

PERTANGGUNGJAWABAN ADMINISTRATIF LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN DALAM SISTEM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Faqih Akbar¹, Lukman Hakim², Anwar Cengkeng³

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara normatif mengenai pertanggungjawaban lembaga negara independen dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia serta untuk mengetahui permasalahan dan solusi dari hasil tulisan ini. Dalam hal ini, sebuah pertanggungjawab bagi sebuah organ negara dapat dikaji secara mendalam untuk menentukan bagaimana arah atau bentuk pertanggungjawaban tersebut, yang menjadikan sebuah pertanggungjawaban organ atau lembaga telah sesuai atau ideal bagi lembaga negara independen tersebut. Dilihat dari lembaga negara independen adalah tingkat independensi dari sebuah lembaga negara independen tersebut, hal tersebut bagaimana sebuah intervensi dari lembaga negara lain termasuk lembaga negara utama didalamnya. Hal tersebut menyebabkan gangguan didalam maupun diluar sendiri dari lembaga negara independen tersebut. Hal ini yang perlu sekiranya untuk di rekonstruksi dari segi internal kelembagaan dan segi eksternal dari sebuah lembaga negara independen dan seluruh lembaga negara lain harus menghormati sesama lembaga negara yang dimana hal tersebut lembaga negara independen memiliki hakikat khusus terkait keindependensian untuk menjalankan tugas dan fungsinya.

Kata Kunci : Konstitusi, Lembaga Negara Independen, Pertanggungjawaban, Intervensi

ABSTRACT

This study aims to analyze normatively regarding the accountability of independent state institutions in the governance system in Indonesia and to find out the problems and solutions from the results of this paper. In this case, an accountability for a state organ can be studied in depth to determine how the direction or form of the accountability is, which makes an organ or institution's accountability appropriate or ideal for the independent state institution. Seen from an independent state institution, it is the level of independence of an independent state institution, this is how an intervention from other state institutions, including the main state institutions in it. This causes interference within and outside the independent state institution itself. This is what needs to be reconstructed in terms of internal institutions and external aspects of an independent state institution and all other state institutions must respect fellow state institutions in which case independent state institutions have a special nature related to independence to carry out their duties and functions.

Keywords: Constitution, Independent State Institution, Accountability, Intervention

PENDAHULUAN

Seiring perkembangan zaman, terbentuknya suatu negara merupakan suatu kemajuan dari berabad-abad peradaban umat manusia untuk membentuk suatu perkumpulan dengan tatanan pemerintahan. Namun dengan berjalannya waktu, perubahan-perubahan juga terjadi secara sistem pola berfikir, yang mana dapat berdampak bagi negara tersebut. Secara sederhana negara tersebut berkembang dan memiliki sistem negara yang berbasis

demokrasi, kita mengenal suatu teori yang sangat *familiar* dalam ilmu hukum maupun ilmu politik, yang terdiri dari Tiga Pilar pembatasan kekuasaan negara yang terdiri atas pilar Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif dalam penyebutan tiga organ negara. Menurut Montesquieu, dalam bukunya "*L'Esprit des Lois*" (1784) atau dalam bahasa Inggrisnya "*The Sprit of The Laws*" kekuasaan negara terbagi ke dalam tiga cabang, yaitu : kekuasaan legislatif sebagai pembuat undang-undang, kekuasaan

¹ Mahasiswa Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Univ. Widyagama Malang

² Dosen Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Univ. Widyagama Malang

³ Dosen Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Univ. Widyagama Malang

eksekutif sebagai melaksanakan sebuah aturan dan kekuasaan untuk menghakimi atau disebut kekuasaan yudikatif⁴. Klasifikasi Montesquieu inilah dikenal pembagian kekuasaan negara modern dalam tiga fungsi, yaitu legislatif (*the legislative function*), eksekutif (*the executive or administrative function*), dan yudisial (*the judicial function*). Yang dimana dalam satu organ hanya boleh menjalankan satu fungsi, dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Bila tidak demikian, maka kebebasan warga negara akan terancam hilang⁵.

Pembagian fungsi menurut Montesquieu ini tidak dapat dipakai lagi, sehingga masih harus menggabungkan pembagian fungsi negara ini dengan pembagian dari *Goodnow*, yaitu organ yang terdiri dari *policy making* dan *policy executers*. Dengan demikian pembagiannya adalah terdapat organ-organ politis atau jabatan politis dan organ-organ atau jabatan-jabatan yang didasarkan pada keahlian. Dan kalau dihubungkan dengan sarjana lain yaitu *Rowse* yang membaginya atas : (a) *political framework* (jabatan politik) dan; (b) *administrative framework* (jabatan administratif).⁶

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

Dalam gagasannya *Jimly Asshiddiqie* juga menerangkan, kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk perkembangan menjadi

sewenang-wenang. Maka perlu adanya pembatasan kekuasaan juga dilakukan dengan membagi-bagi kekuasaan ke dalam beberapa organ yang tersusun secara vertikal. Dengan begitu, kekuasaan tidak tersentralisasi dan terkonsentrasi dalam satu organ atau satu tangan yang memungkinkan terjadinya kesewenang-wenangan⁷.

Perkembangan fungsi pemerintahan yang semakin meluas dalam negara hukum modern, aktifitas pemerintahan tidak hanya sekedar menjalankan undang-undang tetapi juga dilekati kewenangan membuat peraturan perundang-undangan. Secara filosofis keutuhan dalam sebuah mekanisme organ negara harus mempunyai maksud dan tujuan dimana yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia lebih condong kearah Eropa Kontinental yang segala keteraturannya mempunyai intisari dalam penataan hukum yang tertulis dan sifatnya terkodifikasi sebagai sebuah pedoman dalam setiap pemberlakuan sistem baru dalam kenegaraannya.

Perubahan signifikan terjadi terhadap organisasi negara disemua negara. Organisasi negara yang awalnya berbentuk departemen pemerintahan kemudian berubah menjadi dewan dan komisi-komisi, kondisi ini muncul pada masa pemerintahan awal kemerdekaan (Orde Lama). Kemudian sejak permulaan Orde Baru hingga saat ini muncul lembaga-lembaga baru berupa lembaga, komisi, badan yang berfungsi sebagai pelaksana pemerintahan yang merupakan bentuk tindak lanjut dari konstitusi.⁸

Lembaga negara/ organ negara /alat-alat perlengkapan negara yang menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dengan keberadaan negara, keberadaan organ-organ negara untuk mengisi dan menjalankan negara. Pembentukan lembaga negara/organ negara/ alat-alat perlengkapan

⁴ Gunawan A. Tauda, "Kedudukan Komisi Negara Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia". *Jurnal Pranata Hukum* Volume. 6, Nomor 2, Juli 2011, hlm.172

⁵ *Ibid.*

⁶ Lukman Hakim, "Penataan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Sebagai Majelis Permusyawaratan Bangsa Indonesia", *Jurnal Hukum Legal Sprit* Volume. XIII, Nomor. 1, Juli 2018 hlm. 7

⁷ *Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Penerbit Sinar Grafika, (Jakarta, 2009), hlm. 129

⁸ *Hendra Nurtjahjo, "Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara"*, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 35, 2005, hlm. 275

negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam dalam menyelenggarakan pemerintahan.⁹

Kedudukan lembaga-lembaga ini tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Namun, tidak pula lembaga-lembaga tersebut dapat diperlakukan sebagai organisasi swasta ataupun lembaga non pemerintah yang lebih sering disebut ornop (organisasi non-pemerintah) atau NGO (*non-governmental organization*). Lembaga negara independen ini sekilas memang menyerupai NGO karena berada di luar struktur pemerintahan eksekutif, independensi lembaga-lembaga negara bantu bervariasi antara satu lembaga dengan lembaga lainnya, begitu pula hubungan kedudukan antar berbagai 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.

