangan atau mandatnya saling menegasikan satu sama lain. Hingga tahun 2009, Indonesia sedikitnya telah memiliki 14 komisi negara independen, yang bukan perpanjangan dari salah satu organ kekuasaan tertentu. Berikut adalah ke-delapan belas komisi tersebut:

NO	KOMISI	DASAR HUKUM
1	Komisi Yudisial	Pasal 24B UUD 1945 & Undang-undang Nomor 22/2004

<sup>34</sup> Firmansyah Arifin dkk, *Op.Cit.* , hlm. 107.

<sup>35</sup> Komisi Nasional HAM pertama kali didirikan berdasar pada Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1993.

<sup>36</sup> Abdul Hakim Garuda Nusantara., *KOMNAS HAM: Sub-sistem dalam Sistem Perlindungan HAM*, makalah tidak dipublikasikan, Jakarta, Oktober 2004.

<sup>37</sup> Cornelis Lay, *Op. Cit.*, hlm.5.

2	Komisi Pemilihan Umum	Pasal 22E UUD 1945 & Undang-undang Nomor 22/2007
3	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	Keppres 48/2001- UU Nomor 39/1999
4	Komisi Pengawas Persaingan Usaha	UU Nomor 5/1999
5	Komisi Ombudsman Nasional	Keppres. Nomor 44/2000 — Undang-undang Nomor 37/2008
6	Komisi Penyiaran Indonesia	UU Nomor 32/2002
7	Komisi Pemberantasan Korupsi	UU Nomor 30/2002
8	Komisi Perlindungan Anak	UU Nomor 23/2002 & Keppres. Nomor 77/2003
9	Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi	UU Nomor 27/2004 (Undang-undang ini dibatalkan MK secara keseluruhan)
10	Dewan Pers	UU Nomor 40/1999
11	Dewan Pendidikan	UU Nomor 20/2003
12	Lembaga Perlindungan Saksi & Korban	UU Nomor 13/2006
13	Komisi Informasi Publik	UU Nomor 14/2008
14	Badan Pengawas Pemilu	UU Nomor 22/2007

*Sumber: diformulasikan dari Firmansyah Arifin, dkk (2005), Kementerian Negara PAN, dan Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Kelompok DPD di MPR, (2008).*

Selain ke-empat belas komisi negara independen di atas, Indonesia juga memiliki sedikitnya 41 komisi negara atau badan-badan khusus, yang merupakan cabang dari kekuasaan eksekutif (*executive branch agencies*). Lembaga-lembaga ini, komisioner atau anggotanya diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, serta memberikan pertanggung-jawaban kelembagaan kepada Presiden.

Lembaga-lembaga tersebut adalah sebagai berikut:



<b>NO</b>	<b>KOMISI</b>	<b>DASAR HUKUM</b>
1	Komisi Hukum Nasional	Keppres Nomor 15/2000
2	Komisi Kepolisian	UU Nomor 2/2002
3	Komisi Kejaksaan UU Nomor 16/2004	Perpres. Nomor 18/2005
4	Dewan Pembina Industri Strategis	Keppres. Nomor 40/1999
5	Dewan Riset Nasional	Keppres. Nomor 94/1999
6	Dewan Buku Nasional	Keppres. Nomor 110/1999
7	Dewan Maritim Indonesia	Keppres. Nomor 161/1999
8	Dewan Ekonomi Nasional	Keppres. Nomor 144/1999
9	Dewan Pengembangan Usaha Nasional	Keppres No. 165/1999
10	Komite Nasional Keselamatan Transportasi	UU Nomor 41/1999 Keppres. Nomor 105/1999
11	Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan	Keppres. Nomor 80/2000
12	Komite Akreditasi Nasional	Keppres. Nomor 78/2001
13	Komite Penilaian Independen	Keppres. Nomor 99/1999
14	Komite Olahraga Nasional Indonesia	Keppres. Nomor 72/2001
15	Komite Kebijakan Sektor Keuangan	Keppres. Nomor 89/1999
16	Komite Standar Nasional Satuan Ukuran	PP Nomor 102/2000
17	Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak	Keppres. Nomor 12/2000
18	Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan	Keppres. Nomor 181/1998 Perpres. Nomor 65/2005
19	Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan	UU Nomor 25/2003 Keppres. Nomor 81/2003
20.	Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan	Keppres. Nomor 54/2005

