

Perlindungan Konstitusional State Auxiliary Agencies Berbasis Independent Regulatory Agencies (IRAS) Guna Mewujudkan Kredibilitas Pelayanan Negara Secara Demokratis Dalam Perspektif Check And Balances

Nur Afaricha Aylinda
Universitas Negeri Semarang

Alamat: Sekaran, Gunungpati, Semarang 50229 Jawa Tengah, Indonesia

Korespondensi email : aafaricha@gmail.com

Abstract. *This article will discuss the concept of Independent Regulatory Agencies (IRAs) as an alternative to constitutional protection for c in Indonesia. State auxiliary agencies are state institutions that are formed and have authority based on other laws and regulations. In Indonesia, state auxiliary agencies are not regulated in a legal basis, so it is still unclear about their position in the constitution. Apart from that, there is still uncertainty regarding the independence of state auxiliary agencies which causes the authority of these state institutions to be limited. This study is a qualitative legal research. Data collection techniques using literature study. The type of data used is secondary data derived from data sources of laws and regulations, articles, and journals. The research method used is a normative juridical approach. Data analysis techniques use descriptive analysis specifcations. This research finds that state auxiliary agencies in Indonesia were formed on the basis of other laws or are said to be not state institutions that have the authority mandated by the 1945 Constitution. Unlike in the United States and Europe, state auxiliary agencies are legally guaranteed by laws and regulations and are even stated explicitly and limitively. Independence and self regulatory are two important elements in IRAs. This study recommends the concept of IRAs as an idea for improving the arrangement of state auxiliary agencies in Indonesia so as to create effective democratic state services. Some of the models that can be applied include; minimizing the authority of the DPR in selecting leaders of state auxiliary agencies, granting independent authority and affirming non-partisan provisions.*

Keywords: *Constitutional Protection, State Auxiliary Agencies, Independent Regulatory Agencies, Democratic, Check and Balances.*

Abstrak. Artikel ini akan membahas mengenai konsep Independent Regulatory Agencies (IRAs) sebagai organisasi pelengkap alternatif dalam pengamanan ketatanegaraan di Indonesia. State auxiliary negara adalah lembaga negara yang dibentuk dan diberikan yurisdiksi melalui pelaksanaan peraturan perundang-undangan lainnya. Di Indonesia, state auxiliary agencies tidak diatur di dalam dasar hukum sehingga masih tidak jelas mengenai kedudukannya dalam ketatanegaraan. Selain itu, masih samar juga mengenai independensi state auxiliary agencies yang menyebabkan kewenangan lembaga negara ini terbatas. Kajian ini merupakan penelitian hukum kualitatif. Teknik pengumpulan data menggunakan studi pustaka. Data sekunder, seperti yang ditemukan dalam publikasi yang ditinjau oleh rekan sejawat, database, dan catatan peraturan, adalah data yang digunakan. Strategi yang didasarkan pada teori yuridis normatif digunakan dalam penelitian ini. Metode analisis data ini memanfaatkan persyaratan analisis deskriptif. Menurut penelitian ini, lembaga-constitutional state organ di Indonesia didirikan berdasarkan peraturan dan perundang-undangan yang berbeda atau ditentukan tidak memiliki yurisdiksi yang diberikan oleh UUD 1945. Berbeda dengan di Amerika Serikat dan Eropa, state auxiliary agencies secara hukum dijamin oleh peraturan perundang-undangan bahkan disebutkan secara eksplisit dan limitatif. Independensi dan self regulatory adalah dua unsur penting yang ada di dalam IRAs. Penelitian ini merekomendasikan konsep IRAs sebagai ide untuk perbaikan pengaturan state auxiliary agencies di Indonesia sehingga tercipta pelayanan negara secara demokratis yang efektif, beberapa model yang dapat diterapkan diantaranya; minimalisasi kewenangan DPR dalam memilih pimpinan state auxiliary agencies, pemberian kewenangan yang bersifat mandiri dan penegasan ketentuan non-partisan.

Kata Kunci: Perlindungan Konstitusional, State Auxiliary Agencies, Independent Regulatory Agencies, Demokratis, Check and Balances.

LATAR BELAKANG

Ada dua jenis utama lembaga pemerintah Indonesia: *constitutional state organ* dan *state auxiliary*. *Constitutional state organ* adalah lembaga dengan kekuasaannya dari peraturan perundang-undangan, sedangkan lembaga ketatanegaraan adalah lembaga yang memperoleh

kewenangannya dari peraturan perundang-undangan. (Irma Mangar, 2022) Menjamurnya entitas negara otonom dalam struktur pemerintahan Indonesia merupakan perkembangan yang signifikan pasca amandemen UUD 1945. Konstitusi, undang-undang, dan bahkan keputusan presiden sendiri memberikan kerangka hukum yang mendasari pendirian organisasi-organisasi ini (Siburian, 2023).

Setelah reformasi, *constitutional state organ* di Indonesia tumbuh dengan pesat. Tidak lepas dari keadaan birokrasi pemerintah dinilai tidak mampu memberikan pelayanan publik dan menyelesaikan permasalahan yang ada. Selain itu, berbagai justifikasi hukum yang digunakan dalam pendirian lembaga-lembaga negara tersebut menunjukkan bahwa lembaga-lembaga negara tersebut dibentuk sebagai respons terhadap kesulitan-kesulitan tertentu dan didasarkan pada persoalan-persoalan yang tidak lengkap dan bersifat insidental (Irma Mangar, 2022).