Dari sisi kata independensi ialah suatu sikap yang harus berpihak dan bukannya netral. Keberpihakan disini adalah berpihak kepada hal-hal yang benar. Akan tetapi yang menjadi masalah adalah persepsi setiap orang akan kebenaran ternyata tidak sama. Kemungkinan menurut suatu pihak hal tersebut merupakan kebenaran, akan tetapi menurut pihak lain hal tersebut merupakan hal yang kurang benar atau bahkan salah. Selain itu kepentingan yang dianggap lebih besar biasanya juga dipengaruhi oleh adu otoritas diantara pihak-pihak yang memperjuangkan kepentingan itu.

Lembaga negara independen adalah lembaga pemerintah dan non-pemerintah yang bebas dari pengendalian oleh pemerintah dan

pembuat kebijakan (legislatif), bebas dari pengendalian oleh pemanfaatan kelompok, dan bebas dari kepentingan tertentu serta bersifat netral. Di negara-negara demokrasi yang telah mapan, pada tiga dasawarsa terakhir abad ke-20, banyak tumbuh lembaga-lembaga negara baru. Lembaga-lembaga baru tersebut umumnya disebut sebagai *state auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Di antara lembaga-lembaga itu kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies*, *independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut. Lembaga-lembaga seperti ini di Amerika Serikat disebut juga *the headless fourth branch of the government*, sedangkan di Inggris lembaga-lembaga seperti ini biasa disebut *quasi autonomus non governmental organizations* atau disingkat *quango's*.

Lembaga independen secara umum memiliki fungsi utama¹⁰, yaitu: *Pertama*, lembaga independen berfungsi mengakomodasi tuntutan dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam proses penyelenggaraan negara yang didasarkan pada paradigma *good governance*, mensyaratkan adanya interaksi yang proporsional antara ketiga aktor pemerintahan, yaitu: pemerintah (*government*), sektor swasta (*private sector*), dan masyarakat (*society*). *Kedua*, lembaga independen berfungsi menjadikan penyelenggaraan pemerintahan lebih efektif dan efisien.

Kemunculan lembaga baru seperti ini pun bukan merupakan satu-satunya di dunia. Di negara yang sedang menjalani proses transisi menuju demokrasi juga lahir lembaga tambahan

⁹ Lukman Hakim, "Pelembagaan Komisi-Komisi Negara dalam sistem Ketatanegaraan Republik Inonesia", Puskasi FH Universitas Widyagama Malang, Jurnal Konstitusi Volume. II, Nomor. 2, November 2019, hlm 88.

¹⁰ Hendra Nurtjahjo, "Lembaga Independen di Indonesia: Kajian Pendahuluan Perspektif Yuridis", Makalah dalam *Diskusi Terbatas tentang Kelembagaan Independen di Indonesia* di Pusat Kajian Hukum *Administrasi Negara* (Jakarta, 2006), hlm. 35

negara yang baru. Berdirinya lembaga negara bantu merupakan perkembangan baru dalam sistem pemerintahan. Teori klasik *trias politica* sudah tidak dapat lagi digunakan untuk menganalisis relasi kekuasaan antar lembaga negara. Untuk menentukan institusi mana saja yang disebut sebagai lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan Indonesia terlebih dahulu harus dilakukan pemilahan terhadap lembaga-lembaga negara berdasarkan dasar pembentukannya.¹¹

Dalam sejarah perkembangan Lembaga negara yang berkedudukan sebagai Lembaga yang mandiri dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya, terdapat beberapa pengelompokan secara garis besar lembaga negara independen yang bila ditinjau dari proses pembentukannya yakni dibentuk berdasarkan: *Pertama*, kelompok lembaga negara independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia. *Kedua*, kelompok lembaga negara independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang. *Ketiga*, yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.

Berdasarkan pengelompokan tersebut Jimly Asshiddiqie memberikan jenis lembaga independen dan sifat serta kedudukannya yaitu:¹² a) Lembaga Tinggi Negara yang sederajat dan bersifat independen; b) Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan Konstitusi atau yang memiliki *constitutional importanc*; c) Lembaga-Lembaga Independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang; d) Lembaga-Lembaga dan Komisi-Komisi di lingkungan eksekutif yang bersifat khusus dalam lingkungan pemerintah; e) Lembaga-Lembaga dan Komisi-Komisi di lingkungan eksekutif; dan f) Lembaga, korporasi, dan badan hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum.

¹¹ Jimly Asshiddiqie (e), **“Perkembangan Ketatanegaraan Pascaperubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia,”** (makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional, *“Perkembangan Ketatanegaraan Pascaperubahan UUD 1945 dan Pembaruan Kurikulum Pendidikan Hukum Indonesia”*, (Jakarta, 7 September 2004), hlm. 7.

Murtir Jeddawi¹³, memisahkan organ-organ negara dalam dua kategori, yaitu lembaga negara dan lembaga negara independen. Yang termasuk lembaga negara adalah MPR, DPR, DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan; dan Komisi Yudisial. Sementara yang termasuk dalam lembaga negara independen adalah: KPU, Komnas HAM, TNI, Polri, Bank Indonesia, dan Ombudsman.

Dengan mengutip beberapa pendapat ahli, Lukman Hakim menyebutkan bahwa pengertian “pejabat” menurut pengertian bahasa adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan (unsur pimpinan). Dalam bahasa Belanda istilah “pejabat” disalin antara lain menjadi “*ambtdrager*”, yang diartikan sebagai orang yang diangkat dalam dinas pemerintah (negara, propinsi, kotapraja, dan sebagainya).¹⁴

Bahkan, pada masa awal era reformasi ada pula beberapa lembaga negara independen yang memiliki sebuah permasalahan dalam perjalanan sebagai fungsi dan wewenang dari sebuah lembaga negara independen, seperti Komisi Pemeriksa Kekayaan Penyelenggara Negara (KPKPN), serta Surat Keputusan Jaksa Agung, yaitu Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK). Namun dalam perjalanannya, karena berbagai sebab, kedua lembaga negara bantu tersebut akhirnya dibubarkan.

Pada masa pemerintahan era Presiden Megawati Desember 2003 lahir sebuah lembaga pemberantasan korupsi yang bernama Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK) atau lebih sering disebut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). KPK lahir berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi.

Hal ini memunculkan perdebatan yang secara nyata bahwa KPK sebagai Lembaga yang

¹² *Ibid.*

¹³ Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi Negara*, Total Media, (Yogyakarta, 2012), hlm. 155-182.

¹⁴ Lukman Hakim, **Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**, Puskasi FH Universitas Widyagama Malang, Jurnal Konstitusi, Vol. IV, Nomor. 1, Juni 2011, hlm. 105.

bersifat independen di mana dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bebas dari kekuasaan manapun. Dalam hal ini, yang menjadi perhatian bila secara fungsi dan wewenang secara luas diatur maka kinerja dari KPK tersebut dapat melemahkan dari segi efektivitas kerjanya.