21	Dewan Gula Nasional	Keppres. Nomor 23/2003
22	Dewan Ketahanan Pangan	Keppres. Nomor 132/2001
23	Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia	Keppres. Nomor 44/2002
24	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah	Keppres. Nomor 151/2000
25	Dewan Pertahanan Nasional	UU Nomor 3/2003
26	Badan Narkotika Nasional	Keppres. Nomor 17/2002
27	Badan Nasional Penanggulangan Bencana	UU Nomor 24/2007
28	Badan Pengembangan Karet	Keppres. Nomor 150/2002
29	Bakor Pengembangan TKI	Keppres. Nomor 29/1999
30	Badan Pengelola Gelora Bung Karno	Keppres. Nomor 72/1999
31	Badan Pengelola Kawasan Kemayoran	Keppres. Nomor 73/1999
32	BRR Prop.NAD dan Kep. Nias Sum-utara	Perpu. Nomor 2/2005
33	Badan Nasional Sertifikasi Profesi	PP Nomor 23/2004
34	Badan Pengatur Jalan Tol	PP Nomor 15/2005
35	Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum	PP Nomor 16/2005
36	Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat	Keppres. Nomor 83/1999
37	Lembaga Sensor Film	PP Nomor. 8/1994

38	Korsil Kedokteran Indonesia	UU Nomor. 29/2004
39	Badan Pengelola Puspiptek	Keppres. Nomor. 43/1976
40	Badan Pengembangan Kehidupan Bernegara	Keppres. Nomor. 85/1999
41	Dewan Penerbangan dan Antariksa Nasional	Keppres. Nomor. 132/1998
42	Lembaga Pemerintah Non-Departemen	Keppres. Nomor 3/2002 jo. Keppres. Nomor 103/2001

Sumber : diformulasikan dari Firmansyah Arifin, dkk (2005), Kementerian Negara PAN, dan Naskah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945, Kelompok DPD di MPR, (2008).

Membanjirnya komisi-komisi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia kekinian menimbulkan problem ketatanegaraan. Setidaknya telah memunculkan beragam pertanyaan, mengapa komisi-komisi tersebut kemunculannya bisa sedemikian massif? *Pertama*, mungkinkah jamaknya komisi-komisi negara ini merupakan bentuk kelatahan kita dalam mengelola transisi demokrasi? Sehingga setiap pembuatan undang-undang yang mengatur kepentingan khalayak umum, selalu mengamanatkan pembentukan organ-organ negara baru, untuk melakukan pengurusan kepentingan khalayak tersebut; *Kedua*, apakah kemunculan beranekaragam komisi ini merupakan suatu keharusan dalam menghadapi era demokrasi? Sebagai jawaban atas meningkatnya kompleksitas persoalan masyarakat modern, yang mengakibatkan lumpuh layunya organ-organ pokok negara; *Ketiga*, apakah kelahiran sejumlah institusi negara di luar organ pokok kekuasaan ini, sekedar menjadi instrument untuk berbagi kuasa? Seperti diketahui, pasca-reformasi banyak elemen masyarakat sipil yang turut serta merangsek masuk dalam kursi kekuasaan, sehingga diperlukan wadah yang luas untuk menampung seluruh elemen tersebut; *Keempat*, mungkinkah ada skenario besar di luar negara yang mendesain sedemikian rupa, pembentukan organ-organ negara di luar organ pokok kekuasaan? Selama ini muncul sinyalemen, bahwa ada campur tangan kaum 'fundamentalis pasar neo-liberalis' untuk mengampulasi fungsi-fungsi pokok negara, melalui pelembagaan institusi-institusi baru negara. Langkah semacam ini sebagai sebuah upaya untuk menumbuhkan public distrust pada negara, sehingga pasar lebih mendapatkan tempat di masyarakat; *Kelima*, atau sebenarnya, kelahiran institusi-institusi baru tersebut, sekedar luapan ungkapan kekecewaan dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga negara yang mapan sejak lama? Sebagai jawabannya, maka perlu dibentuk lembaga-lembaga negara baru untuk menggantikannya, atau paling tidak memberikan topangan.

Berdasarkan ragam pertanyaan atas menjamurnya komisi-komisi negara negara, Cornelis Lay berpandangan bahwa kelahiran komisi-komisi negara, setidaknya dipengaruhi oleh beberapa hal berikut: *pertama*, keresahan negara terhadap ketidakpastian dan dan kealpaan perlindungan individu dan kelompok

marginal, dari despotisme pejabat publik, mauupun warganegara yang lain; *kedua*, mencerminkan sentralitas negara sebagai otoritas publik, dengan sebuah tanggung jawab publik yang besar; *ketiga*, merupakan sebuah produk evolusi yang sifatnya incremental dan komplementer, terhadap organ-organ kekuasaan yang hadir terdahulu, yang merupakan hasil pemilihan gagasan trias politica.<sup>38</sup>

Menurut hemat penulis, bahwa dalam konteks seperti ini, maka politik hukum di bidang ketatanegaraan, bukan saja hams merumuskan landasan falsafah negara di dalam Pembukaan UUD 1945 ke dalam undang-undang, namun penafsiran terhadap norma-norma konstitusi hasil amandemen juga telah menimbulkan problema tersendiri, sebelum norma-norma dasar itu ditransformasikan ke dalam norma undang-undang. Politik hukum di bidang ketatanegaraan memerlukan pemikiran yang sungguh-sungguh terutama dalam mentransformasikan landasan falsafah negara kita sebagaimana termaktub di dalam Pembukaan UUD 1945, dan menelaah dengan sungguh-sungguh pula kerumitan pengaturan baik berkaitan dengan kewenangan, maupun hubungan antar komisi-komisi negara yang dihasilkan dari amandeman UUD 1945, Undang-Undang dan Peraturan di bawah Undang-Undang.