Lembaga negara baru yang berprinsip otonom semakin sering disebut-sebut ketika membahas lembaga negara Indonesia setelah amandemen UUD 1945. Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan *constitutional state organ* lainnya kemudian dibentuk. Mengingat tingginya harapan terhadap struktur ketatanegaraan yang harus berpegang pada prinsip kredibilitas pelayanan dan demokrasi, maka pembentukan lembaga negara yang otonom menjadi suatu keharusan.

Sesuai dengan konsep atau ide di atas, dalam realitasnya masih terdapat lembaga negara independen yang terkendala dalam menjalankan tugasnya. Banyak penyidik KPK yang terpaksa mengundurkan diri pada Juli 2012 akibat ketegangan antara KPK dan POLRI terkait kasus simulator tes SIM yang berpusat di Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Ketidakseimbangan antara penyidik dan kasus yang ada saat itu menyebabkan para penyidik *overload* (kelebihan beban) sehingga tidak dapat menuntaskan kasus dan berujung pada tidak tertanganinya sebagian kasus yang ada.

Ada contoh tambahan; misalnya yang melibatkan Komnas HAM UU No. 39 Tahun 1999 terkait Hak Asasi Manusia masih cacat, menurut Komisioner Komnas HAM Hesti Arniwulan. Pembatasan kewenangan Komnas HAM dipengaruhi oleh adanya kekurangan dalam undang-undang ini. Soal status hukum, pemanggilan paksa, dan imunitas personel dan anggota Komnas HAM, Hesti menilai UU HAM membatasi kewenangan Komnas HAM. Kedudukan hukum tersebut menyangkut proses pemanggilan individu atau badan yang dimintai keterangan oleh Komnas HAM terkait pelanggaran HAM atau dugaan serupa. Selain itu, Hesti menyebut

Komnas HAM tidak berwenang mengusut laporan lapangan mengenai pelanggaran HAM. Kepercayaan Komnas HAM dalam memberikan layanan yang sejalan dengan norma-norma demokrasi melemah karena yurisdiksinya yang sangat terbatas, sehingga menghambat penyelesaian pengaduan masyarakat mengenai pelanggaran hak asasi manusia. Penelitian ini menjadi penting didasarkan pada persoalan yang telah dijabarkan di atas, yaitu belum optimalnya pengaturan atau regulasi di Indonesia yang mengatur tentang eksistensi *state auxiliary agencies* yang berujung pada keterbatasan *state auxiliary agencies* dalam menjalankan kewenangannya sehingga kredibilitas pelayanan oleh *state auxiliary agencies* belum maksimal.

METODE PENELITIAN

Penelitian pada bidang hukum ini bersifat kualitatif. Penelitian ini menggunakan penelitian kepustakaan sebagai strategi pengumpulan datanya. Data ini berasal dari sumber sekunder, seperti publikasi dan jurnal, serta database regulasi. Pendekatan yuridis normatif merupakan teknik penelitian penelitian. Untuk meneliti suatu permasalahan dari sudut pandang yuridis normatif, terlebih dahulu harus mengenal teori, gagasan, asas, dan ketentuan yang relevan. Untuk memecahkan tantangan yang melibatkan analisis data yang canggih, pendekatan analisis data menggunakan spesifikasi deskriptif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Ketentuan Hukum Mengenai *State Auxiliary Agencies* Berdasarkan Perundang-Undangan di Indonesia

Pemerintahan Indonesia mempunyai dua cabang: cabang ketatanegaraan dan cabang pembantu negara. *Constitutional state organ* di Indonesia tidak memiliki kedudukan yang pasti dibandingkan dengan lembaga negara konstitusional, yang dikendalikan oleh konstitusi sehingga mempunyai peranan yang cukup jelas dalam penyelenggaraan negara (Kelik Iswandi, 2020). Lembaga negara yang kekuasaan dan legitimasinya bersumber dari Konstitusi disebut lembaga negara konstitusional. Sedangkan *constitutional state organ* adalah lembaga yang didirikan dan mempunyai kekuasaan menurut undang-undang dan peraturan lain (Kelik Iswandi, 2020).

Adanya tugas-tugas negara yang semakin kompleks dan memerlukan otonomi yang cukup dalam operasionalisasinya menyebabkan munculnya peralatan negara berupa

constitutional state organ. Kedua, terdapat inisiatif untuk memperkuat lembaga-lembaga negara yang sudah ada melalui pembentukan lembaga-lembaga baru yang mempunyai sasaran tertentu. Yang dimaksud dengan “mandiri” adalah bebas dari kendali orang atau kelompok lain, baik orang maupun lembaga. Artinya, masyarakat dapat benar-benar mengekspresikan keinginan bebas mereka tanpa terpengaruh dalam cara apa pun ketika menyangkut pembuatan kebijakan atau pengambilan keputusan. Awalnya lembaga terpisah ini diyakini akan berfungsi untuk mengekang kewenangan eksekutif yang berlebihan. Hal ini merupakan upaya untuk mewujudkan tujuan Negara Republik Indonesia yaitu negara hukum yang demokratis (Subandi, 2023).

