

PROBLEMATIKA PENATAAN LEMBAGA NEGARA INDEPENDEN PASCA REFORMASI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Nurul¹, Sitti Fadilah Syamsur², Nurul Wasilah Kadir³, Karmila⁴, Fina Dwi Febrianti⁵

¹ Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar

² Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar

³ Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar

⁴ Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar

⁵ Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar

10200124095@uin-alauddin.ac.id¹, 10200124079@uin-alauddin.ac.id², 10200124101@uin-alauddin.ac.id³,
10200124088@uin-alauddin.ac.id⁴, 10200124072@uin-alauddin.ac.id⁵

Abstract:

The development of independent state institutions after the Reform era has become an important issue in Indonesia's constitutional system. These institutions were established to strengthen democracy, public accountability, supervision, public services, corruption eradication, electoral governance, and the protection of citizens' rights. However, their development has not always been followed by a clear and integrated institutional design. This condition has created several legal problems, such as unclear institutional status, overlapping authority, weak accountability mechanisms, and potential intervention from certain branches of power. This study aims to analyze the legal position of independent state institutions in Indonesia's constitutional system, examine the institutional legal problems arising from their arrangement, and formulate an ideal model for their institutional design. This research uses normative legal research with a qualitative descriptive-analytical approach. The study finds that the arrangement of independent state institutions must be directed toward five main aspects: a clear legal basis, specific and non-overlapping mandates, proportional recruitment and supervision mechanisms, adequate budgetary independence, and an integrated checks and balances relationship involving parliament, the judiciary, and public participation. Therefore, the arrangement of independent state institutions should not weaken their independence, but should strengthen their effectiveness, accountability, and constitutional legitimacy.

Keywords: independent state institutions; institutional arrangement; constitutional system; accountability; checks and balances

Abstrak:

Perkembangan lembaga negara independen pasca Reformasi menjadi salah satu isu penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Lembaga-lembaga tersebut dibentuk untuk memperkuat demokrasi, akuntabilitas publik, pengawasan, pelayanan publik, pemberantasan korupsi, penyelenggaraan pemilu, serta perlindungan hak-hak warga negara. Namun, perkembangan lembaga negara independen tidak selalu diikuti dengan desain kelembagaan yang jelas dan terintegrasi. Kondisi ini menimbulkan berbagai persoalan hukum, seperti ketidakjelasan kedudukan, tumpang tindih kewenangan, lemahnya mekanisme pertanggungjawaban, serta potensi intervensi dari cabang kekuasaan tertentu. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan lembaga negara independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, menguraikan problematika hukum kelembagaan yang muncul dalam penataannya, serta merumuskan model penataan lembaga negara independen yang ideal. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan kualitatif deskriptif-analitis. Hasil penelitian menunjukkan bahwa penataan lembaga negara independen perlu diarahkan pada lima aspek utama, yaitu dasar hukum yang jelas, mandat yang spesifik dan tidak tumpang tindih, mekanisme rekrutmen dan pengawasan yang proporsional, kemandirian anggaran yang memadai, serta hubungan checks and balances yang terintegrasi dengan parlemen, lembaga yudisial, dan partisipasi publik. Dengan demikian, penataan

lembaga negara independen tidak dimaksudkan untuk mengurangi independensinya, melainkan untuk memperkuat efektivitas, akuntabilitas, dan legitimasi konstitusionalnya.

Kata Kunci: lembaga negara independen; penataan kelembagaan; sistem ketatanegaraan; akuntabilitas; checks and balances

PENDAHULUAN

Dalam mewujudkan sistem ketatanegaraan yang demokratis, konstitusional, dan berlandaskan prinsip negara hukum, diperlukan adanya penataan kelembagaan negara yang jelas, efektif, dan akuntabel. Reformasi telah membawa perubahan besar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, terutama setelah dilakukannya amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Perubahan tersebut tidak hanya mengubah hubungan antar-lembaga negara, tetapi juga mendorong lahirnya berbagai lembaga negara baru yang bertujuan untuk memperkuat pengawasan, demokrasi, pelayanan publik, serta perlindungan terhadap hak-hak warga negara.¹

Salah satu bentuk perkembangan kelembagaan negara pasca Reformasi adalah lahirnya lembaga negara independen. Lembaga-lembaga ini dibentuk untuk menjawab kebutuhan negara modern yang semakin kompleks, seperti dalam bidang pemberantasan korupsi, penyelenggaraan pemilu, pengawasan pelayanan publik, perlindungan hak asasi manusia, penyiaran, dan persaingan usaha. Kehadiran lembaga seperti Komisi Pemberantasan Korupsi, Komisi Pemilihan Umum, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, Ombudsman Republik Indonesia, Komisi Penyiaran Indonesia, dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha menunjukkan bahwa fungsi negara tidak lagi hanya dijalankan oleh lembaga-lembaga utama dalam cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif.²