Karena itu, perlu dilakukan restrukturisasi dan penyelarasan terhadap komisi-komisi negara, agar masing-masing komisi negara mampu berjalan secara sinergis, dalam pelaksanaan tugasnya. Penyelarasan mesti dilakukan baik di tingkat kewenangan maupun pengaturannya. Sekiranya komisi-komisi negara mana saja yang keberadaannya dapat diiadakan, untuk kemudian mengefektifkan kewenangan dan kinerja komisi yang lain. Selanjutnya, komisi negara yang memiliki urgensi bagi pemenuhan hak-hak masyarakat, tetapi masih lemah dalam soal kewenangan, perlu diperkuat ruang lingkup dan cakupan kerjanya. Di tingkat pengaturan, perlu didesain ulang komisi-komisi negara mana saja yang pengaturannya perlu dicantumkan di konstitusi, undang-undang, atau cukup menggunakan Keppres. Pemilahan ini didasarkan pada tingkat signifikansi dan kebutuhan masyarakat akan eksistensi komisi-komisi negara tersebut.

Melalui restrukturisasi, harmonisasi dan penyelarasan, diharapkan kinerja komisi-komisi negara, dapat memberikan pelayanan terbaik bagi pemenuhan hak-hak konstitusional warganegara. Tidak sekedar menghabiskan anggaran negara yang sudah minim jumlahnya, dengan eksistensi yang antara-ada dan tiada.

Untuk melakukan restrukturisasi **komisi-komisi negara**, perlu segera disusun *blueprint* lembaga negara, khususnya bagi institusi-institusi yang aturannya berada di luar konstitusi. Di dalam *blueprint* tersebut perlu ditegaskan bahwa komisi negara yang sebaiknya dipertahankan hanyalah komisi-komisi yang mempertegas dan memperkuat bangunan negara hukum, yaitu komisi-komisi negara yang mendorong dan menjaga: (1) sistem peradilan yang independen dan berintegritas, bersih dari praktik mafia peradilan; (2) perlindungan hak asasi manusia; (3) kebebasan pers; dan (4) pemilihan umum yang jujur dan adil.

Di samping itu, acuan kedua bagi restrukturisasi komisi negara adalah urgensinya untuk menguatkan konsep *separation of powers* dalam kehidupan

---

<sup>38</sup> Ibid., hlm. 11-12.

bernegara. Untuk itu, diperlukan *independent regulatory agencies* untuk melengkapi institusi ketatanegaraan modern di Indonesia, dengan model relasi saling imbang-saling kontrol yang lebih lengkap di antara lembaga-lembaga negara (*state organs*).

Berdasarkan empat parameter syarat dasar negara hukum serta konsep pemisahan kekuasaan modern tersebut, Deny Indrayana mengusulkan komisi negara yang patut dipertahankan adalah:

- *Komisi Yudisial*; namun dengan perluasan tidak hanya kepada hakim tetapi kepada semua aparat hukum. KY tidak hanya mengawasi hakim namun juga polisi dan jaksa. Dengan demikian, Komisi Kepolisian dan Komisi Kejaksaan tidak diperlukan lagi, tetapi hanya akan menjadi bagian dari KY. Ada baiknya, KY dijadikan institusi yang fokus bagi administrasi peradilan. Masalah rekrutmen, promosi, mutasi hingga pemberian sanksi bagi para aparat hukum adalah wilayah kerja KY yang patut dipertimbangkan.
- *Komisi Ombudsman*; lembaga ini diperlukan untuk mengawal agenda *good governance*.
- *Komisi Pemberantasan Korupsi*; lembaga ini penting untuk terus menjaga Indonesia yang bebas dari korupsi melalui upaya pencegahan dan penindakan hukum.
- *Komisi Nasional HAM*; yang mempunyai divisi kerja perlindungan anak dan perempuan. Artinya Komisi Perlindungan Anak serta Komnas HAM Perempuan sebaiknya tidak lagi menjadi lembaga tersendiri.
- *Komisi Pers Indonesia*; lembaga ini merupakan peleburan Dewan Pers Indonesia dan Komisi Penyiaran Indonesia yang penting untuk menjaga prinsip kebebasan pers yang.
- *Komisi Pemilihan Umum*; lembaga ini strategis untuk mengawal pemilihan umum yang luber dan jurdil bagi hadirnya sistem ketatanegaraan yang akuntabel.