Selanjutnya terjadi pula dengan Pembentukan Badan Supervisi yang tugas dan fungsinya untuk mengawasi kinerja dari Bank Indonesia (BI) dan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) yang akan dituangkan dalam Pemerintah telah menyelesaikan draft Rancangan Undang-Undang (RUU) Pengembangan dan Penguatan Sektor Keuangan atau RUU Sektor Keuangan. Pada RUU tersebut, terdapat campur tangan menteri keuangan dalam penunjukan Dewan Pengawas Bank Indonesia (BI) dan Dewan Pengawas Otoritas Jasa Keuangan (OJK).¹⁵ Badan Supervisi tersebut dibawah pengawasan DPR yang dimana hal tersebut juga dapat melemahkan kinerja dari BI maupun OJK juga dapat menyebabkan menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat dan luar negeri dalam mengatur ektabilitas keuangan negara.

Di era pasca reformasi ini, lembaga negara independen masih menjadi sasaran “empuk” dalam bagaimana mengatur permainan pejabat untuk membagikan kursinya yang dimana hal tersebut masih terus dilakukan mengingat dalam lembaga negara independen ini masih kosong dalam bentuk dari lembaga negara independen ini. Hal tersebut bisa di garis bawahi mengingat lembaga negara independen ini muncul yang sejatinya bentuk dari sifat urgensinya dalam permasalahan negara tetapi digunakan tidak semestinya untuk dijadikan alat membagikan kekuasaan oleh penguasa.

Secara normatif hal ini menjadi kecenderungan yang signifikan mengingat marwah lembaga negara independen ini hilang karena adanya pergantian aturan atau undang-undang dari lembaga negara independen tersebut sehingga menjadikan marwah independensi dari

lembaga negara independen ini hilang dan kepercayaan publik semakin lama akan semakin hilang.

Ketika berbicara lembaga negara independen, lembaga ini memang di era pasca reformasi banyak sekali di bentuk tetapi banyaknya yang secara pengaturan dan tupoksinya sering berbenturan dan rawan sekali konflik sebagai contoh ada lembaga negara independen yaitu Ombudsman Republik Indonesia dan Komisi Aparatur Sipil Negara dimana secara tugas dan fungsinya sama secara etika dari pada terjadi mal-administrasi para pegawai negeri sipil. Juga ada juga sering terjadi konflik antara kepolisian yang bertugas juga menangani korupsi dan begitupun halnya KPK yang tugas dan fungsinya memiliki kesamaan.

Dalam sebuah lembaga negara tidak lepas dari namanya konflik kepentingan dimana biasanya sebuah lembaga negara bukan rahasia umum menjadi tempat menaruh pesanan dari pada pemangku kekuasaan yang dimana ektabilitas dari sebuah lembaga negara independen menjadi terus menurun dan banyak dibubarkan.

Padahal sejati semua lembaga negara independen lahir melekat sifat independensinya yang merupakan marwah dari sebuah lembaga negara independen itu sendiri. Seharusnya sebagai sebuah lembaga negara independen yang mengisi dalam sebuah lembaga negara tersebut sangat berat, karena pertanggungjawabannya langsung kepada rakyat atau masyarakat. Tetapi hal tersebut seiring berjalannya waktu dilupakan marwah dari lembaga negara independen tersebut.

Secara kebijakan dari sebuah lembaga negara independen perhatian lebih adalah menjaga citranya sebagai sebuah lembaga negara yang dibentuk berdasarkan urgensi negara melalui beberapa pembentukan yang fungsinya untuk menaggulangi masalah tersebut, namun setelah berjalan lembaga negara independen ini menjadi hilang independensinya

¹⁵ Republika, “Badan Supervisi OJK dan BI Harus Tetap Di Bawah DPR” <https://www.republika.co.id/berita/qqs72d383/badan->

supervisi-ojk-dan-bi-harus-tetap-di-bawah-dpr, (diakses 2 April 2021).

bila dibenturkan dengan kekuasaan pejabat, padahal khusus di Indonesia sendiri kekuasaan tertinggi berada di tangan rakyat. Hal tersebut menjadikan polemik di era sekarang yang dimana hilangnya garis haluan lembaga negara sebagai perwakilan dari rakyat.

Gambaran diatas menunjukkan bahwa yang menjadi latar belakang berubarannya lembaga-lembaga negara bantu dalam struktur ketatanegaraan Indonesia bukanlah desain konstitusional yang dapat menjadi payung hukum untuk mempertahankan eksistensinya, melainkan isu-isu insidental yang diharapkan dapat menjawab persoalan yang dihadapi. Kenyataan ini setidaknya membawa dua akibat sebagai berikut: a) Legitimasi yuridis bagi keberadaan lembaga-lembaga negara bantu itu sangat lemah sehingga senantiasa menghadapi kendala dalam menjalankan kewenangannya; b) Lembaga-lembaga negara independen itu berjalan secara sendiri-sendiri tanpa ada sistematis kerja yang sinergis sesuai dengan pedoman atau arahan sesuai dengan konstitusi dalam negara, dan dapat mendukung satu sama lain sehingga hasil kerja suatu lembaga negara independen seringkali kurang dirasakan manfaatnya oleh lembaga negara independen lainnya; dan c) Kepercayaan publik akan hilang mengingat perubahan-perubahan aturan dalam lembaga negara tersebut sehingga marwah dan independensi lembaga negara tersebut hilang.

Hal tersebut di atas akhirnya mengakibatkan efektivitas keberadaan lembaga negara independen dalam struktur ketatanegaraan masih belum tampak sesuai dengan tujuan awal pembentukan lembaga yang bersifat ekstraeksekutif, ekstralegislatif, dan ekstrayudikatif itu.

Dalam keberlangsungan hal tersebut eksistensi dalam sebuah lembaga negara tersebut memang sudah bisa bergerak dalam posisi sinergi dalam tatanan lembaga negara. Pengupayaan payung hukum dari pembuatan Undang-Undang saja, namun dari segi filosofis dan keefektifan dalam hal sebuah pedoman untuk menjalankan dari segi fungsinya sebagai sebuah Lembaga Negara masih membuat kebingungan bagaimana tugas dan kedudukan

dari bentuk pertanggungjawaban yang jelas pemaknaan ornop (organisasi non-pemerintah) atau NGO (*non-governmental organization*) dalam sebuah makna didalam lembaga negara independen tersebut.

Untuk itu menjadi sangat penting melakukan analisis dan penelitian lebih dalam mengenai kedudukan hukum dan bentuk pertanggungjawaban lembaga negara bersifat independen, mengingat perkembangan lembaga negara membawa dampak dalam perkembangan kinerja lembaga eksekutif, yudikatif dan legislatif. Penelitian ini penulis membahas dengan judul Pertanggungjawaban Lembaga Negara Independen dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia.