Secara ideal, lembaga negara independen dibentuk untuk memperkuat prinsip demokrasi dan negara hukum. Independensi diberikan agar lembaga tersebut dapat menjalankan tugas dan kewenangannya secara objektif, profesional, serta bebas dari intervensi kekuasaan politik. Dalam bidang tertentu, independensi menjadi penting karena lembaga tersebut menjalankan fungsi pengawasan terhadap kekuasaan, perlindungan terhadap kepentingan publik, dan pencegahan terhadap penyalahgunaan kewenangan. Oleh karena itu,

¹ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Lembaga Negara Non Presiden (Pasal 54 UU No. 10 Tahun 2004)*, Jakarta: BPHN, 2005, hlm. 1

² Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, Cet. IV, Depok: Rajawali Pers, 2022, hlm. xxiv

keberadaan lembaga negara independen pada awalnya dipandang sebagai instrumen penting dalam memperbaiki tata kelola pemerintahan pasca Reformasi.³

Namun dalam perkembangannya, penataan lembaga negara independen di Indonesia masih menimbulkan berbagai persoalan hukum kelembagaan. Banyak lembaga dibentuk berdasarkan kebutuhan sektoral, tetapi belum selalu disertai dengan pengaturan yang tegas mengenai kedudukan, batas kewenangan, hubungan dengan lembaga negara lain, serta mekanisme pertanggungjawabannya. Akibatnya, muncul ketidakjelasan mengenai posisi lembaga negara independen dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Beberapa lembaga disebut independen, tetapi dalam praktiknya masih memiliki hubungan administratif, anggaran, atau kelembagaan dengan cabang kekuasaan tertentu.⁴

Selain itu, perkembangan lembaga negara independen juga berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, satu bidang urusan negara dapat bersinggungan dengan kewenangan kementerian, lembaga negara utama, maupun lembaga independen lainnya. Keadaan ini dapat menimbulkan ketidakefisienan, lemahnya koordinasi, konflik kewenangan, serta pemborosan anggaran negara. Persoalan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan lembaga negara independen tidak cukup hanya dilihat dari tujuan pembentukannya, tetapi juga harus dikaji dari aspek penataan kelembagaan, kejelasan kewenangan, dan pertanggungjawabannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁵

Problematika tersebut menunjukkan adanya jarak antara tujuan ideal pembentukan lembaga negara independen dengan praktik penataannya. Di satu sisi, lembaga negara independen dibutuhkan untuk memperkuat pengawasan, demokrasi, dan pelayanan publik. Namun di sisi lain, apabila tidak ditata secara jelas, keberadaan lembaga tersebut justru dapat menimbulkan kerumitan baru dalam sistem ketatanegaraan. Oleh karena itu, penataan lembaga negara independen perlu diarahkan pada kejelasan kedudukan, batas kewenangan, hubungan antar-lembaga, serta mekanisme pertanggungjawaban yang efektif dan akuntabel.⁶

³ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Risalah Sidang Perkara Nomor 36, 37, 40, dan 47/PUU-XV/2017*, 28 September 2017, hlm. 5

⁴ Farel Rifan Danu, "Urgensi Penataan Kembali Lembaga-Lembaga Negara Independen dalam Mewujudkan Sistem Pemerintahan yang Demokratis dan Konstitusional," *DATIN Law Jurnal*, Vol. 4, No. 2, 2023, hlm. 103–120

⁶ Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Lembaga Negara Non Presiden (Pasal 54 UU No. 10 Tahun 2004)*, Jakarta: BPHN, 2005, hlm. 1–2

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipahami bahwa problematika penataan lembaga negara independen merupakan isu penting dalam hukum kelembagaan negara di Indonesia. Masalah ini muncul karena perkembangan lembaga negara independen belum sepenuhnya diikuti dengan desain kelembagaan yang jelas, efektif, dan akuntabel. Dengan demikian, penelitian ini penting dilakukan untuk menganalisis pengaturan kedudukan lembaga negara independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, menguraikan problematika hukum kelembagaan yang muncul dalam penataannya, serta merumuskan model penataan lembaga negara independen yang ideal agar tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan dan dapat memperkuat prinsip negara hukum demokratis.