Kementerian Sekretariat Negara mengklasifikasikan berbagai lembaga yang memiliki kedudukan sebagai *state auxiliary agencies* dengan istilah Lembaga Non Struktural. Lembaga Non Struktural dimaknai sebagai “lembaga yang dibentuk di luar lembaga negara fundamental (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja dan pelayanan publik, maupun sebagai jawaban dalam pelaksanaan tugas-tugas urgen yang dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN”. (Subandi, 2023)

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden, dan instrumen hukum lainnya telah memberi wewenang kepada berdirinya 140 lembaga negara non-struktural. Ada tiga jenis lembaga non-struktural berdasarkan fungsinya: lembaga yang bertugas mengawasi jalannya pemerintahan, lembaga yang membantu penyelenggaraan pemerintahan, dan lembaga yang beroperasi secara mandiri. *Constitutional state organ* yang tidak bersifat struktural disebut lembaga negara yang mandiri (Subandi, 2023).

Menurut Jimly Asshiddiqie, ada tiga tingkatan struktur lembaga negara. Yang dimaksud dengan “lembaga tinggi negara” adalah badan konstitusi negara yang merupakan organ tingkat pertama. Lembaga-lembaga di tingkat daerah merupakan lapisan ketiga, setelah *constitutional state organ*, yang disebut lembaga negara (Novianto M. Hantoro, 2016). Organ lapis pertama (*constitutional state agencies*) atau lembaga tinggi yaitu: Presiden maupun Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA maupun BPK (Novianto M. Hantoro, 2016).

Beberapa organisasi pemerintah, yang dikenal sebagai lembaga lapis kedua, memperoleh kekuasaannya berdasarkan Konstitusi, sementara organisasi lainnya dibentuk berdasarkan undang-undang. Meskipun konstitusi memberikan kekuasaan kepada lembaga tersebut (memiliki arti konstitusional), lembaga ini mungkin bukan entitas pemerintahan yang paling penting karena (Novianto M. Hantoro, 2016):

1. Pendelegasian kekuasaan konstitusional yang tegas hanya dimaksudkan untuk menonjolkan kedudukan konstitusionalnya yang otonom;
2. Tujuannya hanyalah tambahan atau pendukung terhadap fungsi utama;
3. UUD 1945 tidak secara spesifik menyebutkan siapa saja yang mempunyai kekuasaan besar.

Lembaga-lembaga negara pada lapis kedua itu adalah: Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum maupun Bank Sentral. Lembaga-lembaga daerah adalah: Pemerintahan Daerah Provinsi, Gubernur, DPRD Provinsi, Pemerintahan Daerah Kabupaten, Bupati, DPRD Kabupaten, Pemerintahan Daerah Kota, Walikota maupun DPRD Kota (Novianto M. Hantoro, 2016).

Murtir Jeddawi membagi lembaga-lembaga negara menjadi dua kelompok: lembaga-lembaga yang merupakan bagian dari negara dan lembaga-lembaga yang beroperasi secara independen dari negara (Novianto M. Hantoro, 2016). Sejumlah lembaga negara hadir di Indonesia antara lain Komisi Yudisial, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, MPR, DPR, DPD, Presiden, dan Wakil Presiden. Pada saat yang sama, Ombudsman, Bank Indonesia, KPU, Komnas HAM, TNI, Polri, dan TNI semuanya dianggap sebagai entitas pemerintah yang otonom.

Lembaga negara tertentu ada yang dianggap bukan lembaga negara yang kewenangannya disyaratkan UUD 1945, ada pula yang didirikan berdasarkan undang-undang dan peraturan lain. Entitas-entitas ini dikenal sebagai *constitutional state organ*. Sejumlah besar organisasi yang berafiliasi dengan negara ini (Kelik Iswandi, 2020):

1. KPK dibentuk didasarkan UU No, 30 Tahun 2002 terkait Komisi Pemberantasan Korupsi.
2. KOMNASHAM dibentuk didasarkan Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1993 terkait Komisi Nasional Hak Asasi Manusia diperkuat UU No. 39 Tahun 1999 terkait Hak Asasi Manusia.
3. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban didasarkan UU No. 31 Tahun 2014 terkait Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban.
4. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan dibentuk didasarkan UU No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencegahan Pencucian Uang.
5. Komisi Pengawas Persaingan Usaha dibentuk didasarkan UU No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

6. Ombudsman Republik Indonesia dibentuk berdasarkan UU No 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.
7. Komisi Penyiaran Indonesia dibentuk berdasarkan UU No 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.
8. Badan Keamanan Laut Republik Indonesia dibentuk berdasarkan UU No 32 Tahun 2014 tentang Kelautan yang secara teknis diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 178 Tahun 2014 tentang Badan Keamanan Laut.

Serta *state auxiliary agencies* lain yang ada di Indonesia seperti Komisi Hukum Nasional, Kamar Dagang dan Industri, Komite Olahraga Nasional Indonesia, atau yang lain.