Dari uraian latar belakang masalah yang dipaparkan di atas, maka diperoleh beberapa perumusan masalah diantaranya: Bagaimanakah pertanggungjawaban lembaga negara independen dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia? Bagaimanakah rekonstruksi pertanggungjawaban lembaga negara independen dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia?. Sejalan dengan rumusan masalah yang akan diteliti, maka tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pertanggungjawaban lembaga negara independen dalam penyelenggaraan pemerintahan serta untuk menganalisis rekonstruksi pertanggungjawaban lembaga negara independen dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif yaitu suatu penelitian melihat hukum sebagai norma dalam masyarakat untuk memberikan pandangan-pandangan dari penjelasan para ahli yang telah mengkaji sesuai dengan ketentuan kaidah dan norma yang berlaku. Sehingga penelitian ini berfokus pada inventarisasi hukum positif, asas-asas, doktrin hukum, penemuan hukum dalam perkara *in concreto*, sistematik hukum taraf sinkronisasi,

perbandingan hukum dan sejarah hukum.¹⁶ Metode penelitian ini berfokus dalam penelitian hukum yang bersifat kepustakaan atau cara yang dipergunakan dengan cara meneliti bahan pustaka yang ada dengan referensi yang tersedia sebagai sumber penelitian ini. Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah pendekatan peraturan perundang-undangan (*state approach*) dan pendekatan konsep (*conceptual approach*). Pada dasarnya penelitian ini menggunakan mekanisme dengan mengangkat isu yang ada dengan menelaah peraturan perundang-undangan terkait regulasi. Sedangkan pendekatan konseptual, beranjak dari pendapat-pendapat atau pandangan-pandangan dan doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Pertanggungjawaban Lembaga Negara Independen Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia

Lembaga negara independen adalah sebuah organ atau badan yang bersifat mandiri, yang memiliki sifat tertentu untuk mengatur atau mengawasi sesuai tugas dan wewenang yang diberikan oleh negara yang memiliki kedudukan tertentu sesuai dengan amanat negara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan tertentu. Kedudukan suatu lembaga negara dapat dilihat dari posisi atau hierarki, hubungannya dengan lembaga negara lain, dan tugas serta fungsi yang khusus dan dijalankan secara mandiri tanpa campur tangan lembaga negara lain. Dalam praktik kelembagaan negara di Indonesia, lembaga negara bantu adalah lembaga yang dalam pelaksanaan fungsinya tidak memosisikan diri sebagai salah satu dari tiga lembaga kekuasaan sesuai trias politica. Banyak istilah untuk menyebut jenis lembaga baru ini, antara lain *state auxiliary institutions* atau *state auxiliary organs* yang berarti institusi

atau organ negara penunjang, kemudian ada pula yang menyebutnya lembaga negara sampiran, lembaga negara independen, ataupun komisi negara.

Menurut Aidul Azhari terdapat tujuh ciri-ciri yang disebut lembaga independen, yakni ada perlindungan atas pemberhentian, masa jabatan tertentu, struktur multi-anggota, rekrutmen bersifat partisan dan berimbang, wewenang litigasi, hak atas anggaran, menyusun peraturan perundang-undangan, dan dengar pendapat/konsultasi dengan DPR serta wewenang adjudikasi.¹⁷

Perihal tanggungjawab Lembaga Negara Independen, perlu dipahami terlebih dahulu perihal tanggungjawab tersebut. Tanggung jawab menurut kamus bahasa Indonesia adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya. Bertanggung jawab menurut kamus umum bahasa Indonesia adalah berkewajiban menanggung, memikul, menanggung segala sesuatunya dan menanggung akibatnya. Tanggung jawab adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatannya yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Tanggung jawab juga berarti berbuat sebagai perwujudan kesadaran atau kewajiban. Tanggung jawab itu bersifat kodrati, artinya sudah menjadi bagian hidup manusia, bahwa setiap manusia dibebani dengan tanggung jawab, apabila dikaji tanggung jawab itu adalah kewajiban yang harus dipikul sebagai akibat dari perbuatan pihak yang berbuat. Tanggung jawab adalah ciri manusia yang beradab, manusia merasa bertanggung jawab karena ia menyadari akibat baik atau buruk perbuatannya itu, dan menyadari pula bahwa pihak lain memerlukan pengadil atau pengorbanan.

Konsep *responsibility* dan *liability*, perlu dipertegas dalam tulisan untuk menghindarkan kekeliruan dalam pemahaman untuk menentukan pertanggungjawaban. Dua konsep ini sering

¹⁶ Abdulkadir Muhammad, "*Hukum dan Penelitian Hukum*", Cetakan I (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti), 2004, hlm 52.

¹⁷ Komisi Yudisial, "*KY Adalah Lembaga Negara Mandiri Dan Independen*",

https://www.komisiyudisial.go.id/frontend/news_detail/398/ky-adalah-lembaga-negara-mandiri-dan-independen (diakses 8 Agustus 2021).

disamaratakan yang nyata-nyata berbeda dalam kajian Hukum Administrasi. *Responsibility* merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah pada parlemen secara politis, yang meliputi *collective an individual responsibility*. Bentuk lain *responsibility* adalah *legal responbility* dari menteri dan para pegawai atas tindakan atas tindakan-tindakan mereka.¹⁸ *State Liability (Governmental Liability)* adalah sebuah konsep tanggung gugat kepada negara atau pemerintah dalam arti mereka harus memberikan kompensasi jika terjadi kerugian atau derita, secara langsung atau tidak langsung, materil atau mental kepada warganya. Berbeda dengan *responsibility*, yang merupakan pertanggungjawaban pemerintah melalui parlemen atau jika menyangkut *legal responsibility* bisa sampai ke pengadilan, *State Liability* menyangkut pertanggungjawaban yang harus dilakukan melalui pengadilan.¹⁹

Dalam hal tersebut sebuah pertanggungjawab bagi sebuah organ negara dapat dikaji secara mendalam untuk menentukan bagaimana arah atau bentuk pertanggungjawaban tersebut, yang menjadikan sebuah pertanggungjawaban organ atau lembaga telah sesuai atau ideal bagi lembaga negara independen tersebut. Negara berfungsi menyelenggarakan kesejahteraan umum sekaligus merupakan konsepsi negara hukum modern, menempatkan peranan negara pada posisi yang kuat dan besar. Tugas dan wewenang serta tanggung jawab pemerintah semakin berkembang dan bertambah luas baik secara kuantitatif maupun kualitatif.²⁰ Independensi sesungguhnya akan berbeda-beda legalitasnya maupun implementasinya bergantung pada teori apa yang dianut negara. Independensi akan berpihak kepada rakyat secara utuh jika diterapkan dengan konsep negara penjaga malam, tetapi independensi akan dibatasi jika diterapkan dengan konsep negara

hukum formal (berdimensi kepastian hukum) atau negara hukum materil (negara kesejahteraan). Dalam hal ini penulis membagi menjadi tiga bentuk pertanggungjawaban sebelum membahas pertanggungjawaban secara luas aspek lembaga negara yaitu lembaga negara independen yang meliputi sebagai berikut:

- a. Pertanggungjawaban Pribadi dan Pertanggungjawaban Jabatan
- b. Pertanggungjawaban Administratif
- c. Pertanggungjawaban Dalam Lembaga Negara Independen Dalam Sistem Pemerintahan

Selanjutnya, dalam perkembangannya muncul lembaga negara independen antara lain Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan juga seperti yang diketahui bahwa Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ini muncul atas amanah Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 yang dimana tugas dan fungsi sebagai penegak hukum untuk perkara Tindak Pidana Korupsi. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atau KPK adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.²¹ Pemberantasan korupsi di Indonesia memiliki perjalanan yang panjang pada di era Presiden Soekarno muncul sebuah lembaga pemberantasan korupsi disebut Panitia Retooling Aparatur Negara (PARAN) diawal tahun 1960-an. Seiring berjalannya waktu PARAN yang memiliki tugas mencatat kekayaan pejabat, akan tetapi kandas ditengah jalan akibat perilaku pejabat yang bersembunyi dibalik seorang Presiden sendiri.