METODE

Pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual digunakan dalam penelitian hukum normatif ini. Pendekatan perundang-undangan digunakan karena penelitian ini berfokus pada norma hukum, asas, dan konsep kelembagaan negara serta pengaturan mengenai lembaga negara independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pendekatan perundang-undangan digunakan dengan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah ini. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer, yaitu undang-undang, dan bahan hukum sekunder, yaitu artikel hukum, buku, jurnal ilmiah, dan sumber resmi yang relevan. Setiap dokumen hukum dikaji secara kualitatif. Tujuan dari analisis ini adalah untuk menjelaskan tantangan yang terkait dengan pembentukan lembaga negara independen dan mengembangkan metode yang lebih efisien dan akuntabel yang tidak menimbulkan tumpang tindih kewenangan.⁷

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Pengaturan Kedudukan Lembaga Negara Independen dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Pengaturan kedudukan lembaga negara independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan salah satu aspek yang paling kompleks dan strategis dalam studi hukum tata negara. Lembaga negara independen dibentuk untuk menjalankan fungsi-fungsi khusus yang memerlukan tingkat netralitas tinggi, profesionalisme, serta perlindungan dari intervensi

⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke-15 (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 35.

politik langsung, sambil tetap berada dalam koridor checks and balances yang diatur oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Fenomena ini muncul sebagai jawaban atas keterbatasan cabang kekuasaan utama eksekutif, legislatif, dan yudikatif dalam mengelola fungsi-fungsi tertentu yang bersifat teknis, strategis, dan krusial bagi keberlangsungan demokrasi di Indonesia⁸.

Sejarah pembentukan lembaga independen di Indonesia menunjukkan adanya evolusi sistemik sejak era reformasi 1998. Pergeseran tersebut menandai transformasi dari sistem kekuasaan yang sangat terpusat pada eksekutif menjadi sistem yang lebih demokratis dan berbasis checks and balances. Dalam konteks ini, munculnya lembaga-lembaga independen seperti Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi Yudisial (KY), Otoritas Jasa Keuangan (OJK), dan Ombudsman Republik Indonesia, menunjukkan adanya kebutuhan institusional untuk menjalankan fungsi-fungsi yang spesifik dan kritis bagi sistem ketatanegaraan⁹. Fungsi lembaga-lembaga ini bukan hanya bersifat teknis, tetapi juga strategis dalam menjamin integritas demokrasi, akuntabilitas publik, dan perlindungan hukum.

Secara teoritis, lembaga independen tidak bisa dikategorikan sebagai cabang kekuasaan keempat dalam trias politica, melainkan sebagai auxiliary state organs, yakni lembaga penunjang negara yang memiliki karakteristik sui generis. Lembaga independen memiliki tingkat otonomi fungsional yang tinggi, tetapi tetap berada dalam sistem kontrol negara. Hubungan lembaga independen dengan cabang kekuasaan lain bersifat koordinatif, bukan subordinatif, dan mekanisme pengawasan dilakukan melalui legislasi, anggaran, audit, dan judicial review. Hal ini menjamin independensi tanpa melemahkan prinsip akuntabilitas dan pengawasan publik¹⁰.

Dalam praktik kelembagaan Indonesia, posisi lembaga independen bervariasi. Sebagian lembaga memiliki dasar konstitusional, seperti KPU dan KY, sementara sebagian lain dibentuk melalui undang-undang biasa, seperti KPK dan OJK. Perbedaan ini menimbulkan variasi dalam legitimasi, stabilitas kelembagaan, dan derajat independensi operasional. Lembaga yang

⁸ Ochieng, "From Constitutional Avoidance to the Primacy of Rights Approach to Adjudication in Kenya: A Case Study of the Interplay between Constitutional Rights and the Law of Contract."

⁹ Fahrozi, "Lembaga Negara Independen Di Indonesia."

¹⁰ Klug, "Accountability and the Role of Independent Constitutional Institutions in South Africa 's Post-Apartheid Constitutions Accountability and the Role of Independent Constitutional Institutions in South Africa 's Post-Apartheid Constitutions."

memiliki dasar konstitusi cenderung lebih tahan terhadap tekanan politik, sedangkan lembaga yang dibentuk melalui undang-undang biasa memerlukan penguatan mekanisme proteksi hukum tambahan agar independensi tidak terkikis¹¹.

Independensi fungsional lembaga negara independen tidak berarti bebas dari akuntabilitas. Independensi yang tidak diimbangi pengawasan dapat menimbulkan penyalahgunaan kewenangan, sedangkan akuntabilitas tanpa independensi dapat memungkinkan intervensi politik yang melemahkan fungsi lembaga. Oleh karena itu, independensi lembaga negara harus selalu dibarengi dengan mekanisme akuntabilitas berlapis, yang meliputi pengawasan legislatif, kontrol yudisial, pelaporan publik, serta audit internal dan eksternal¹². Mekanisme ini menjamin bahwa lembaga independen tetap netral dalam menjalankan fungsinya, namun tetap dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan publik.

Aspek finansial juga merupakan pilar penting dalam menentukan independensi lembaga negara. Ketergantungan anggaran pada eksekutif dapat menjadi sarana kontrol tidak langsung yang melemahkan independensi substantif lembaga. Oleh karena itu, kemandirian fiskal melalui mekanisme penganggaran yang mandiri dan transparan sangat penting untuk menjaga independensi operasional lembaga¹³. Dalam praktiknya, lembaga independen di Indonesia tetap bergantung pada APBN, sehingga independensi fiskal menjadi tantangan yang memerlukan regulasi lebih ketat agar tidak mempengaruhi pelaksanaan tugas lembaga secara profesional.