Perlindungan Konstitusional *State Auxiliary Agencies* Berbasis *Independent Regulatory Agencies (IRAs)* Guna Mewujudkan Kredibilitas Pelayanan Negara Secara Demokratis dalam Perspektif *Check and Balances*

Berbeda dengan keberadaan *state auxiliary agencies* yang masih samar di Indonesia, ditemukan di Amerika Serikat maupun Eropa. Dimana lembaga negara yang mandiri atau biasa disebut *Independent Regulatory Agencies (IRAs)* secara hukum dijamin oleh peraturan perundang-undangan bahkan disebutkan secara eksplisit dan limitatif. Hal ini misalnya dalam *The Paperwork Reduction Act*⁴⁴ (USC § 3502), poin (5) menjelaskan (Rizki Ramadani, 2018);

“The term “independent regulatory agencies” means the Board of Governors of the Federal Reserve System, the Commodity Futures Trading Commission, the Consumer Product Safety Commission, the Federal Communications Commission, the Federal Deposit Insurance Corporation, the Federal Energy Regulatory Commission, the Federal Housing Finance Agency, the Federal Maritime Commission, the Federal Trade Commission, the Interstate Commerce Commission, the Mine Enforcement Safety and Health Review Commission, the National Labor Relations Board, the Nuclear Regulatory Commission, the Occupational Safety and Health Review Commission, the Postal Regulatory Commission, the Securities and Exchange Commission, the Bureau of Consumer Financial Protection, the Office of Financial Research, Office of the Comptroller of the Currency, and any other similar agency designated by statute as a Federal independent regulatory agency or commission”.

Peraturan ini memperjelas bahwa sembilan belas lembaga negara secara khusus ditetapkan sebagai IRA, atau lembaga pelengkap negara. Dengan demikian ada panutan atau cetak biru tentang apa yang dirujuk oleh Badan Regulasi Independen dalam konteks Amerika

Serikat. Di sisi lain, IRA tidak mencakup jenis institusi lain yang tidak termasuk dalam persyaratan atau tidak memiliki ciri kelembagaan yang sama (Rizki Ramadani, 2018).

Desain kelembagaan IRAs atau lembaga independen di Amerika Serikat seperti yang dikemukakan oleh Funk dan Seamon, mengelaborasi karakteristik IRAs ke dalam elemen-elemen berikut;

“Ciri-ciri ini adalah (1) Mereka dipimpin oleh kelompok dengan banyak anggota, bukan oleh satu kepala badan; (2) tidak lebih dari mayoritas sederhana dari anggota ini dapat berasal dari satu partai politik; (3) anggota kelompok memiliki tenggat waktu yang tetap dan bergiliran, sehingga jangka waktunya tidak berakhir pada saat yang bersamaan; dan (4) mereka hanya dapat dicopot dari jabatannya karena “sebab”, tidak seperti kebanyakan pejabat eksekutif, yang melayani atas keinginan presiden.” (Rizki Ramadani, 2018).

Mark Thatcher mengidentifikasi tiga ciri utama Tentara Republik Irlandia (IRA) setelah mempelajari fenomena di empat negara Eropa: independensi pejabat terpilih, hubungan dengan administrasi lembaga lain, dan proses pengambilan keputusan. Setelah itu, lanjutnya, ada lima tanda yang menunjukkan independensi IRA secara nyata yaitu (Rivaldi, 2022) :

1. *Party Politicisation of Appointments*, Sejauh mana pemilihan pemimpin IRAs,
2. *Departures (dismissal and resignation)*, praktik memberhentikan anggota IRA dari jabatannya sebelum masa jabatannya berakhir,
3. *The Tenure of IRAs Members*, korelasi antara lamanya masa jabatan seseorang dengan tingkat independensinya terhadap pemerintah.
4. *The Financial and Staffing Resources of IRAs*, otonomi atas situasi keuangannya sendiri dan pengelolaan sumber dayanya sendiri.
5. *The Use of Power to Overturn the Decisions of IRAs by Elected Politicians*, dipandang sebagai upaya untuk membatalkan aturan dan keputusan IRAs.

Selain ciri kelembagaan, kewenangan yang dimiliki oleh lembaga pendukung negara juga menunjukkan ciri independensi. Legislator di Amerika Serikat telah mendelegasikan wewenang kepada beberapa badan federal, sehingga mereka dapat bertindak secara mandiri sesuai dengan Konstitusi. Melalui perpaduan otoritas legislatif, eksekutif, dan yudikatif, lembaga-lembaga federal ini pada dasarnya mengendalikan pertunjukan tersebut. Funk dan Seamon mencatat bahwa sifat-sifat ini memiliki kesan semi-otoritas karena (Rizki Ramadani, 2018);

“Secara khusus, sebuah lembaga mungkin memiliki (1) kekuatan “kuasi-legislatif” untuk mengadopsi peraturan yang mengontrol perilaku masyarakat sehari-hari; (2) kekuasaan eksekutif juga menegakkan peraturan-peraturan itu dan undang-undang lain yang menjadi

tanggung jawabnya untuk dikelola; dan (3) kekuasaan kuasi-yudisial untuk menerapkan peraturan dan undang-undang tersebut dalam kasus-kasus individual.... beberapa lembaga tidak hanya menggabungkan kekuasaan yang menyerupai tiga cabang terpisah tetapi juga agak terisolasi dari kontrol presiden, ini disebut “lembaga independen”.

