

Komisi Negara: Antara 'Latah' dan Keharusan Transisional

Wahyudi Djafar

*Setiap Revolusi akan menguap
dan kemudian hanya menyisakan sebuah birokrasi baru*

(Franz Kafka 1883-1924)

Menegaskan apa yang sudah diutarakan Montesquieu pada abad sebelumnya, kaum *Federalist* Amerika percaya, bahwa pemusatan kekuasaan pada satu tangan, hanya akan melahirkan seorang tiran. James Madison, salah satu premakarsa *The Federalist*, mengungkapkan, "*The accumulation of all powers legislative, executive and judiciary in the same hands, whether of one, a few or many, and whether hereditary, self appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny*".¹ Oleh karena itu, untuk menghindari kesewenang-wenangan dan tirani, kekuasaan harus dibatasi dan diawasi. Konstitusi menjadi instrumen dasar yang utama, untuk melakukan pengaturan penyelenggaraan negara, melalui mekanisme pembagian dan pemisahan kekuasaan (*division and separation of powers*), yang disusun sedemikian rupa. Sehingga kekuasaan tidak terpusat dalam satu polar tertentu. Kekuasaan eksekutif dapat diimbangi oleh kekuasaan legislative dan lembaga yudikatif, maupun sebaliknya. Ketiga cabang kekuasaan tersebut, selain dapat mempertahankan dan menjalankan kuasanya masing-masing, dapat pula melakukan pengawasan satu sama lain (*checks and balances*). Konsep *trias politica* kekuasaan semacam inilah yang selanjutnya banyak dikembangkan oleh mayoritas negara demokrasi di dunia.

Namun demikian, perubahan besar terjadi pada akhir 80-an dan awal 90-an, yang ditandai dengan runtuhnya rezim otoritarian di sejumlah negara, dan rezim komunis di Eropa Timur. Berangkat dari tesis Hegel, tentang "*the end of history*", dimulailah babak baru konsolidasi demokrasi. Dalam catatan Fukuyama, gelombang demokrasi ketiga ini telah menempatkan Barat (Eropa dan Amerika Serikat)—demokrasi liberal—sebagai pemenang atas semua aliran politik dan ekonomi di dunia.² Demokrasi liberal diperjuangkan sebagai agen kemajuan kapitalisme, dan sebagai satu-satunya sistem ekonomi yang bisa berjalan. Ideologi kelas digantikan oleh nalar demokratik universal dan pemikiran berorientasi pasar. Pada saat itulah, keangkuhan *trias politica* Montesquieu, dengan *pure separation of powers* yang didengungkannya, kembali diterpa badai. Dalam periode tersebut, disintegrasi sekaligus masifikasi kelembagaan terjadi di tingkat negara, yang selanjutnya ter-institusionalisasi melalaui mekanisme perubahan konstitusi di masing-masing negara.³

Akibat gelombang baru demokrasi ini, di sejumlah negara, khususnya yang mengalami proses transisi demokrasi dari otoritarian ke demokratis, muncul organ-organ kekuasaan baru, baik yang sifatnya independen (*independent regulatory agencies*), maupun yang sebatas sampiran negara (*state auxiliary agencies*). Kalaupun bukan merupakan bentuk kekalahan gagasan *trias politica*, terhadap perkembangan baru dan pergeseran paradigma pemerintahan, dari perspektif Huntingtonian, kelahiran organ-organ kekuasaan baru, dapat

¹ William F. Funk and Richard H. Seamon, *Administrative Law: Examples and Explanations*, (New York, Aspen Publishers, Inc, 2001), hal. 23.

² Lihat Francis Fukuyama, *The End of History and The Last Man*, (London: Penguin Book, 1999).