Pada di era Presiden Soeharto lembaga pemberantasan korupsi berganti nama menjadi Tim Operasi Ketertiban (OPSTIB). Namun, OPSTIB sendiri juga mengalami kegagalan disebabkan karena banyak campur tangan militer. Banyak kalangan militer yang

¹⁸ Philipus M. Hadjon, et. al., "*Hukum Administrasi dan Good Governance*", Cetakan Kedua, Jakarta : Penerbit Universitas Trisakti, 2012, hlm. 101-104

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ S.F. Marbun, "*Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*", Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Liberty, 1997), hal. 166-167

²¹ Jeremy Pope, "*Strategi Memberantas Korupsi Elemen Sistem Integritas Nasional*", Yayasan Obor Indonesia, (Jakarta : 2003), hlm. 177

menduduki kursi “nyaman” di dalam parlemen dibawah Presiden.

Pada masa pemerintahan Presiden Habibie di keluarkan UU Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari KKN, dengan diikuti pembentukan berbagai komisi atau lembaga negara baru seperti KPKPN, KPPU atau lembaga Ombudman. Sedangkan di masa pemerintahan era Presiden Gus Dur, lembaga pemberantasan korupsi dibentuk dengan nama Tim Gabungan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (TGPTPK). Badan ini dibentuk atas amanah Keppres, namun setelah kembali banyak pergunjingan melalui *judicial review* Mahkamah Agung TGPTPK kembali dibubarkan.

Pada masa pemerintahan era Presiden Megawati Desember 2003 lahir sebuah lembaga pemberantasan korupsi yang bernama Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPTPK) atau lebih sering disebut Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), KPK hadir dengan cita-cita membawa angin segar terhadap penanggulangan tindak pidana korupsi yang tugasnya untuk mengatasi, manganggulangi, dan memberantas korupsi di Indonesia. KPK lahir berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Pada awal pembentukannya, KPK lahir sebagai pemicu bagi aparat dan institusi lain untuk terciptanya lingkungan “*good governance*” pemerintahan yang baik sesuai dengan prinsip *good governance* yang mengedepankan prinsip Profesionalitas, Akuntabilitas, Transparansi, Pelayanan Prima, Demokrasi dan Partisipasi, Efisiensi dan Efektivitas, serta Supermasi Hukum.

KPK sebagai lembaga independen memiliki tugas dan wewenang yang tidak boleh mendapatkan intervensi dari pihak atau institusi lain untuk menciptakan hasil sebaik mungkin. Lahirnya KPK menjadi sebuah pemikiran yang maju bahwa korupsi sampai saat ini menjadi kejahatan luar biasa. Korupsi sendiri menjadikan

negara mengalami kerugian dalam sektor perekonomian dan kemajuan hukum dalam pembangunan nasional, dengan hal tersebut maka dari itu penanganannya juga harus luar biasa sehingga kalangan hukum menyebutnya sebagai lembaga super (*super body*).

KPK sebagai *trigger mechanism* memiliki kewenangan pencegahan dan penindakan yang didalamnya terdapat fungsi penyelidikan, penyidikan dan penuntutan. Hal tersebut dinyatakan pada Pasal 3 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi atau KPK adalah lembaga negara bantu yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.

Sejak awal kemunculan KPK, lembaga ini selalu mendapatkan kepercayaan tinggi dari masyarakat. Terbukti dari survei yang dilakukan oleh Lembaga Survei Indonesia pada pertengahan 2019 lalu, yang menempatkan KPK di peringkat teratas dengan meraih 84% tingkat kepercayaan publik²². Kemudian dilanjutkan dengan Presiden dan Kepolisian yang mendapatkan nilai 79%. Sederhananya dapat disebutkan bahwa KPK sampai saat ini masih dipercaya publik sebagai *leading sector* dalam upaya menciptakan Indonesia bebas dari praktik korupsi. Dari awal pembentukannya KPK menjadi satu lembaga yang cukup disegani dikalangan lembaga lainnya, karena sifat kelembagaannya yang sifatnya semi-yudikatif hal tersebut membuat KPK bisa dikatakan lembaga *super power* karena kewenangannya bisa menyadap target operasinya.

Namun dari hal tersebut membuat KPK di masa sekarang mulai dilemahkan dari segi kelembagaannya hingga secara keanggotannya, dari segi kelembagaannya KPK dilemahkannya dengan versi perubahan Undang-Undang KPK. Dan bentuk pertanggungjawaban KPK secara instansi memang masih kepada Presiden selaku kepala pemerintahan namun, seakan muncul

²² Lembaga Survei Indonesia, “**KPK Lembaga Paling Dipercaya, Disusul Presiden dan Polisi**”, (<https://nasional.tempo.co/read/1241754/lsi-kpk-lembaga->

paling-dipercaya-disusul-presiden-dan-polisi/full&view=ok), (diakses 13 Juni 2021) .

sebuah kepentingan yang dimana lembaga lain ikut dalam mengatur keindependensi dari KPK tersebut dengan memasukan Dewan Pengawas Eksternal diluar dari persetujuan Pimpinan KPK itu sendiri.

Pada awal tahun 2018 muncul sebuah kebijakan juga yang dimana melibatkan antara dua lembaga negara yang secara kedudukan antara lembaga negara utama sesuai dengan *trias politica* dengan lembaga negara pembantu yaitu hangatnya pembahasan Hak Angket yang di lakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi. Bahkan hal tersebut membawa sampai ke ranah peradilan dan di uji materil oleh Mahkamah Konstitusi yang dimana hasil tersebut juga terdapat perbedaan pendapat (*disssenting opinion*) atas putusan ini dari para Hakim Mahkamah Konstitusi²³.

Bahwa revisi UU KPK berdampak pada pelemahan KPK dikalangan ahli hukum yang dinilai *pro-kontra* diantaranya ²⁴:

- a. Keberadaan KPK semula independen, tidak berada di bawah kekuasaan lembaga baik eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, berubah di dalam ranah eksekutif, yang tentunya berdampak pada independensi dan status kepegawaian KPK menjadi Aparatur Sipil Negara yang ditetapkan oleh Pemerintah saat menjalankan tugasnya.
- b. Klausul yang mengatur bahwa pimpinan merupakan penanggungjawab tertinggi pada lembaga KPK dihapus. Konsekuensinya, pimpinan bukan lagi penyidik dan penuntut umum sehingga akan beresiko pada tindakan-tindakan pro justitia dalam pelaksanaan tugas pendidaka.
- c. Hadirnya lembaga Dewan Pengawas KPK yang dinilai lebih berkuasa daripada Pimpinan KPK, padahal syarat menjadi Pimpinan KPK lebih berat dari pada Dewan Pengawas.

d. Kewenangan Dewan Pengawas yang terlibat dalam teknis penanganan perkara, yaitu dalam hal akan melakukan penyadapan, penggeledahan, dan penyitaan harus mendapat izin dari Dewan Pengawas.

Berdasarkan hal tersebut, dari segi pertanggungjawaban sebagai lembaga negara pembantu KPK hadir di bawah dari eksekutif tetapi tidak menghilangkan sisi ke independensinya dari KPK tersebut. Yang paling menghilangkan semangat KPK ketika pimpinannya mengurang dari sisi kewibawaan untuk menjalankan amanah undang-undang untuk menjadi penanggungjawab dalam setiap tugas wewenang dalam KPK. Munculnya intervensi dari Dewan Pengawas yang dibentuk diluar dari lingkungan KPK dan merupakan dari lembaga negara lain.