Di negara-negara Amerika dan Eropa, diketahui secara luas bahwa lembaga negara yang dikategorikan sebagai IRAs memiliki otoritas pengaturan atau fungsi pembuatan aturan. Sifat “*self regulatory*” ini merupakan salah satu unsur IRAs selain independensi. Berdasarkan beberapa konsep dan model independensi yang digagas oleh para ahli di atas ada kesamaan terhadap pendapat para ahli tersebut diantaranya (Rivaldi, 2022):

1. Independensi Fungsional (*Functional independence*)

Dalam proses pengambilan keputusan terdapat independensi fungsional yang dapat dikategorikan sebagai berikut: (1) independensi tujuan, yaitu independensi dalam menentukan maksud atau tujuan; (2) independensi instrumen, yaitu independensi dalam melaksanakan tugas dan fungsi instrumen.

1) Independensi Tujuan (*Goal Independence*)

William f. Funk dan Seamon menguraikan kelompok pendukung nasional yang mengorganisasikan dirinya ke dalam aturan-aturan, yang seperti otonomi yang diberikan untuk membuat tujuan dan keputusan bagi kerja internal kelompok itu sendiri. Pemisahan dari Orang Tua Tujuan (*independence goal*) Bank Sentral sebagai organisasi pendukung nasional adalah untuk memastikan bahwa pemerintah tidak mempengaruhi secara langsung tujuan kebijakan moneter.

Jadi, jika menyangkut independensi dalam mencapai tujuan Bank Indonesia dalam UU BI, maka tujuan Bank Indonesia adalah menstabilkan nilai tukar rupiah yang bergantung pada awal rendahnya inflasi dan stabilnya nilai tukar. Untuk mencapai tujuan tersebut, Bank Indonesia terlebih dahulu menetapkan kebijakan moneter dengan mempertimbangkan perkembangan perekonomian baik di dalam maupun di luar negeri, serta instrumen yang akan digunakan.

Berdasarkan pandangan di atas, untuk memberikan penjelasan mengenai independensi fungsional, dapat dikatakan bahwa independensi fungsional adalah KPK yang mengatur dirinya sendiri dalam menjalankan tugas dan fungsinya guna mencapai tujuan atau tujuannya (Rivaldi, 2022).

2) Independensi Instrumen (*Instrument Independence*)

Jimly Asshiddiqie wajib menjalankan instrumen dalam tugas dan fungsinya sebagai instrumen yang independen. Bank Sentral mempunyai kendali penuh atas instrumen-instrumen yang mempengaruhi proses inflasi, seperti larangan pembiayaan langsung defisit pemerintah, dengan pendapat bahwa independensi instrumen tersebut adalah Mboweni. Sebagai lembaga pembangunan bangsa, Bank Sentral mampu mencapai tujuan operasionalnya secara mandiri, tanpa campur tangan pemerintah. Termasuk dalam Instrumen Kemandirian adalah perhitungan jangka pendek dan nilai tukar, serta pengajuan pinjaman kepada pemerintah.

Oleh karena itu, Independensi Bank Indonesia bebas melakukan pemeriksaan apa pun atas nama Bank Indonesia dalam menjalankan tugas yang diberikan pihak lain kepadanya. Kepentingan apapun dari pihak manapun yang terlibat dalam proses pelaksanaan juga harus disetujui atau ditangani oleh Bank Indonesia. Independensi instrumen merupakan landasan pemahaman tentang metode dan pelaksanaan instrumen keputusan yang dianggap penting untuk mencapai tujuan. Oleh karena itu, KPK menjalankan tugas dan tanggung jawabnya dengan menjalankan instruksi dalam penuntutan undang-undang antikorupsi (Rivaldi, 2022).

2. Independensi Administratif (*Administratife Independence*)

Independensi administratif, yang terdiri dari beberapa independensi kebijakan administratif, berupa independensi finansial (kemandirian dalam menentukan anggaran pendukung) dan independensi personel (kemandirian dalam mengatur dan menetapkan kekhususan serta pemberhentian personel pasca kerja) (Rivaldi, 2022).

1) Independensi Keuangan (*Financial Independence*)

Kemandirian finansial atau financial freedom yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie adalah independensi dalam menentukan anggaran pendukung, sedangkan Mark Thatcher menganalisis fenomena independensi regulasi lembaga-lembaga di negara-negara Eropa. Salah satu indikatornya adalah Sumber Daya Finansial dan Kepegawaian IRA, yaitu independensi dalam hal keuangan dan pengelolaan sumber daya bahwa salah satu lembaga pembantu independensi negara adalah independen dalam hal finansial.

Menurut laporan Bank Sentral Mboweni, manajemen keuangan berarti bank sentral memiliki akses yang cukup terhadap dananya sendiri dan kendali yang memadai atas investasinya sendiri. Aspek lain dari pengelolaan keuangan Bank Sentral adalah adanya kendali ketat atas penciptaan dan distribusi sumber daya keuangannya sendiri, tidak bergantung pada pengaruh eksternal.