³ Cornelis Lay, *State Auxiliary Agencies*, dalam Jurnal Jentera Edisi 12 Tahun III, (Jakarta: PSHK, April-Juni 2006), hal.6.

dibaca sebagai sebuah bentuk penyesuaian diri negara, untuk mempertahankan stabilitas sistem dalam kerangka pengaturan *trias politica*. Untuk menuju suatu kondisi tertib politik.⁴

Menurut Michael R. Asimov, komisi negara atau disebutnya sebagai *administrative agencies*, memiliki pengertian sebagai *units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent*.⁵ Mengenai watak dari sebuah komisi, apakah bersifat biasa atau independen, Asimov melihatnya dari segi bagaimana mekanisme pengangkatan dan pemberhentian anggota komisi negara tersebut. Menurutnya, pemberhentian anggota komisi negara independen, hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukan komisi bersangkutan. Sedangkan anggota komisi negara biasa, dapat sewaktu-waktu diberhentikan oleh presiden.⁶

Senada dengan Asimov, dikemukakan oleh William F. Fox, Jr., bahwa suatu komisi negara adalah bersifat independen bila dinyatakan secara tegas di dalam undang-undang komisi bersangkutan, yang dibuat oleh Congress. Atau, jika Presiden dibatasi untuk tidak bisa secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian pimpinan komisi.⁷ Sedangkan William F. Funk dan Richard H. Seamon memberikan penjelasan, bahwa sifat independen dari suatu komisi terefleksikan sedikitnya dari tiga hal: *pertama*, kepemimpinan yang bersifat kolektif, bukan hanya dipimpin oleh seorang pimpinan; *kedua*, kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan *ketiga*, masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).⁸

Menyamakan Siklus

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

*“The modern stage of political reconstruction by rational design in the age of democratic revolutions in the late 18th century, when constitution-making itself was introduced as the procedure for the elaboration of a rational design for political reconstruction, alongside parliamentary law-making as an expression of national sovereignty and the principle of separation of powers; The age of modernization in the second half of the 19th and early 20th centuries, when (authoritarian) constitutions served as instruments of state-building and rationalization of the centralized bureaucratic Rechtsstaat, and law-making by parliaments and administrative organs dominated legal development”.*⁹

Lebih lanjut dijelaskan Arjomand, konsepsi ini makin berkembang secara meluas, seiring dengan pemaksaan penggunaan model pembangunan hukum yang diterapkan oleh Bank Dunia, khususnya bagi negara-negara dunia ketiga, sebagai langkah restrukturisasi

⁴ Lihat Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Society*, (New Haven and London: Yale University Press, 1968).

⁵ Michael R. Asimov, *Administrative Law*, (Chicago: The BarBri Group, 2002), hal. 2.

⁶ *Ibid.*, hal. 20.

⁷ William F. Fox, Jr., *Understanding Administrative Law*, (Danvers: Lexis Publishing, 2000), hal. 56.

⁸ William F. Funk dan Richard H. Seamon, dalam *Op. Cit.*, hal. 7.

⁹ Said Amir Arjomand, *Law, Political Reconstruction and Constitutional Politics*, dalam *Journal International Sociology*, edisi March 2003 Vol 18 (1), hal. 9.

ekonominya. Bank Dunia mengadopsi model pelebagaan *rule of law* dalam transisi demokrasi negara Eropa Timur, pasca-runtuhnya komunisme, untuk diterapkan di negara-negara dunia ketiga. Dengan mengutip Santos (1999: 73), dikatakan Arjomand, “*the reconstruction of ‘the post-developmental state in the semi-peripheral countries’ in order to meet ‘the regulatory needs of the new neo-liberal development model’*”.¹⁰

Pernyataan Arjomand di atas diperkuat oleh Fabrice E. Lehoucq, yang menyebutkan bahwa sesungguhnya konsolidasi demokrasi, yang menekan kelompok status quo, bersamaan dengan hadirnya gelombang ketiga demokratisasi, dengan cara-cara institusionalisasi politik baru, dengan pembentukan sejumlah aturan main, adalah sarana untuk pembangunan ekonomi yang pro-pasar. Dalam studinya di Amerika Latin, Lehoucq menyatakan, pembentukan komisi pemilihan umum – *electoral commission* – yang mengisolasi diri dari keterlibatan eksekutif dan legislative telah berkontribusi besar dalam penguatan demokrasi konstitusional. Keberhasilan Amerika Latin dalam melakukan inovasi pembentukan institusi baru, yang bebas dari intervensi eksekutif dan legislative inilah yang kemudian dijadikan rujukan dan diadopsi oleh banyak negara di dunia.¹¹