Selain aspek internal kelembagaan, lembaga independen juga berperan dalam relasi kekuasaan antar lembaga negara. Lembaga independen bertindak sebagai instrumen korektif terhadap cabang kekuasaan utama untuk mencegah penyalahgunaan wewenang, sekaligus memastikan bahwa penyelenggaraan negara tetap dalam koridor konstitusi. Model responsive constitutionalism menekankan bahwa lembaga independen harus memiliki akses dan kekuatan

¹¹ Hickey and Rivera, *Enhancing Democratic Integrity and Accountability through Enhancing Democratic Integrity and Accountability Through*.

¹² Rezah, F. S., & Sapada, "Independensi Dan Akuntabilitas Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia."

¹³ Ochieng, W. K. (2021). Independence and accountability of constitutional commissions. *Kabarak Journal of Law and Ethics*.

hukum yang memadai untuk memengaruhi keputusan pemerintah, legislatif, dan yudikatif tanpa menciptakan ketegangan berlebih¹⁴.

Namun, proliferasi lembaga independen yang terjadi di Indonesia terkadang tidak disertai desain kelembagaan yang terintegrasi, sehingga muncul tumpang tindih kewenangan, ketidakjelasan mandat, serta potensi konflik antar lembaga. Hal ini menekankan pentingnya grand design kelembagaan, yaitu kerangka regulasi yang menjelaskan kedudukan, mandat, hubungan antar lembaga, mekanisme akuntabilitas, serta pengaturan fiskal yang terintegrasi¹⁵. Dengan demikian, pengaturan kedudukan lembaga negara independen di Indonesia bersifat pluralistik, kompleks, dan evolutif. Lembaga-lembaga ini berada di antara cabang kekuasaan utama, dengan karakter independensi fungsional yang dibatasi prinsip akuntabilitas, pengawasan legislatif dan yudisial, serta kemandirian fiskal. Independensi dan akuntabilitas lembaga independen harus dibangun secara simultan melalui penguatan konstitusional, desain kelembagaan, pengawasan fiskal, dan partisipasi publik. Keberadaan lembaga independen yang efektif akan meningkatkan kualitas demokrasi, tata kelola pemerintahan, dan perlindungan hukum di Indonesia.

Problematika Hukum dalam Penataan Lembaga Negara Independen di Indonesia

Secara umum, Lembaga negara diartikan sebagai institusi atau organ resmi yang dibentuk berdasarkan ketentuan hukum dan diberi kewenangan oleh konstitusi atau undang-undang untuk menjalankan tugas dan fungsi tertentu dalam penyelenggaraan negara. Fungsi-fungsi tersebut dapat mencakup pelaksanaan kekuasaan legislatif (pembuatan undang-undang), eksekutif (pelaksanaan pemerintahan), yudikatif (penegakan hukum dan keadilan), maupun fungsi-fungsi penunjang lainnya seperti pengawasan, pengaturan, atau pelayanan publik.¹⁶ Tujuan utama dari pembentukan lembaga negara independen adalah untuk menghindari konsentrasi kekuasaan pada satu lembaga atau cabang pemerintahan tertentu. Dalam praktik ketatanegaraan, lembaga-lembaga ini menjadi bagian penting dalam sistem checks and balances yang menjaga agar kekuasaan tidak disalahgunakan.

¹⁴ Dixon, R. (2023). The new responsive constitutionalism. *The Modern Law Review*.

¹⁵ Humaidi, M., Rahmadanti, I. S., Negeri, I., Kiai, P., Saifuddin, H., & Purwokerto, Z. (2023). Constitutional design of state policy as guidelines on Indonesia's presidential system development plan. *Volksgeist: Jurnal Ilmu Hukum dan Konstitusi*.

¹⁶ Lembaga-lembaga and Indonesia, "Jurnal Tana Mana."

Selain itu, lembaga negara independen juga bertugas mengisi kekosongan fungsi negara yang tidak bisa secara optimal dilakukan oleh lembaga-lembaga klasik seperti kementerian atau lembaga peradilan.

Di Indonesia, kemunculan lembaga negara independen terutama terjadi pasca reformasi 1998. Masa ini ditandai dengan keinginan kuat untuk menata ulang struktur ketatanegaraan agar lebih demokratis dan responsif terhadap kebutuhan rakyat. Dalam konteks tersebut, lembaga independen menjadi representasi dari semangat reformasi dan perwujudan nilai-nilai demokrasi, yaitu transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dan keadilan. Meski sering kali menghadapi tantangan seperti intervensi politik terselubung atau tumpang tindih kewenangan dengan lembaga lain, keberadaan mereka tetap vital sebagai penyeimbang kekuasaan dalam sistem pemerintahan Indonesia yang berdasarkan konstitusi dan prinsip negara hukum.¹⁷ keberadaan lembaga negara independen di Indonesia lahir sebagai konsekuensi dari reformasi ketatanegaraan pasca amandemen UUD 1945, terutama untuk menjawab kebutuhan demokratisasi, transparansi, akuntabilitas, serta pembatasan dominasi kekuasaan eksekutif.