Independensi Bank Indonesia tertuang dalam ketentuan Pasal 60 UU BI ayat 60 yang menyatakan bahwa Bank Indonesia dikendalikan oleh Dewan Gubernur. Dana tersebut harus dikirimkan kepada penerima pembayaran yang ditunjuk (DPR) untuk mengetahui

keberhasilan program pinjaman Bank Indonesia dan kepada pemerintah sebagai sumber informasi mengenai surplus atau defisit Dana Kemerdekaan. Oleh karena itu, kelompok bantuan nasional mengandalkan pendapatan pajak dan hibah dari pemerintah untuk mendanai anggaran operasionalnya (APBN). Oleh karena itu, perlu dijelaskan dan diverifikasi bahwa pihak lain. Komnas HAM sebagai *state auxiliary agencies* dapat dilihat independen dalam hal sumber keuangan pada pasal 98 “Anggaran Komnas HAM di bebaskan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”, Komisi Penyiran Indonesia pasal 9 ayat 6 “pendanaan KPI Pusat berasal dari Anggaran Pendapatan dan Negara dan Pendanaan KPI daerah berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah”. Begitupun lembaga penunjang lainnya di biayai oleh negara agar tidak terikat oleh pihak manapun (Rivaldi, 2022).

2) Independensi Personalia (*Personel Independence*)

Independensi personel dalam pandangan Jimly Asshiddiqie adalah independensi dalam mengatur dan menentukan pemberhentian dan pemberhentian personelnnya sendiri. Sementara itu, William f. Funk dan Richard H. Seamon menjelaskan, *constitutional state organ* memberhentikan anggota komisi hanya berdasarkan alasan yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi yang bersangkutan (mekanisme hukum). Independensi pribadi berarti badan pembuat kebijakan mempunyai kewenangan untuk menolak campur tangan pemerintah. Hal ini mencakup masa jabatan, jumlah anggota dan masa keanggotaan anggota badan pengambil kebijakan, tingkat keberagaman kelembagaan terkait proses rekrutmen anggota, serta status hukum khusus UU Bank Sentral.

Dari pandangan di atas, maka independensi KPK sebagai *constitutional state organ* dalam pemberhentian anggota komisi hanya dilakukan berdasarkan alasan-alasan yang diatur dalam undang-undang, ada mekanisme hukum sehingga alasan pemberhentian atau pemberhentian tersebut. personelnnya jelas (Rivaldi, 2022).

Di Indonesia, penyempurnaan model untuk beberapa *state auxiliary agencies* di Indonesia sesuai *Independent Regulatory Agencies (IRAs)* (Ramadani, 2020).

a. Minimalisasi kewenangan DPR dalam memilih pimpinan *state auxiliary agencies*

Praktik pasca amandemen menunjukkan semakin meningkatnya pengaruh dan kewenangan DPR yang salah satunya sangat menonjol terlihat dari model pengisian sejumlah jabatan strategis negara. Misalnya, Pasal 16 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa dalam menetapkan tugas, Presiden harus memperhatikan pertimbangan DPR. Kewenangan DPR tidak hanya sekedar mengisi komisi-komisi yang tidak tercantum dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan sifat pembentukannya independen. Pemahaman

yang benar mengenai konfirmasi dalam praktik di Indonesia cenderung menyimpang. Fungsi politiknya berubah menjadi sangat teknis. Faktanya, hak untuk mengkonfirmasi berkembang menjadi hak untuk memilih, atau lebih teknisnya hak untuk memilih, dan bahkan hak untuk menguji.

Berdasarkan hasil penelusuran independensi *constitutional state organ* di Indonesia, dari sebelas lembaga negara yang diteliti hanya ada dua lembaga yang pemilihan anggota atau komisionernya tidak melibatkan DPR. Kedua lembaga tersebut adalah Komisi Kejaksaan dan Komisioner Polri yang peraturan kelebagaannya mengatur bahwa Presiden memegang hak penuh dalam mengangkat komisioner.

Mengacu pada hal tersebut di atas, salah satu format independensi *constitutional state organ* yang ideal di Indonesia adalah dengan: pertama, memberikan kewenangan kepada Presiden untuk membentuk Panitia Seleksi perwakilan yang independen dan seimbang. Panel yang independen dan representatif hanya dapat dihasilkan dari proses pembentukan yang transparan dan akuntabel. Untuk itu, mulai dari penentuan komposisi panitia seleksi, partisipasi masyarakat harus dilibatkan, termasuk memperhatikan setiap laporan dan keluhan masyarakat mengenai rekam jejak calon anggota panel. Jalan terbaik dalam hal ini adalah pembentukan komite tidak diprakarsai oleh pemerintah, melainkan oleh *constitutional state organ* yang berkaitan dengan partisipasi masyarakat. Kedua, tim seleksi menyeleksi calon anggota sesuai jumlah anggota yang dibutuhkan, kemudian mendapat persetujuan presiden dan menyampaikannya ke DPR. Ketiga, dengan cara ini DPR tidak perlu lagi melakukan uji kelayakan dan kepatutan dalam memilih calon anggota, melainkan langsung menggunakan haknya untuk menyatakan setuju atau tidak setuju (hak untuk mengkonfirmasi) terhadap calon anggota yang diberhentikan. Keempat, untuk menjamin efektivitas dan efisiensi, penolakan atau ketidaksepakatan disertai dengan alasan yang jelas dan dilakukan paling banyak satu kali.