Di Amerika Serikat sendiri, kelahiran organ kekuasaan baru, yang kemudian dikenal dengan istilah ‘komisi negara’ atau *administrative agencies*, sesungguhnya telah dimulai dengan pembentukan *Interstate Commerce Commission*, yang berdiri dengan pengesahan Congress pada 1887. Kemudian dilanjutkan pada 1914, ketika krisis ekonomi melanda dunia, Amerika Serikat menghendaki sebuah lembaga yang secara khusus mengatur dunia bisnis, untuk mengawasi bentuk-bentuk persaingan usaha. Maka lahirlah apa yang dinamakan dengan *Federal Trade Commission*. Dalam periode berikutnya, di AS bermunculan sejumlah komisi negara independen (*independent regulatory agencies*). Hingga saat ini, setidaknya tercatat 30 komisi negara independen yang dimiliki oleh Amerika Serikat. Menurut catatan *Nixon’s Independent Regulatory Commissioner Database* (2005), beberapa komisi negara independen di Amerika Serikat antara lain: *the Consumer Product Safety Commission, Equal Employment Opportunity Commission, Federal Communications Commission, Federal Election Commission, Federal Energy Regulatory Commission, Federal Reserve Board of Governors, Federal Trade Commission, Interstate Commerce Commission, National Labor Relations Board, National Transportation Safety Board, Nuclear Regulatory Commission, and Securities and Exchange Commission*.¹²

Serupa dengan Amerika Serikat, kelahiran komisi-komisi negara di Inggris, bahkan sudah dimulai semenjak masa Revolusi Industri. Kemunculan badan-badan khusus di luar organ kekuasaan pokok, merupakan jawaban atas meningkatnya kompleksitas permasalahan masyarakat Inggris. Sebagai imbas dari perubahan struktur dan konfigurasi sosial dan politik, pasca-revolusi industri. Untuk memenuhi kebutuhan itu di Inggris didirikan *Countryside Commission, The Office of Fair Trading, The Commission for Racial Equality, The Health and Safety Commission*, dan sejumlah badan lainnya.¹³

Menurut Jack H. Knott and Gary J. Miller, salah satu hal yang mendorong lahirnya lembaga-lembaga baru negara di Amerika Serikat adalah berkembangnya ‘*agencies theory*’ dalam system administrasi dan birokrasi Amerika. Teori ini sebelumnya berkembang dalam khazanah teori ekonomi, yang mendasarkan pada *supply and demand*, namun kemudian diadopsi dalam pengembangan administrasi dan birokrasi. Teori ini menciptakan adanya

¹⁰ *Ibid.*, hal. 12.

¹¹ Fabrice E. Lehoucq, *Can Parties Police Themselves? Electoral Governance and Democratization*, dalam *Journal International Political Science Review* (2002), Vol. 23, No. 1, hal. 29–46.

¹² Ryan C. Black, etc., *Adding Recess Appointments to the President’s “Tool Chest” of Unilateral Powers*, dalam *Journal Political Research Quarterly*, Volume 60 Number 4, December 2007, hal. 645–654.

¹³ Jhon Alder, *Constitutional and Administrative Law*, (London: Macmillan Education LTD, 1989), hal. 232–233.

principal dan agent dalam relasi birokrasi. Principal sendiri adalah organ pokok kekuasaan, sedangkan agent adalah administrative agencies yang dibentuk untuk mendukung kerja-kerja organ-organ pokok.¹⁴

Lagi-lagi lahirnya teori di atas adalah dorongan para investor, yang menghendaki aturan permainan (*rule of the game*) yang tegas dan terperinci dalam investasi mereka, serta keraguan mereka terhadap profesionalisme dan integritas birokrasi. Pemerintah Amerika sendiri menganggap penting kehadiran *agencies* ini, untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara. Sejumlah komisi negara yang dilahirkan akibat desakan teori ini antara lain adalah: *National Labor Relations Board (NLRB)*, dan *Securities and Exchange Commission (SEC)*. Selain itu untuk memonitoring *public agencies* tersebut, *Congress* juga membentuk *the Government Accountability Office (GAO)*, dan *the Congressional Budget Office*. Dengan pembentukan lembaga-lembaga ini diharapkan birokrasi Amerika akan meningkat kredibilitas, transparansi, profesionalisme, pengawasan, dan komitmennya terhadap pasar.¹⁵