Namun, perkembangan lembaga negara independen tersebut belum diikuti dengan desain kelembagaan yang matang dan seragam. Pembentukan lembaga-lembaga independen cenderung bersifat reaktif, bahkan dalam beberapa keadaan dilakukan secara terburu-buru, sehingga menimbulkan ketidakjelasan kedudukan, batas kewenangan, serta makna independensi dalam sistem ketatanegaraan.¹⁸ Hal ini terlihat dari tidak seragamnya derajat independensi antar-lembaga; sebagian lembaga telah memiliki pengaturan independensi formal yang cukup kuat, sedangkan sebagian lainnya masih memiliki kelemahan dalam aspek kewenangan, personalia, dan hubungan dengan cabang kekuasaan lain. Selain itu, praktik politisasi, intervensi, dan resistensi terhadap kebijakan lembaga independen menunjukkan bahwa independensi tidak cukup hanya dinyatakan dalam norma hukum, tetapi juga harus didukung oleh desain kelembagaan, kewenangan mandiri, dan mekanisme non-partisan yang jelas.¹⁹

¹⁷ Ramadani, "Lembaga Negara Independen Di Indonesia Dalam Perspektif Konsep Independent Regulatory Agencies 1."

¹⁸ Komisi, Umum, and Tahun, "Di Indonesia (Analisis Terhadap Polemik Pengundangan Di Indonesia)."

¹⁹ Muhtamar and Saputra, "Konstitusi Dan Arah Kebijakan Pembangunan Hukum ; Sebelum Dan Sesudah Amendemen."

Setelah amandemen UUD 1945, Indonesia banyak membentuk lembaga negara baru, termasuk lembaga negara independen. Kehadiran lembaga tersebut awalnya dimaksudkan untuk memperkuat demokrasi, negara hukum, dan sistem pemerintahan yang konstitusional. Namun, dalam perkembangannya, pembentukan lembaga independen tidak selalu dilakukan dengan desain yang matang. Banyak lembaga lahir karena kebutuhan sesaat, bersifat sektoral, bahkan tidak jarang cukup reaktif terhadap masalah tertentu. Akibatnya, muncul problem kelembagaan seperti ketidakjelasan dasar hukum, kedudukan yang tidak seragam, hubungan antar-lembaga yang kabur, tumpang tindih kewenangan, kerentanan intervensi, serta tidak tertibnya sistem penamaan dan rekrutmen pejabat lembaga independen.²⁰ Karena itu, perlunya penataan ulang melalui pemetaan lembaga, penghentian sementara pembentukan lembaga baru, penyusunan kebijakan besar kelembagaan, serta pengaturan yang lebih jelas mengenai dasar hukum, kedudukan, independensi, hubungan antar-lembaga, penamaan, dan mekanisme rekrutmen

Rangkaian persoalan tersebut memperlihatkan bahwa problematika penataan lembaga negara independen di Indonesia tidak semata-mata terletak pada bertambahnya jumlah lembaga, melainkan pada belum kuatnya desain hukum kelembagaan yang menjadi dasar pembentukannya. Lembaga negara independen memang hadir sebagai kebutuhan negara demokratis dan konstitusional untuk memperkuat pengawasan, membatasi kekuasaan, serta menjawab kompleksitas urusan publik. Akan tetapi, pembentukannya yang cenderung sektoral dan reaktif menimbulkan ketidakseragaman dasar hukum, ketidakjelasan kedudukan, tumpang tindih kewenangan, serta lemahnya pola hubungan dan pertanggungjawaban antar-lembaga. Karena itu, penataan lembaga negara independen perlu diarahkan pada pembentukan desain kelembagaan yang lebih terukur, dengan memperjelas status hukum, batas kewenangan, mekanisme rekrutmen, independensi, dan akuntabilitasnya agar keberadaannya tidak justru menambah kerumitan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

Model Penataan Lembaga Negara Independen yang Ideal dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Pertanyaan mengenai bagaimana seharusnya lembaga negara independen ditata secara ideal tidak dapat dijawab secara tunggal melalui pembentukan kelembagaan semata, melainkan

²⁰ Access, "Datin Law Jurnal."