Sama halnya dengan KPK, muncul lembaga negara independen baru atas perintah undang-undang yaitu lahirnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. Otoritas Jasa Keuangan, yang selanjutnya disingkat OJK, adalah lembaga yang independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan, dan penyidikan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.²⁵ yang dimana tugas dan fungsinya sebagai sebuah badan atau lembaga pengaturan dan pengawasan terhadap perbankan telah beralih dari Bank Indonesia ke Otoritas Jasa Keuangan. Dengan pengalihan ini, perbankan Indonesia memasuki era baru dalam pengaturan dan pengawasannya. Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan, dan secara umum diakui bahwa independensi pengawas sektor keuangan merupakan salah satu faktor kunci yang menentukan efektifitas pengawasan. OJK melaksanakan tugas pengaturan dan

²³ Viva Justicia Law UGM, “**Dampak Putusan Mk Terkait Hak Angket Dpr Terhadap Kpk**” <https://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/11/29/dampak-putusan-mk-terkait-hak-angket-dpr-terhadap-kpk/>. (diakses 2 April 2021).

²⁴ Kompas.com, “**Bahkan Dalam Pandangan KPK, Terdapat 26 Point Yang Berpotensi Melemahkan**

KPK”, <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/25/10382471/ni-26-poin-dari-uu-kpk-hasil-revisi-yang-beresiko-melemahkan-kpk>. Diakses 13 Juli 2021.

²⁵ Lihat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan.

pengawasan terhadap kegiatan jasa keuangan di sektor perbankan, sektor pasar modal, dan sektor perasuransian, dana pensiun, dan lembaga jasa keuangan lainnya.²⁶ OJK sebagai lembaga negara independen dengan tugas dan fungsi utamanya untuk mengatur dan mengawasi sektor keuangan di Indonesia menggantikan peran Bank Indonesia, sehingga peran Bank Indonesia berfokus kepada stabilitas moneter dan peran OJK ada di stabilitas keuangan.

Salah satu aspek penting yang mempengaruhi independensi OJK, adalah aspek pembiayaan. Undang-undang tentang OJK, ketentuan tentang sumber dana pembiayaan operasional OJK yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau pungutan dari pihak yang melakukan kegiatan di sektor jasa keuangan. Ini menunjukkan adanya upaya untuk membebaskan OJK dari ketergantungan pembiayaan operasional (*budgeting*) dari pemerintah maupun DPR yang menyusun dan mengesahkan APBN. Selanjutnya, menjadi menarik untuk dikaji lebih mendalam adalah apakah OJK dalam menjalankan tugas dan fungsi terjamin independensinya dengan adanya sumber dana pembiayaan yang dipungut dari pihak yang melakukan kegiatan di sektor jasa keuangan.

Seiring berjalannya waktu keberadaan OJK menjadi hal yang menakutkan bagi segelintir kalangan yang memiliki kepentingannya dalam menjalankan usahanya, hal tersebut menjadikan bagaimana sebuah lembaga negara yang bersifat independen ini menjadi minim atau bahkan melemahkan dalam setiap aspek pengawasannya. Anehnya pengaturan lembaga yang independen di Indonesia tidak menunjukkan hakikat independensi yang sesungguhnya sebab lembaga independen yang diatur dalam UU OJK. Untuk melayani rakyatnya, pemerintah turut serta dalam menentukan kebijaksanaan (*wisdom*) dan kebijakan (*policy*) yang berorientasi pada

kepentingan pemerintah dalam berbagai bidang khususnya dalam kegiatan ekonomi tidak diserahkan sepenuhnya kepada rakyat melainkan dilibatkannya partisipasi pemerintah.

Independen yang sesungguhnya bukan menunjukkan status maupun kedudukan tetapi independen sesungguhnya itu lebih mengarah pada pengertian sifat. Perubahan dari sifat menjadi norma status (kedudukan) diukur dari pandangan hukum positivistik. Undang-undang yang mengatur lembaga independen, menempatkannya sebagai norma status (kedudukan) bukan sebagai sifat. Esensi hukum dalam pandangan positivistik sebenarnya ingin melihat persoalan hukum yang ada (*is*) dan hukum yang seharusnya (*ought*). Hukum yang seharusnya (*ought*) mengacu pada apa yang mungkin terjadi sebagai suatu kemungkinan (*probabilitas*) fisik. Analisis ini melibatkan pengkonsentrasian pada kajian undang-undang sebagai keberadaannya (*as it is*) yakni undang-undang yang diberlakukan oleh negara.²⁷

Seperti halnya sekarang peredaran terkait independensi dari OJK mulai dipertanyakan karena munculnya sebuah rencana perubahan aturan yang dilakukan oleh DPR, seperti munculnya Badan Supervisi yang dimana segala bentuk kebijakan yang dilakukan atau bentuk dari tugas dan tanggung jawab fungsinya OJK dibawah dari DPR.

Memang seperti yang kita tahu bahwa selain pembuat aturan DPR juga sebagai sebuah lembaga negara untuk mengawasi dan mengevaluasi kinerja dari eksekutif, namun di lain sisi DPR tidak perlu masuk terlalu dalam terkait bagaimana sebuah kinerja dari sebuah lembaga negara independen karena lembaga negara independen atau lembaga negara pembantu merupakan lembaga negara yang bentuk pertanggungjawabannya dibawah pemerintah atau eksekutif sebagai penerima laporan. Hal ini menyebabkan munculnya kebingungan di kalangan masyarakat terkait kedudukan OJK itu disebelah mana terkait

²⁶ Otoritas Jasa Keuangan, **Booklet Perbankan Indonesia 2014**, Jakarta : 2014, hlm. 4

²⁷ Achmad Ali, **Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence)**

Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence), (Jakarta: Kencana, 2009), hlm. 63

pertanggungjawaban dari sebuah lembaga negara pembantu yang sebenarnya secara teori OJK merupakan lembaga negara dibawah langsung dari eksekutif.

Pergeseran bentuk pertanggungjawaban dari lembaga negara independen ke legislatif melalui badan pengawasan tersebut menjadi pertanda diakhirnya prinsip “pembagian kekuasaan” (*distribution of power*) menjadi “pemisahan kekuasaan” (*separation of power*) dengan menganut prinsip *check and balances*, yang idealnya pembatasan kekuasaan, kontrol, atau pengawasan secara maksimal, sehingga dapat diminimalisir penyalahgunaan kewenangan baik oleh eksekutif dalam hal ini pemerintah maupun legislatif dalam hal ini DPR yang kebetulan sedang menduduki jabatan pada lembaga-lembaga negara, agar tidak menyebabkan lembaga negara tersebut menjadi *super power* dalam setiap kebijakannya.

Secara teoritik, “pemisahan kekuasaan” (*distribution of power*) tercipta agar menjaga marwah dari setiap lembaga negara baik lembaga negara utama maupun lembaga negara pembantu. Ketika muncul sebuah ketimpangan dan tersebut menjadi arogan dalam setiap kebijakannya, dan lembaga negara pembantu menjadi tidak memiliki sifat independensinya dalam melakukan tugas dan fungsinya sebagai lembaga negara independen atau sebagai pengawas kinerja dari lembaga negara lain.

2. Rekonstruksi Pertanggungjawaban Lembaga Negara Independen Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Di Indonesia

Rekonstruksi yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai-nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula. Untuk kepentingan pembangunan kembali sesuatu, apakah itu peristiwa, fenomena-fenomena sejarah masa lalu, hingga pada konsepsi pemikiran yang telah dikeluarkan oleh pemikir-pemikir terdahulu, kewajiban para rekonstruktor adalah melihat pada segala sisi. Agar kemudian

sesuatu yang coba dibangun kembali sesuai dengan keadaan yang sebenarnya dan terhindar pada subjektifitas yang berlebihan, dimana nantinya dapat mengaburkan substansi dari sesuatu yang ingin dibangun tersebut.