Sementara di negara-negara dunia ketiga, seperti Afrika Selatan, Thailand, dan Indonesia, pembentukan komisi-komisi negara, baru melembaga ketika berlangsung proses transisi demokrasi. Afrika Selatan mungkin yang mula-mula mengawali 'proyek re-demokratisasi' ini, yang kemudian menjadi rujukan bagi negara-negara dunia ketiga lainnya. Pembentukan sejumlah komisi negara, seperti *Election Commission*, *National Counter Corruption Commission*, *National Human Rights Commission*, *Ombudsman*, dan beberapa yang lain, menjadi *trend* bagi setiap negara dunia ketiga, dalam konsolidasi demokrasinya. Kecenderungan semacam ini menumbuhkan kesan di dalam negara-negara dunia ketiga, bahwa transisi demokrasi identik dengan pembentukan komisi-komisi negara, baik sebagai *independent agencies*, maupun turunan salah satu cabang kekuasaan tertentu (*branch agencies*).

Dalam studinya terhadap proses transisi demokrasi beberapa bekas negara komunis, dan negara yang mengalami tranisi dari otoritarian ke demokrasi, Heinz Klug mengungkapkan, bahwa pembentukan lembaga-lembaga baru negara menjadi salah satu kecenderungan utama. Klug memfokuskan kajiannya terhadap bagaimana proses transisi demokrasi berlangsung di Afrika Selatan. Menurut Klug, salah satu temuan utama dalam transisi demokrasi Afrika Selatan ialah: "*each new wave of state reconstruction seems to produce new variations in the division of power, between centre and periphery and between different organs of government, as well as new conceptions of the relationship between different branches of government.*"¹⁶ Sedangkan alasan mengapa dibentuk sejumlah lembaga baru tersebut adalah sebagai upaya untuk mendorong transparansi, pemerintahan yang bersih, pemenuhan terhadap hak asasi manusia, dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan. Diungkapkan oleh Klug sebagai berikut:¹⁷

On the one hand, mechanisms were introduced to distance certain decisions from party political or purely government control and to ensure transparent and clean government, while on the other hand there were various institutions designed to further human rights and to prevent the abuse of government power.

'Kelatahan' Indonesia

¹⁴ Jack H. Knott and Gary J. Miller, *Op. Cit.*, hal. 392.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 396-406.

¹⁶ Heinz Klug, *Postcolonial Collages: Distributions of Power and Constitutional Models: With Special Reference to South Africa*, dalam *Journal International Sociology*, edisi March 2003, Vol 18 (1), hal. 115-116.

¹⁷ *Ibid.*, hal. 118.

Tidak berbeda dengan negara-negara dunia ketiga lainnya, di Indonesia, menjamurnya organ-organ sampiran negara (*state auxiliary agencies*), juga telah menjadi keniscayaan dalam perkembangan kenegaraan kekinian. Khususnya pasca-jatuhnya rezim otoritarianisme birokratik Soeharto, pada paruh pertama 1998. Dan, kemudian dilegitimasikan melalui empat kali perubahan konstitusi, UUD 1945. Bila dicermati dari sudut pandang awam, kelahiran komisi-komisi negara di Indonesia, baik komisi negara independen, maupun yang sekedar pelengkap penderita dari cabang kekuasaan tertentu, sekilas nampak tidak lebih dari perwujudan kelatahan kita dalam berdemokrasi dan berbagi kuasa. Selain itu, fenomena ini sedikit banyak juga dipengaruhi pula oleh *phobia* terhadap model sentralisme kekuasaan pada masa sebelumnya.