menuntut telaah atas tiga dimensi yang saling berkaitan, yaitu dasar kedudukan normatif, mekanisme akuntabilitas, dan relasi antarlembaga dalam keseluruhan arsitektur ketatanegaraan. Berbagai kajian lintas negara menegaskan bahwa keberadaan lembaga independen yang banyak tidak otomatis menghasilkan sistem yang efektif maupun akuntabel, sebab esensi persoalannya terletak pada bagaimana mandat, dasar hukum, pembiayaan, dan pengawasan ditata secara proporsional sehingga independensi tidak berubah menjadi impunitas, dan sebaliknya tidak pula tunduk pada intervensi kekuasaan politik²¹. Dengan demikian, ide “ideal” dalam konteks ini harus dipahami sebagai keseimbangan dinamis antara otonomi fungsional dan keterikatan pada prinsip-prinsip pertanggungjawaban publik, bukan sebagai kondisi independensi mutlak yang berdiri di luar sistem checks and balances.

Dimensi pertama yang menentukan kualitas penataan lembaga independen adalah desain kelembagaan itu sendiri, khususnya menyangkut kedudukan normatif dan kejelasan mandat. Tingkat dan jenis dasar hukum pembentukan suatu lembaga apakah diatur dalam konstitusi, undang-undang organik, atau sekadar peraturan di bawah undang-undang secara langsung memengaruhi derajat independensi yang dapat dipertahankan lembaga tersebut dari tekanan politik maupun perubahan rezim. Kajian terhadap lembaga negara independen di Indonesia menunjukkan bahwa ketidakjelasan kedudukan hukum justru menjadi sumber kekaburan fungsi, tumpang tindih kewenangan, dan lemahnya legitimasi kelembagaan dalam²². Atas dasar itu, konstitusionalisasi yang selektif yakni menempatkan sebagian unsur inti suatu lembaga independen pada level konstitusi tanpa mengonstitusionalisasi seluruh detail teknisnya dipandang sebagai jalan tengah yang mampu mengurangi ruang manipulasi eksekutif, sekaligus tetap menyisakan fleksibilitas pengaturan teknis melalui undang-undang²³. Namun demikian, konstitusionalisasi semata tidak memadai apabila tidak disertai desain implementasi yang konsisten, sebab norma konstitusional yang kuat tanpa kejelasan mekanisme pelaksanaan hanya akan berhenti sebagai jaminan normatif tanpa daya laku praktis.

Kejelasan mandat menjadi unsur kedua yang tidak kalah penting dalam desain kelembagaan ideal. Lembaga negara independen pada dasarnya dibentuk untuk menjalankan

²¹ Klug, “Accountability and the Role of Independent Constitutional Institutions in South Africa ’ s Post-Apartheid Constitutions Accountability and the Role of Independent Constitutional Institutions in South Africa ’ s Post-Apartheid Constitutions.”

²² Rezah, F. S., & Sapada, “Independensi Dan Akuntabilitas Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia.”

²³ Fahrozi, “Lembaga Negara Independen Di Indonesia.”

fungsi-fungsi spesifik yang berkaitan dengan perlindungan demokrasi, seperti penyelenggaraan pemilu, pemberantasan korupsi, atau pengawasan sektor tertentu, sehingga mandatnya semestinya dirumuskan secara sempit dan bersifat spesialis agar tidak berkembang menjadi kewenangan yang bersifat generalis dan tumpang tindih dengan lembaga lain. Implikasi dari prinsip ini cukup signifikan, sebab mandat yang terlampau luas berpotensi melemahkan akuntabilitas, karena semakin sulit menentukan parameter keberhasilan maupun batas pertanggungjawaban lembaga yang bersangkutan. Pada level sistemik, diperlukan pula adanya semacam grand design nasional yang mengatur kedudukan, produk hukum, dan keterkaitan antarlembaga independen secara konsisten, khususnya dalam konteks sistem presidensial Indonesia yang rentan terhadap proliferasi lembaga ad hoc tanpa kerangka penataan yang terpadu. Tanpa kerangka besar semacam itu, pembentukan lembaga independen baru cenderung bersifat reaktif terhadap persoalan politik sesaat, alih-alih merupakan hasil perencanaan struktural jangka panjang.

Dimensi kedua, yakni akuntabilitas dan pengawasan, merupakan penyeimbang yang tidak terpisahkan dari independensi operasional. Literatur secara konsisten menunjukkan adanya hubungan timbal balik antara dua nilai tersebut: independensi tanpa akuntabilitas membuka ruang penyalahgunaan kewenangan, sementara akuntabilitas tanpa independensi memudahkan intervensi cabang kekuasaan lain terhadap lembaga yang seharusnya bersifat netral. Implikasi teoretisnya adalah bahwa model ideal tidak dapat dirumuskan sebagai pertentangan biner antara “independen” dan “akuntabel”, melainkan sebagai desain pengawasan berlapis yang mencakup mekanisme internal lembaga, pengawasan legislatif, kontrol yudisial, dan partisipasi publik secara bersamaan, sehingga tidak ada satu titik kontrol tunggal yang dapat dimonopoli oleh kekuatan politik tertentu²⁴. Pada aspek pembiayaan, ketersediaan anggaran yang terpisah dan memadai merupakan syarat substantif bagi independensi, sebab ketergantungan fiskal pada otoritas eksekutif dapat melumpuhkan lembaga secara halus tanpa perlu intervensi politik secara langsung. Pelaporan periodik kepada parlemen dipandang sebagai mekanisme akuntabilitas yang lebih ideal dibandingkan kontrol harian oleh eksekutif, sepanjang mekanisme tersebut tidak disalahgunakan sebagai instrumen subordinasi politik yang melemahkan independensi fungsional lembaga yang diawasi.