Bila dikaji lebih terkait mengapa rekonstruksi perlu dilakukan karena menarik untuk di bahas terkait bagaimana kedepan arah dari lembaga negara independen berkembang yang dimana tugas dan fungsinya melekat atas lembaga negara independen tersebut dan juga sifat/hakikat lembaga negara independen dalam kedaulatan di dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Ketika lembaga negara independen melakukan rekonstruksi secara pemberdayaan organ maka, hal tersebut dapat memastikan tugas, fungsi dan wewenangnya. Karena ketika kita telah dapat menguraikan hal tersebut secara detail hal tersebut dapat masuk langsung keranah dari kedudukan lembaga negara independen tersebut yang menjadikan di *ending* dari lembaga negara independen tersebut dapat mempertanggungjawabkannya sebagai lembaga negara.

Secara *explicit* lembaga negara independen mempunyai tugas dan fungsi khusus berdasarkan dari aturan pembuatan lembaga negara independen tersebut, sehingga dari segi sosiologis masyarakat, masyarakat akan tau sejauh mana kekuatan dari lembaga negara independen tersebut bila lembaga negara independen telah menyelesaikan tugas dan fungsinya.

Ektabilitas sebagai lembaga negara independen perlu dilihat karena kembali pada sifatnya sebagai lembaga pengawas, lembaga tingkat urengensi maupun lembaga negara bantu guna menyelesaikan tugas negara yang tidak mampu ditangani oleh lembaga negara lain termasuk lembaga negara utama. Hal tersebut yang menjadikan bagi sebagaian dari lembaga negara lain berusaha untuk melemahkan bahkan mematikan gerak dan fungsi lembaga negara independen tersebut.

Sifat/hakikat dari lembaga negara independen bila di kaitkan dengan kedaulatannya berdasarkan negara hukum, yang perlu diperhatikan bagaimana lembaga negara

independen tersebut mampu untuk mengembangkan tugas dan fungsinya sebagai bentuk penunjang dari aspek kedaulatan sebagai amanah dari konstitusi.

Sebagai menjadi bahan kajian tersebut, penulis melihat Rekonstruksi dari lembaga negara independen tersebut sangat diperlukan melihat negara Indonesia ketika melihat secara dalam sedang tidak baik-baik saja, karena dilihat banyaknya kepentingan-kepentingan yang masuk secara politik yang menyebabkan hari ini bisa di katakan Indonesia tidak sedang baik-baik saja.

Ketika hal tersebut telah terpenuhi unsur dari rekonstruksi lembaga negara independen, maka hal tersebut bisa terlihat akan bentuk pertanggungjawaban dari lembaga negara independen tersebut. Hari ini dengan melemahkan beberapa lembaga negara independen yang bisa kita lihat secara kasat mata, lembaga negara independen terasa terombang-ambing diatas kepentingan dari sebgayaan besar yang memangku kekuasaan saat ini.

Hal tersebut berdampak terhadap *responsibility* dari lembaga negara independen ketika ini dilanjutkan, bisa kita lihat tugas dan fungsi dari lembaga negara independen tersebut tidak berpengaruh terhadap ektabilitas negara. Kita dapat menyimpulkan akan seperti lembaga negara independen sebelumnya yang tidak memiliki marwah sebagai lembaga negara, bisa dikemudian hari lembaga negara independen yang secara tugas dan fungsi kuat tetapi secara kewengannya dilemahkan serta dimungkinkan lembaga negara independen tersebut bisa dibubarkan.

Dalam hukum Administrasi negara dikenal dua bentuk pertanggungjawaban oleh lembaga negara atau pemerintah yaitu Pertanggungjawaban Yuridis dan Politis.²⁸ Hukum administrasi negara bahwa *responsibility* merupakan bentuk pertanggungjawaban politik. Sedangkan menurut Darwin yang dikutip M. Makhfudz bahwa *Responsibility* adalah salah

satu *type* pertanggungjawaban publik disamping akuntabilitas dan responsivitas²⁹. Dalam Ensiklopedi Administrasi, *responsibility* adalah Keharusan seseorang untuk melaksanakan secara selayaknya apa yang telah diwajibkan kepadanya.

Pertanggungjawaban timbul atas tugas dan kewajiban dari seluruh lembaga negara independen kepada negara dan masyarakat selaku pemimpin seutuhnya dalam negara demokrasi, tanpa ada unsur kepentingan di dalamnya demi mempertahankan sifat independensinya. Oleh karena itu, tidak perlu ada campu tangan dari lembaga negara utama lain yang sifatnya terlalu teknis berjalan disebabkan arah haluan dari lembaga negara tersebut untuk mempertahankan sifat independensinya.

Hal tersebut yang menyebabkan ketidak idealan dari lembaga negara independen sehingga tidak ada muncul kepercayaan kembali di masyarakat. Dan marwah bentuk pertanggungjawaban agar tidak rancu melihat banyak lembaga negara independen ini banyak dimasukan kepentingan tertentu dengan alasan tertentu sehingga lembaga negara tersebut menjadikan lemah kedepannya demi kepentingan individu atau golongan.

Kontruksi pun dibangun agar lembaga negara independen ini mampu berjalan sesuai dengan jalurnya dari setiap tugas dan fungsinya yang menjadikan pertanggungjawaban satu pintu yaitu lembaga negara independen mempertanggungjawabkan kepada masyarakat karena hal tersebut bila ada campur tangan dari lembaga negara lain mengakibatkan intervensi keuasaan yang secara masiv dan terstruktur.

Yang harus digaris bawahi adalah ketika lembaga negara independen ini sudah selaras sebagai lembaga negara pembantu untuk tataran pelaksanaan eksekutif yang bisa membatu meminimalisir kewajiban dari hal teknis menjadikan Indonesia bisa lambat laun menjadi maju.

Sedangkan, ketika dihubungkan sekarang keterkaitan dengan campur tangan dari lembaga

²⁸ Ridwan HR, "*Hukum Adminitrasi Negara*", PT Raja Grafindo Persada : Jakarta, 2013, hlm. 321

²⁹ M. Makhfudz, "*Hukum Administarasi Negara*", Graha Ilmu : Jakarta, 2013, hlm 71

negara lain dalam hal ini bukan tatanan koordinasi menjadikan lembaga negara independen ini tidak mampu berjalan selaras dan menjadikan kelemahan tersebut menjadi nyata hal nya. Pertanggungjawaban yang ideal ketika dari sisi organ di dalam yaitu pejabat mampu secara berintegritas sebagai *good governance* menjalankan sesuai arahan kontitusi makan organ tersebut mampu mengimbangi dan berjalan lebih baik dari sekarang.

Dengan hasil tersebut, sebagai sebuah hasil secara filosofis, rekontruksi tersebut tidak hanya melekat hanya secara formil saja. Tetapi, harus masuk kedalam butir-butir yang ada di dalam konstitusi negara yaitu Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, di dalam sebuah rekontruksi tersebut lembaga negara independen masuk ke dalam butir konstitusi secara garis filosofisnya saja dengan didalamnya lembaga negara independen menjadi sebuah lembaga negara yang jelas keberadaannya dengan arti yang terkandung dalam konstitusi.