Di akhir tulisan ini, untuk mengembangkan politik hukum pelembagaan komisi-komisi negara diperlukan terobosan hukum dan politik untuk penguatan komisi-komisi negara melalui konstitusi, agar memiliki dasar hukum yang kuat sebagai bagian dari penyelenggaraan negara berdasarkan prinsip *checks and balances*. Penguatan itu penting, misalnya, sebagai bentuk komitmen tegas pemberantasan korupsi dan perlindungan HAM, maka Komisi Pemberantasan Korupsi dan Komnas HAM dinaikkan status dasar hukumnya ke tingkat konstitusi. Jaminan konstitusional itu tidak hanya menambah amunisi kehidupan bagi kedua komisi negara itu, tetapi sekaligus menjadi signal yang kuat bagi peperangan melawan korupsi dan para penjahat HAM di tanah air. Peningkatan derajat beberapa komisi menjadi organ konstitusi juga strategis untuk mengantisipasi kemungkinan konflik. Dengan posisi sebagai organ konstitusi, komisi negara independen akan mempunyai kedudukan hukum (*legal standing*) untuk menjadi pihak dalam sengketa kewenangan antarlembaga negara di hadapan meja merah Mahkamah Konstitusi.

Di samping menguatkan komisi-komisi negara, kiranya perlu juga untuk melikuidasi komisi-komisi negara lain di luar penegasan konsep negara hukum dan fungsi *transitional justice*. Likuidasi ini perlu dilakukan karena alasan strategis, teknis dan politis. Secara strategis tidak jarang keberadaan suatu komisi negara hanya menambah panjang rantai birokrasi dan tumpang tindih dengan fungsi-fungsi lembaga negara yang lain. Secara teknis, banyaknya komisi negara yang tumpang tindih tersebut melahirkan sistem pemerintahan yang tidak efisien dan cenderung membuat defisit keuangan negara. Secara politis, banyaknya komisi negara cenderung hanya menjadi sarana antar partai politik untuk berbagi kursi kekuasaan bahkan meski seringkali mengorbankan efisiensi pemerintahan negara. Oleh karena itu, atas dasar pertimbangan tersebut, maka likuidasi komisi-komisi negara merupakan kebutuhan yang mendesak dengan tetap memperhatikan urgensi dan konsepsi yang benar-benar komprehensif dan kajian yang mendalam, sehingga likuidasi tersebut tidak menimbulkan problema hukum di kemudian hari.

### DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Politik Hukum Indonesia*, YLBHI, Jakarta, 1988.
- Bintan R. Saragih, *Komisi-komisi Negara dalam Sistem dan Struktur Pemerintahan Terkini*, Makalah, Jakarta, 1 Oktober 2004.
- Conelis Lay, *State Auxiliary*, Jurnal Hukum Jentera, Edisi 12 Tahun Ili April-Juni 2006.
- Denny Inrayana, *Negara Hukum Pasca Soeharto: Transisi Menuju Demokrasi vs Korupsi*, Jurnal Konstitusi, Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, Vol. 1 No. 1, Juli 2004.
- \_\_\_\_\_, *Merevitalisasi Komisi di Negeri Kampung Maling*, Kompas, 30 April 2005.
- Fabrice E. Lehoucq, *Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization*, dalam *Journal International Political Science Review*, Vol. 23, No. 1, 2002.
- Firmansyah Arifm dkk (Tim Peneliti) *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, KRHN bekerja sama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, Juni 2005.
- Frans Magnis-Suseno, *Etika Politik: Prinsip-prinsip Dasar Kenegaraan Modern*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994,
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006.
- Jhon Alder, *Constitutional and Administrative Law*, Macmillan Education LTD, London, 1989.
- Michael R. Asimov, *Administrative Law*, The BarBri Group, Chicago, 2002.
- Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007.
- O. Hood Philips, Paul Jackson, and Patricia Leopold, *Constitutional and*

- Administrative Law*, Sweet and Maxwell, London, 2001.
- Refly Harun dick., *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2004.
- Ryan C. Black, etc., *Adding Recess Appointments to the President's "Tool Chest" of Unilateral Powers*, dalam *Journal Political Research Quarterly*, Volume 60 Number 4, December 2007.
- Said Amir Arjomand, *Law, Political Reconstruction and Constitutional Politics*, dalam *Journal International Sociology*, edisi March 2003, Vol 18.
- Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Society*, Yale University Press, New Haven and London, 1968.
- William F. Fox, Jr., *Understanding Administrative Law*, Lexis Publishing, Danvers, 2000.