²⁴ Misael Gilberto Manek, “Arus Jurnal Sosial Dan Humaniora (AJSH).”

Meskipun kerangka akuntabilitas berlapis tersebut secara teoretis telah dirumuskan dengan cukup jelas, terdapat kesenjangan bukti empiris yang signifikan, khususnya pada aspek desain pembiayaan dan partisipasi publik. Berbagai kajian menekankan bahwa independensi substantif paling rentan dilemahkan melalui kontrol anggaran atau hambatan administratif yang tidak kasat mata, namun penjelasan rinci mengenai model fiskal yang paling efektif untuk mencegah pelemahan semacam itu masih relatif tipis dalam literatur. Demikian pula, partisipasi publik kerap disebut sebagai unsur penting dalam pengawasan lembaga independen, tetapi jarang diuraikan secara operasional dalam bentuk instrumen hukum yang konkret, seperti mekanisme konsultasi publik formal atau hak gugat warga negara terhadap kebijakan lembaga independen²⁵. Kesenjangan ini memiliki implikasi penting bagi arah penelitian maupun kebijakan selanjutnya, sebab tanpa model fiskal dan instrumen partisipasi publik yang teruji, prinsip akuntabilitas berlapis berisiko tetap berada pada level normatif tanpa daya laku institusional yang nyata.

Dimensi ketiga adalah relasi kekuasaan antara lembaga independen dan cabang-cabang kekuasaan negara lainnya. Model ideal tidak memisahkan lembaga independen secara kaku dari eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, melainkan menempatkannya dalam jaringan checks and balances yang terintegrasi, di mana terdapat banyak titik kontrol dan akses koreksi tanpa menciptakan kelumpuhan kelembagaan akibat tumpang tindih kewenangan²⁶. Keberadaan parlemen yang kuat dan berfungsi secara efektif terbukti berkorelasi dengan peningkatan kualitas akuntabilitas, efektivitas pemerintahan, serta kontrol terhadap korupsi, sehingga penguatan kapasitas pengawasan legislatif menjadi prasyarat struktural bagi efektivitas lembaga independen, bukan sekadar pelengkap administratif (Tusalem, 2021). Implikasi lain yang relevan adalah perlunya daya ikat hukum atas keputusan lembaga independen tertentu, atau setidaknya mekanisme comply-or-explain yang mewajibkan pihak terkait memberikan penjelasan publik apabila tidak mengikuti rekomendasi lembaga tersebut, agar hasil kerja kelembagaan tidak berakhir sebagai dokumen tanpa konsekuensi. Pada saat yang sama, koordinasi dan sinergi antarlembaga independen tetap diperlukan agar independensi tidak berkembang menjadi isolasi kelembagaan yang justru menghambat penyelesaian masalah lintas sektor secara efektif.

²⁵ Misael Gilberto Manek.

²⁶ Ochieng, "The Independence, Accountability, and Effectiveness of Constitutional Commissions and Independent Offices in Kenya."

Berdasarkan uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa model penataan lembaga negara independen yang ideal adalah model yang dibangun di atas lima pilar utama, yaitu dasar hukum yang kuat dan jelas, mandat yang spesifik dan tidak tumpang tindih, mekanisme rekrutmen serta pengawasan yang proporsional, kemandirian anggaran yang memadai, dan relasi checks and balances yang terintegrasi dengan parlemen, yudikatif, serta partisipasi publik. Implikasi mendasar dari kesimpulan ini adalah bahwa efektivitas dan akuntabilitas lembaga independen tidak dicapai dengan cara mengurangi independensinya, melainkan dengan menata independensi tersebut secara konstitusional, fiskal, dan prosedural secara sekaligus. Bagi konteks ketatanegaraan Indonesia, temuan ini memiliki relevansi praktis yang signifikan, mengingat proliferasi lembaga negara independen yang terjadi belakangan ini belum selalu diikuti oleh kejelasan grand design kelembagaan, sehingga risiko tumpang tindih kewenangan, ketergantungan fiskal pada eksekutif, dan lemahnya partisipasi publik tetap menjadi tantangan struktural yang memerlukan perhatian lebih lanjut, baik dalam kajian akademik maupun dalam perumusan kebijakan legislasi ke depan.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil pembahasan, dapat disimpulkan bahwa kedudukan lembaga negara independen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia masih bersifat beragam dan belum sepenuhnya tertata secara seragam. Sebagian lembaga memiliki dasar konstitusional, sedangkan sebagian lainnya dibentuk melalui undang-undang atau peraturan di bawah undang-undang. Perbedaan dasar hukum tersebut berpengaruh terhadap derajat legitimasi, ruang lingkup kewenangan, pola hubungan kelembagaan, serta mekanisme pertanggungjawaban masing-masing lembaga. Oleh karena itu, kejelasan kedudukan lembaga negara independen menjadi penting agar pelaksanaan fungsi negara tetap berada dalam koridor negara hukum dan prinsip demokrasi konstitusional.