b. Pemberian kewenangan yang bersifat mandiri

Berdasarkan hasil observasi, kewenangan yang dimiliki oleh beberapa *constitutional state organ* masih sangat kurang sehingga belum mampu mendukung keberadaan *constitutional state organ* secara de facto. Kekurangan ini pada akhirnya menjadi kendala bagi lembaga yang bersangkutan dan mempengaruhi hasil kinerjanya. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) belum diberi kewenangan merekrut penyidik independen, melainkan hanya merekrut penyidik dari instansi lain. Hal ini tentu saja tidak lepas dari dampak negatifnya.

Konflik antara KPK dan POLRI pada Juli 2012 akibat kasus simulator pemeriksaan SIM, berbuntut panjang dan berimplikasi pada penarikan sejumlah penyidik KPK. Berbekal hanya 58 penyidik dengan sekitar 240 kasus yang sedang diselidiki, jelas hal ini akan membuat penyidik kelebihan beban (*overloaded*) dan beberapa kasus akan terbengkalai.

Dalam kasus lain, Komnas HAM dinilai belum berkembang dan kinerjanya masih jauh dari harapan. Hal ini terutama disebabkan oleh minimnya kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, antara lain tidak adanya tindakan paksaan dalam hal pemanggilan para pihak dalam perkara yang sedang ditangani, serta penyidikan dan pemantauan yang hanya berujung pada rekomendasi. Faktanya, Komnas HAM bukanlah lembaga yang hanya berperan sebagai penasihat atau memberikan masukan saja, sehingga kewenangannya untuk hanya merekomendasikan saja tidak tepat. Ke depan, Komnas HAM perlu diberikan kewenangan yang lebih independen dalam urusan litigasi seperti penyidikan dan penuntutan terhadap kasus dugaan pelanggaran HAM.

Permasalahan yang sama juga dialami oleh lembaga seperti Korpri, minimnya kewenangan baik dari segi regulasi maupun kuasi yudisial yang hanya sekedar masukan, menunjukkan bahwa pembentukan Korpri setengah hati. Keberadaannya sebagai *constitutional state organ* perlu diperkuat dengan sejumlah kewenangan seperti pemeriksaan independen terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan anggota kepolisian, bahkan sanksi administratif. Dengan demikian, telah dikembangkan model *constitutional state organ* yang ideal menurut konsep IRA, yang perlu dibarengi dengan kewenangan yang menjadi ciri independensinya.

c. Penegakan ketentuan non-partisan

Pada dasarnya, memegang jabatan publik merupakan hak konstitusional setiap orang. Misalnya, Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 menjelaskan setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan. Namun ketentuan ini tidak berarti bahwa suatu tindakan dilarang apabila demi kepentingan kemampuan, integritas, dan profesionalisme. *State auxiliary* negara pada khususnya mempunyai tugas pokok dan fungsi strategis yang sangat independen. Apabila tidak diisi oleh pihak yang memiliki integritas maupun independensi berdampak buruk pada independensi institusi dengan tujuan akan sulit tercapai. Penegakan ketentuan non-partisan dimaksudkan untuk melindungi kepentingan tersebut, dan tidak termasuk dalam ranah diskriminasi. Ruang tindakan tersebut dimungkinkan secara konstitusional antara lain dalam Pasal 28j ayat (2) UUD 1945.

Berdasarkan pantauan terhadap lembaga-lembaga negara yang independen, beberapa *constitutional state organ* masih belum mencantumkan ketentuan tegas mengenai non-partisanship, khususnya terkait larangan menjadi anggota dan pengurus partai politik. Dalam hal independensi formal, satu-satunya landasan hukum yang secara tegas menyatakan ketentuan “non-partisan” ialah Pasal 10 ayat (1) huruf j UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan. Ketiadaan ketentuan mengenai komposisi anggota non-partisan, terutama yang berlatar belakang politik, seringkali menyebabkan anggota *constitutional state organ* didominasi partai politik khusus, misalnya BPK.

Selain itu, aspek non-partisan perlu diatur lebih ketat. Larangan menjadi anggota maupun pengurus partai politik tidak hanya dilakukan ketika anggota *constitutional state organ* sudah menjabat/terpilih. Namun sejak awal yang bersangkutan baru mendaftar sebagai calon anggota. Padahal, seharusnya ada batasan waktu minimal bagi seseorang yang terlibat dalam keanggotaan partai politik untuk bisa mendaftar menjadi calon anggota *constitutional state organ*, misalnya 5 tahun. Hal ini bertujuan untuk merekrut calon anggota yang netral maupun profesional, bisa dipilih berdasarkan prestasi, bukan berdasarkan afiliasi politik. seperti Mahkamah Agung Amerika Serikat (Supreme Court) “*The Commission is to be non-partisan; and it must, from the very nature of its duties, act with entire impartiality.*”