Meski secara massif pelembagaan komisi-komisi negara baru terjadi pasca-reformasi 1998, akan tetapi embrional pembentukan *state auxiliary agencies* di Indonesia sebenarnya sudah dimulai semenjak pembentukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), pada 1993. Pada mulanya, Komnas HAM hanyalah merupakan perpanjangan dari kekuasaan eksekutif, sebagaimana terlihat dari dasar pembentukannya yang menggunakan Keputusan Presiden (Keppres),¹⁸ dan seluruh anggotanya pun diangkat oleh Presiden berkuasa saat itu, Soeharto. Awalnya, komisi bentukan Soeharto ini diragukan independensi dan kredibilitasnya. Namun melihat sepak terjangnya dalam menangani dan mengungkap sejumlah kasus pelanggaran HAM, serta kemampuannya membuka relasi dengan unsur-unsur masyarakat sipil, menjadikan komisi ini cukup dipercaya masyarakat.¹⁹ Catatan lain bagi Komnas HAM adalah, meski di awal pendiriannya lembaga ini rapuh secara politik maupun pijakan konstitusionalnya. Akan tetapi, institusionalisasi Komnas HAM sebagai sebuah lembaga negara baru, di luar organ kekuasaan pokok, setidaknya telah menjadi pondasi dan *pilot project* bagi pembentukan lembaga-lembaga serupa, pada kurun waktu sesudahnya.²⁰

Periode sesudah tumbanganya Orde Baru, komisi negara bermunculan bak cendawan di musim hujan. Tidak jarang diantara komisi-komisi tersebut saling beririsan antara satu dengan yang lainnya, dalam soal pelaksanaan kewenangan. Atau mandatnya saling menegasikan satu sama lain. Hingga medio 2009, Indonesia sedikitnya telah memiliki 14 komisi negara independen, yang bukan perpanjangan dari salah satu organ kekuasaan tertentu. Berikut adalah ke-delapan belas komisi tersebut:

Tabel 1: Independent Regulatory Agencies

NO.	KOMISI	DASAR HUKUM
1.	Komisi Yudisial	Pasal 24B UUD 1945 & UU No. 22/2004
2.	Komisi Pemilihan Umum	Pasal 22E UUD 1945 & UU No. 22/ 2007
3.	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	Keppres 48/2001 – UU No. 39/1999
4.	Komisi Pengawas Persaingan Usaha	UU No. 5/1999
5.	Komisi Ombudsman Nasional	Keppres No. 44/2000 – UU No. 37/2008
6.	Komisi Penyiaran Indonesia	UU No. 32/2002
7.	Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK)	UU No. 30/2002
8.	Komisi Perlindungan Anak	UU No 23/2002 & Keppres No. 77/2003
9.	Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi	UU No. 27/2004 (UU ini dibatalkan MK secara keseluruhan)
10.	Dewan Pers	UU No. 40/1999
11.	Dewan Pendidikan	UU No. 20/2003

¹⁸ Komisi Nasional HAM pertama kali didirikan berdasar pada Keputusan Presiden No. 50 Tahun 1993.

¹⁹ Abdul Hakim Garuda Nusantara., *KOMNAS HAM: Sub-sistem dalam Sistem Perlindungan HAM*, makalah tidak dipublikasikan, Jakarta, Oktober 2004.

²⁰ Cornelis Lay, *Op. Cit.*, hal. 5.

NO.	KOMISI	DASAR HUKUM
12.	Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban	UU No. 13/2006
13.	Komisi Informasi Publik	UU No. 14/2008
14.	Badan Pengawas Pemilu	UU No. 22/2007

Sumber: diformulasikan dari Firmansyah Arifin (2005) dan beragam sumber lainnya.