Problematika penataan lembaga negara independen di Indonesia tidak hanya disebabkan oleh bertambahnya jumlah lembaga, tetapi juga oleh belum kuatnya desain hukum kelembagaan yang mengatur dasar pembentukan, batas kewenangan, hubungan antar-lembaga, independensi, rekrutmen, pembiayaan, dan mekanisme pertanggungjawaban. Pembentukan lembaga yang cenderung sektoral dan reaktif dapat menimbulkan tumpang tindih kewenangan, ketidakjelasan mandat, lemahnya koordinasi, serta potensi intervensi politik. Kondisi tersebut

menunjukkan bahwa independensi lembaga negara tidak cukup hanya dinyatakan dalam norma hukum, tetapi harus didukung oleh desain kelembagaan yang jelas, konsisten, dan akuntabel.

Model penataan lembaga negara independen yang ideal harus dibangun melalui penguatan dasar hukum, perumusan mandat yang spesifik, pembatasan kewenangan agar tidak tumpang tindih, mekanisme rekrutmen dan pengawasan yang proporsional, kemandirian anggaran yang memadai, serta relasi checks and balances yang terintegrasi dengan parlemen, lembaga yudisial, dan partisipasi publik. Dengan demikian, penataan lembaga negara independen bukan dimaksudkan untuk melemahkan independensinya, melainkan untuk memastikan agar independensi tersebut berjalan seimbang dengan akuntabilitas, efektivitas, dan kepastian hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Access, Open. "Datin Law Jurnal," 2024.

Fahrozi, Muhammad Helmi. "Lembaga Negara Independen Di Indonesia" 10 (2024): 411–33.
<https://doi.org/10.25123/vej.v10i2.6937>.

Hickey, Sharon Pia, and Anastasia Rivera. *Enhancing Democratic Integrity and Accountability through Enhancing Democratic Integrity and Accountability Through*, n.d.

Klug, Heinz. "Accountability and the Role of Independent Constitutional Institutions in South Africa ' s Post-Apartheid Constitutions Accountability and the Role of Independent Constitutional Institutions in South Africa ' s Post-Apartheid Constitutions" 60, no. 1 (2016).

Komisi, Peraturan, Pemilihan Umum, and Nomor Tahun. "Di Indonesia (Analisis Terhadap Polemik Pengundangan Di Indonesia)" 9 (2020): 405–25.

Lembaga-lembaga, Kedudukan, and Ketatanegaraan Indonesia. "Jurnal Tana Mana" 6, no. 2 (2025): 66–74.

Misael Gilberto Manek, Ahmad Edi Subiyanto. "Arus Jurnal Sosial Dan Humaniora (AJSH)" 5, no. 2 (2025).

Muhtamar, Syafruddin, and Iswandi Rani Saputra. "Konstitusi Dan Arah Kebijakan Pembangunan Hukum; Sebelum Dan Sesudah Amendemen," 1945, 70–77.
<https://doi.org/10.36746/alj.v1i2.24>.

Ochieng, Walter Khobe. "From Constitutional Avoidance to the Primacy of Rights Approach to Adjudication in Kenya: A Case Study of the Interplay between Constitutional Rights and the Law of Contract." *Kabarak Journal Of Law & Ethichs* 6, no. The Modern Law Review (2022).

"The Independence , Accountability , and Effectiveness of Constitutional Commissions and Independent Offices in Kenya" 4, no. 2019 (n.d.): 135–64.

Ramadani, Rizki. "Lembaga Negara Independen Di Indonesia Dalam Perspektif Konsep Independent Regulatory Agencies 1," no. 5 (2020).

<https://doi.org/10.20885/iustum.vol27.iss1.art9>.

Rezah, F. S., & Sapada, A. T. “Independensi Dan Akuntabilitas Mahkamah Konstitusi Dalam Sistem Ketatanegaraan Di Indonesia.” *SIGn Jurnal Hukum* 4, no. 2 (2023): 247–60.