KESIMPULAN

Constitutional state organ adalah lembaga negara didirikan dari peraturan atau bukan ialah lembaga negara diberikan oleh UUD 1945. Peran lembaga pembantu tidak diatur dalam undang-undang di Indonesia. sehingga pihak-pihak yang memberikan bantuan keuangan kepada negara adalah unsur-unsur tempatnya berpijak. Alasan utama munculnya lembaga-*constitutional state organ* ini adalah karena aktivitas negara yang semakin rumit memerlukan otonomi yang tinggi agar dapat dilaksanakan secara efektif. Kedua, terdapat inisiatif untuk memperkuat lembaga negara melalui pembentukan lembaga baru dengan sasaran tertentu. Untuk mencegah lembaga eksekutif yang terlalu berkuasa menyalahgunakan posisi mereka, dibentuklah badan terpisah ini. Tujuannya adalah mewujudkan impian Republik Indonesia untuk menjadi negara hukum yang demokratis. Ada banyak *constitutional state organ* yang didirikan berdasarkan undang-undang yang berbeda. Misalnya saja sebagai berikut: Komisi Pemberantasan Korupsi dibentuk dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi; Komnas HAM dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komnas HAM yang selanjutnya diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia; Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban

didirikan dengan Undang-Undang Nomor 31 Tahun 2014 tentang Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban; dan seterusnya.

Di Amerika Serikat dan Eropa, *state auxiliary agencies* secara hukum dijamin oleh peraturan perundang-undangan bahkan disebutkan secara eksplisit dan limitatif. Berdasarkan ketentuan pada *The Paperwork Reduction Act*⁴⁴ (USC § 3502), pada poin (5) yang menyebutkan setidaknya terdapat sembilan belas lembaga negara yang secara tegas ditunjuk sebagai *state auxiliary agencies* atau IRAs. Dengan demikian ada panutan atau cetak biru tentang apa yang dirujuk oleh Badan Regulasi Independen dalam konteks Amerika Serikat. Selain independensi, sifat “*self regulatory*” juga merupakan salah satu unsur IRAs. *Self regulatory* dalam IRAs dapat dikategorikan menjadi Independensi Fungsional (*Functional independence*) dan Independensi Administratif (*Administrative Independence*). *Functional Independence* tercermin dalam proses pengambilan keputusan, yang dapat berupa *Goal Independence* dan *instrument independence*. Sedangkan *Administrative Independence* yaitu mandiri dalam menentukan kebijakan administrasi yang berupa independensi keuangan dan independensi personalia. Penerapan konsep IRAs dapat menjadi ide untuk perbaikan pengaturan *state auxiliary agencies* di Indonesia sehingga tercipta pelayanan negara secara demokratis yang efektif, beberapa model yang dapat diterapkan diantaranya; minimalisasi kewenangan DPR dalam memilih pimpinan *state auxiliary agencies*, pemberian kewenangan yang bersifat mandiri dan penegasan ketentuan non-partisan.

DAFTAR PUSTAKA

- Ardilafiza, dkk, “Kedudukan dan Karakteristik Peraturan Menteri dalam Melaksanakan Urusan Pemerintahan Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 19, No. 3, September 2022.
- Henry Kristian Siburian, “Fenomena Problematika Lahirnya Lembaga Independen”, *Journal Evidence Of Law*, Vol. 2, No. 1, Januari-April 2023.
- Irma Mangar & Muhammad Rosyid Ridho, “Lembaga Independen Negara dalam Ketatanegaraan Indonesia”, *Definisi: Jurnal Agama dan Sosial-Humaniora*, Vol. 1, No. 2, 2022.
- Kelik Iswandi & Nanik Prasetyoningsih, “Kedudukan *State Auxiliary Organ* dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia”, *Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan*, Vol. 1, No. 2, September 2020.
- Luh Gede Mega Karisma & I Gde Putra Ariana, “Kedudukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Sebagai Lembaga Negara Independen dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Kertha Negara*, Vol. 04, No. 05, Juli 2016.

- Novianto M. Hantoro, “Klasifikasi Jabatan dalam Kelembagaan Negara: Permasalahan Kategori Pejabat Negara”, *Jurnal Negara Hukum*, Vol. 7, No. 2, November 2016.
- Riskayanti Subandi, “Kedudukan Hukum Komisi Negara Independen dalam Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Oleh Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 20, No.1, Maret 2023.
- Rizki Ramadani, “Lembaga Negara Independen di Indonesia dalam Perspektif Konsep *Independent Regulatory Agencies*”, *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 27, No. 1, Januari 2020.
- Rizki Ramadani & Moch. Andry W.W. Mamonto, “The Independency of the Corruption Eradication Commission of the Republic of Indonesia (KPK RI) in Indicators of Independent Regulatory Agencies (IRAs)”, *Substantive Justice*, Vol. 1, Issue 2, July 2018.

Internet

- Ady, 2012, “Komnas HAM Butuh Penguatan Kewenangan”, Melalui <https://hukumonline.com/berita/a/komnas-ham-butuh-penguatan-kewenangan-lt4f7d11402f7ae/>. [31/05/2024].
- Rikman Rivaldi, 2022, “Pengaturan Independensi Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Sebagai Lembaga Negara Independen”, Melalui http://repository.unhas.ac.id/17217/2/B012182016_tesis_20-06-2022%201-2.pdf. [31/05/2024].