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

Tabel 2: Executive Branch Agencies

NO.	KOMISI	DASAR HUKUM
1.	Komisi Hukum Nasional	Keppres No. 15/2000
2.	Komisi Kepolisian	UU No. 2/2002
3.	Komisi Kejaksaan	UU No. 16/2004 dan Perpres No. 18/2005
4.	Dewan Pembina Industri Strategis	Keppres No. 40/1999
5.	Dewan Riset Nasional	Keppres No. 94/1999
6.	Dewan Buku Nasional	Keppres No. 110/1999
7.	Dewan Maritim Indonesia	Keppres No. 161/1999
8.	Dewan Ekonomi Nasional	Keppres No. 144/1999
9.	Dewan Pengembangan Usaha Nasional	Keppres No. 165/1999
10.	Komite Nasional Keselamatan Transportasi	UU No. 41/1999 & Keppres No. 105/1999
11.	Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan	Keppres No. 80/2000
12.	Komite Akreditasi Nasional	Keppres No. 78/2001
13.	Komite Penilaian Independen	Keppres No. 99/1999
14.	Komite Olahraga Nasional Indonesia	Keppres No. 72/2001
15.	Komite Kebijakan Sektor Keuangan	Keppres No. 89/1999
16.	Komite Standar Nasional untuk Satuan Ukuran	PP No. 102/2000
17.	Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak	Keppres No. 12/2000
18.	Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan	Keppres No. 181/1998 – Perpres No. 65/2005
19.	Pusat Pelaporan & Analisis Transaksi Keuangan	UU No. 25/2003 - Keppres No. 81/2003
20.	Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan	Keppres No. 54/2005
21.	Dewan Gula Nasional	Keppres No. 23/2003
22.	Dewan Ketahanan Pangan	Keppres No 132/2001
23.	Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia	Keppres No. 44/2002
24.	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah	Keppres No. 151/2000
25.	Dewan Pertahanan Nasional	UU No. 3/2003
26.	Badan Narkotika Nasional	Keppres No. 17/2002
27.	Badan Nasional Penanggulangan Bencana	UU No. 24/2007
28.	Badan Pengembangan Kapet	Keppres No. 150/2002
29.	Bakor Pengembangan TKI	Keppres No. 29/1999
30.	Badan Pengelola Gelora Bung Karno	Keppres No. 72/1999
31.	Badan Pengelola Kawasan Kemayoran	Keppres No. 73/1999
32.	BRR Propinsi NAD dan Kep. Nias Sumatera Utara	Perpu No. 2/2005
33.	Badan Nasional Sertifikasi Profesi	PP No. 23/2004
34.	Badan Pengatur Jalan Tol	PP No. 15/2005
35.	Badan Pendukung Pengembangan Sistem	PP No. 16/2005

NO.	KOMISI	DASAR HUKUM
	Penyediaan Air Minum	
36.	Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat	Keppres No. 83/1999
37.	Lembaga Sensor Film	PP No. 8/1994
38.	Korsil Kedokteran Indonesia	UU No. 29/2004
39.	Badan Pengelola Puspipstek	Keppres No. 43/1976
40.	Badan Pengembangan Kehidupan Bernegara	Keppres No. 85/1999
41.	Dewan Penerbangan dan Antariksa Nasional	Keppres Keppres No. 132/1998
42	Lembaga Pemerintah Non-Departemen ²¹	Keppres No. 3/2002 jo. Keppres NO. 103/2001

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

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

Dalam konteks Indonesia, Cornelis Lay melihat, kelahiran komisi-komisi negara, setidaknya dipengaruhi oleh beberapa hal berikut: *pertama*, keresahan negara terhadap ketidakpastian

²¹ Ke 24 lembaga negara non-departemen itu bukan Komisi Negara Independen karena termasuk lembaga pemerintah. Organ-organ negara itu adalah: Lembaga Administrasi Negara (LAN), Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), Badan Kepegawaian Negara (BKN), Perpustakaan Nasional, Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Badan Pusat Statistik (BPS), Badan Standardisasi Nasional (BSN), Badan Pengawas Tenaga Nuklir, Badan Tenaga Nuklir Nasional, Badan Intelijen Negara (BIN), Lembaga Sandi Negara, Badan Urusan Logistik (Bulog), Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Lembaga Penerbangan Antariksa Nasional (LAPAN), Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia, Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Badan Pertanahan Nasional (BPN), Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), Lembaga Informasi Nasional (LIN), Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas) dan Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata (BP Budpar).

dan dan kealpaan perlindungan individu dan kelompok marginal, dari despotisme pejabat publik, mauupun warganegara yang lain; *kedua*, mencerminkan sentralitas negara sebagai otoritas publik, dengan sebuah tanggung jawab publik yang besar; *ketiga*, merupakan sebuah produk evolusi yang sifatnya *incremental* dan komplementer, terhadap organ-organ kekuasaan yang hadir terdahulu, yang merupakan hasil pemilihan gagasan *trias politica*.²²