Lembaga negara independen yang dimaksud adalah lembaga negara bantu yang tugas dan fungsinya berada di jajaran eksekutif. Tetapi dalam bentuk pertanggungjawabannya kepada masyarakat secara luas dan di atur dalam konstitusi. Secara filosofis pengaturan pembaharuan tersebut menghindarkan intervensi yang terjadi secara konflik internal ataupun dibuat diluar dari lembaga negara independen tersebut. Setelah hal yang filosofis terkait lembaga negara independen masuk barulah peraturan-peraturan di bawahnya berkembang melalui Undang-Undang terkait tupoksinya sebagai sebuah lembaga negara. Hal ini perlu dimasukan karena sering terjadi perdebatan dari hal yang mendasar dimana kedudukan dari sebuah lembaga negara independen. Dengan pembaharuan tersebut cita-cita yang diharapkan menjadi sebuah harmonisasi antara lembaga negara utama dengan lembaga negara bantu (*state auxiliary organs*).

Peran serta masyarakat sangat penting dalam pergerakan sebuah lembaga negara independen, pertanggungjawaban lembaga

negara independen seharusnya melihat untuk selalu diberikan efektifitas kinerja berupa pelaporan pertanggungjawaban lembaga negara independen dalam kurun waktu satu tahun dalam tugas dan fungsinya kepada masyarakat atau publik.

KESIMPULAN

Terkait Lembaga Negara Independen, Lembaga ini diatur dalam penelusuran hukum (*legal reasoning*) dalam berbagai peraturan perundang-undangan, penulis tidak menemukan yang membahas dan menentukan secara baku definisi tentang lembaga negara independen. Sehingga cukup menarik membahas dan menelaah secara hukum perihal lembaga negara independen yang dalam praktik ketetaneagaan cukup berperan secara signifikan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sebagai lembaga negara independen belum memiliki kedudukan yang jelas terhadap kedudukan lembaga negara independen. Kedudukan antara lembaga negara utama sesuai dengan *trias politica* dengan lembaga negara pembantu yaitu hangatny pembaharuan Hak Angket yang di lakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat terhadap Komisi Pemberantasan Korupsi. Bahkan hal tersebut membawa sampai ke ranah peradilan dan di uji materil oleh Mahkamah Konstitusi yang dimana hasil tersebut juga terdapat perbedaan pendapat (*disssenting opinion*) atas putusan ini dari para Hakim Mahkamah Konstitusi. Sehingga hal tersebut dapat menjadikan pertanggungjawaban secara utuh tidak diketahui bagaimana pertanggungjawaban lembaga negara independen.

Rekonstruksi yang berarti membangun atau pengembalian kembali sesuatu berdasarkan kejadian semula, dimana dalam rekonstruksi tersebut terkandung nilai – nilai primer yang harus tetap ada dalam aktifitas membangun kembali sesuatu sesuai dengan kondisi semula. Dengan kondisi lembaga negara independen dengan faktor-faktor tertentu dan bentuk intervensi dari lembaga negara lain yang secara konteksnya hal tersebut ada hal yang telah terbenahi tidak dapat menjadikan lembaga

negara independen tidak diketahui bagaimana penyerlarasannya serta kedaulatan merupakan kekuasaan tertinggi untuk menentukan hukum dalam suatu negara. Menurut, Jean Bodin sebagai orang pertama kali mengemukakan hal tersebut kedaulatan merupakan atribut negara. Bila kita mengarah kedalam hal tersebut rekonstruksi yang ideal adalah mengembalikan kembali atas lembaga negara independen sesuai sifat/hakekatnya sebagai lembaga negara yang memiliki independensi dalam bentuk dari lembaga negara tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Ali, Achmad. 2009. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Kencana
- Asshiddiqie, Jimly. 2009. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika
- Hadjon, Philipus M. et. al. 2012. *"Hukum Adminstrasi dan Good Governance"*. Cetakan Kedua, Jakarta : Penerbit Universitas Trisakti
- HR. Ridwan. 2013. *"Hukum Adminitrasi Negara"*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada : Jakarta
- Jeddawi, Murtir. 2012. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Total Media
- Makhfudz, M. 2013. *"Hukum Administarasi Negara"*. Jakarta: Graha Ilmu
- Marbun, S.F. 1997. *"Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia"*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: Liberty
- Muhammad, Abdulkadir. 2004. *Hukum dan Penelitian Hukum*. Cetakan I. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti
- Pope, Jeremy. 2003. *Strategi Memberantas Korupsi Elemen Sistem Integritas Nasional*. Jakarta: Yayasan Obor Indonesia

Jurnal Ilmiah/Makalah:

- Asshiddiqie, Jimly. **"Perkembangan Ketatanegaraan Pascaperubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaruan Pendidikan Hukum Indonesia"**. (makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Nasional, "Perkembangan Ketatanegaraan Pascaperubahan UUD 1945 dan Pembaruan Kurikulum Pendidikan Hukum Indonesia", (Jakarta, 7 September 2004)
- Hakim, Lukman. **"Pelembagaan Komisi-Komisi Negara dalam sistem Ketatanegaraan Republik Inonesia"**. Puskasi FH Universitas Widyagama Malang, Jurnal Konstitusi Volume. II, Nomor. 2, November 2019
- Hakim, Lukman. **"Penataan Kewenangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) Sebagai Majelis Permusyawaratan Bangsa Indonesia"**, Jurnal Hukum Legal Sprit Volume. XIII, Nomor. 1, Juli 2018
- Hakim, Lukman. **Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan**, Puskasi FH Universitas Widyagama Malang, Jurnal Konstitusi, Vol. IV, Nomor. 1, Juni 2011
- Nurtjahjo, Hendra. **"Lembaga Independen di Indonesia: Kajian Pendahuluan Perspektif Yuridis"**, Makalah dalam Diskusi Terbatas tentang Kelembagaan Independen di Indonesia di Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara (Jakarta, 2006)
- Nurtjahjo, Hendra. **"Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara"**, Jurnal Hukum dan Pembangunan 35, 2005
- Tauda, Gunawan A. **"Kedudukan Komisi Negara Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia"**.

Jurnal Pranata Hukum Volume. 6, Nomor 2, Juli 2011

Browsing:

Komisi Yudisial, “KY Adalah Lembaga Negara Mandiri Dan Independen”, https://www.komisiyudisial.go.id/frontend/news_detail/398/ky-adalah-lembaga-negara-mandiri-dan-independen (diakses 8 Agustus 2021).

Kompas.com, “**Bahkan Dalam Pandangan KPK, Terdapat 26 Point Yang Berpotensi Melemahkan KPK**”, <https://nasional.kompas.com/read/2019/09/25/10382471/ini-26-poin-dari-uu-kpk-hasil-revisi-yang-beresiko-melemahkan-kpk>. Diakses 13 Juli 2021.

Lembaga Survei Indonesia, “**KPK Lembaga Paling Dipercaya, Disusul Presiden dan Polisi**”, (<https://nasional.tempo.co/read/1241754/isi-kpk-lembaga-paling-dipercaya-disusul-presiden-dan-polisi/full&view=ok>), (diakses 13 Juni 2021) .

Republika, “Badan Supervisi OJK dan BI Harus Tetap Di Bawah DPR” <https://www.republika.co.id/berita/qqs72d383/badan-supervisi-ojk-dan-bi-harus-tetap-di-bawah-dpr>, (diakses 2 April 2021).

Viva Justicia Law UGM, “**Dampak Putusan MK Terkait Hak Angket DPR Terhadap KPK**” <https://vivajusticia.law.ugm.ac.id/2018/11/29/dampak-putusan-mk-terkait-hak-angket-dpr-terhadap-kpk/>. (diakses 2 April 2021).