Keharusan Restrukturisasi

Berbahaya, jikalau saling irisan dan negasi kewenangan antara komisi-komisi negara dalam pelaksanaan tugasnya, terus dilanjutkan. Sebab yang terjadi bukan peningkatan pelayanan negara kepada masyarakat, tetapi justru pelayanan tidak bisa berjalan secara maskimal. Karena ada satu area dimana tugas pelayanan malah menjadi perebutan antar organ-organ negara. Selain itu, besarnya jumlah komisi negara, juga menjadikan pemborosan anggaran negara, yang seharusnya bisa dialokasikan untuk peningkatan kesejahteraan rakyat. Padahal tidak semua komisi negara memiliki kewenangan yang signifikan bagi pemenuhan hak-hak konstitusional warganegara. Apalagi jika kewenangan komisi negara sebatas pemberi rekomendasi, tanpa dilengkapi dengan kewenangan penindakan apapun.

Bahkan semenjak 1942, dengan membaca kondisi yang terjadi di Amerika Serikat dan Inggris, Jhon M. Gaus menyatakan telah terjadi pembengkakan dalam pembentukan independent commissions, sehingga perlu dilakukan reorganisasi. Gaus mengungkapkan, banyak kritik dilontarkan terhadap hadirnya komisi independen, yang secara kuantitas terlalu banyak, tetapi kinerjanya tidak efektif. Dikatakannya, "*the movement for establishing regulatory commissions overlapped in time the short ballot and reorganization movement.*" Gaus mengusulkan, proses reorganisasi ini dapat dilakukan dengan melakukan intragasi beberapa komisi, yang memiliki kewenangan atau subjek pelayanan yang sama, digabungkan menjadi satu komisi. Atau beberapa komisi cukup dibawah oleh seorang koordinator/pimpinan komisi. Pilihan integrasi ini diusulkannya dengan memperhatikan prioritas-prioritas tertentu dari tujuan pembentukan sebuah komisi.²³

Ke depan, jika restrukturisasi dan penyelarasan tidak segera dilakukan, yang terjadi justru komisi-komisi negara sekedar akan menguatkan oligarki kuasa negara. Bahwa negara memiliki seperangkat alat kekuasaan, yang gemuk dan mewadahi semua permasalahan, tetapi di level implementasi mereka tidak mampu bekerja secara maksimal, dalam memberikan pelayanan pada masyarakat. Untuk itu diperlukan langkah-langkah harmonisasi dan penyelarasan, agar masing-masing komisi negara mampu berjalan secara sinergis, dalam pelaksanaan tugasnya. Penyelarasan musti dilakukan baik di tingkat kewenangan maupun pengaturannya. Sekiranya komisi-komisi negara mana saja yang keberadaannya dapat ditiadakan, untuk kemudian mengefektifkan kewenangan dan kinerja komisi yang lain. Selanjutnya, komisi negara yang memiliki urgensi bagi pemenuhan hak-hak masyarakat, tetapi masih lemah dalam soal kewenangan, perlu diperkuat ruang lingkup dan cakupan kerjanya. Di tingkat pengaturan, perlu didesain ulang komisi-komisi negara mana saja yang pengaturannya perlu dicantumkan di konstitusi, undang-undang, atau cukup menggunakan Keppres. Pemilihan ini didasarkan pada tingkat signifikansi dan kebutuhan masyarakat akan eksistensi komisi-komisi negara tersebut.

Dengan restrukturisasi, harmonisasi dan penyelarasan, diharapkan kinerja komisi-komisi negara, dapat memberikan pelayanan terbaik bagi pemenuhan hak-hak konstitusional

²² Cornelis Lay, *Op. Cit.*, hal. 11-12.

²³ John M. Gaus, *The Case for Integration of Administrative Agencies*, dalam *Journal The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, 1942, vol. 221, hal. 34.

warganegara. Tidak sekedar menghabiskan anggaran negara yang sudah minim jumlahnya, dengan 'eksistensi' yang antara-ada dan tiada. []

Tulisan ini pernah dimuat dalam ASASI ELSAM, edisi September-Oktober 2009.