

**PERAN DAN KEDUDUKAN LEMBAGA-LEMBAGA
SAMPIRAN NEGARA
(STATE AUXILIARY AGENCIES)**

Oleh : Isbon Pageno

ABSTRAK

Kehadiran lembaga-lembaga sampiran negara (state auxiliary agencies) sebagai salah satu implikasi era reformasi, memberi gambaran bahwa angin perubahan seperti sedang membawa bangsa ini ke arah perubahan nyata. Ada beberapa alasan yang melatarbelakangi lahirnya lembaga-lembaga sampiran ini. Pembentukan KPK melalui UU No. 30/2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi misalnya, disebabkan karena lembaga pemerintah yang ada baik kejaksaan maupun kepolisian belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam menangani masalah korupsi. Hal ini memberi indikasi bahwa lahirnya berbagai macam lembaga sampiran negara (state auxiliary agencies) lebih disebabkan oleh tingginya kecurigaan publik (public distrust) terhadap lembaga-lembaga negara yang ada karena dianggap belum berfungsi secara maksimal khususnya dalam mendukung agenda reformasi.

Kata kunci : Peran, Kedudukan, dan State Auxiliary Agencies.

I. PENDAHULUAN

Sejak digulirkannya era reformasi pada bulan Mei 1998, banyak kalangan menilai masih belum sepenuhnya terlihat adanya perubahan yang signifikan. Kehadiran lembaga-lembaga sampiran negara (*state auxiliary agencies*) sebagai salah satu implikasi era reformasi, memberi gambaran bahwa angin perubahan seperti sedang membawa bangsa ini ke arah perubahan nyata. Setidaknya, lahirnya beberapa *state auxiliary agencies* seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM), Komisi Penyiaran Independen (KPI), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dan Komisi Nasional Perlindungan Anak

(KOMNAS Anak) menunjukkan adanya sesuatu yang baru dalam praktek ketatanegaraan Republik Indonesia.

Ada beberapa alasan yang melatarbelakangi lahirnya lembaga-lembaga sampiran ini. Pembentukan KPK melalui UU No. 30/2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi misalnya, disebabkan karena lembaga pemerintah yang ada baik kejaksaan maupun kepolisian belum berfungsi secara efektif dan efisien dalam menangani korupsi. Sementara Komnas HAM, sekalipun UU No. 39/1999 Tentang HAM dan UU No.26/2000 tentang Pengadilan HAM tidak memberi gambaran secara jelas alasan pembentukan komisi ini, namun dari beberapa pasal yang terkandung di dalam kedua undang-undang tersebut dapat disimpulkan bahwa pembentukan Komnas HAM di!atarbelakangi oleh tiga hal, yaitu *pertama*, belum maksimalnya upaya pemulihan atas kerugian yang ditimbulkan sebagai akibat dari pelanggaran HAM berat yang tergolong *extra ordinary crime*¹ *Kedua*, belum berkembangnya kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM. *Ketiga*, masih lemahnya perlindungan dan penegakkan HAM di Indonesia² Dapat disimpulkan bahwa lahirnya berbagai macam lembaga sampiran negara tersebut lebih disebabkan oleh tingginya kecurigaan publik (*public distrust*) terhadap lembaga lembaga negara yang ada karena dianggap belum berfungsi secara maksimal khususnya dalam mendukung agenda reformasi.

II. KEDUDUKAN STATE AUXILIARY AGENCIES

Keberadaan lembaga-lembaga sampiran negara (*state auxiliary agencies*) sebagai salah satu implikasi era reformasi, belakangan ini menjadi populer ketika banyak kalangan mulai mempertanyakan efektifitasnya. Sebagian kalangan memandang perlunya mengaudit komisi-komisi tersebut dan meniadakan komisi-komisi yang tidak efektif. Beberapa komisi yang sering menjadi sorotan terkait masalah efektifitas antara lain : KPK, Komnas HAM, Komisi Ombudsman Nasional (KON), dan Komisi Hukum Nasional (KHN)³ Karena itu sangat penting melihat bagaimana sebetulnya kedudukan masing-masing lembaga-lembaga sampiran negara tersebut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, karena hal ini sangat berpengaruh dalam pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewenangannya sebagai lembaga pembantu negara yang dikelilinginya telah berdiri lembaga-lembaga resmi negara dengan kedudukan yang jelas satu sama lainnya.

¹ Penjelasan Umum butir 1 UU No. 26/2000

² Pasal 75 UU No. 39/1999

³ Kompas, 2 Oktober 2004

Strategis tidaknya sebuah lembaga akan sangat ditentukan oleh kuat lemahnya kedudukan lembaga tersebut dibandingkan lembaga-lembaga negara yang lain. Dengan demikian, perlu kiranya melihat landasan hukum pembentukan keempat lembaga sampiran di atas (KPK, Komnas HAM, Komisi Ombudsman Nasional, dan Komisi Hukum Nasional). Pembentukan lembaga-lembaga ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu lembaga yang dibentuk dengan undang-undang (KPK dan Komnas HAM) dan lembaga yang dibentuk dengan Keputusan Presiden (Komisi Ombudsman Nasional dan Komisi Hukum Nasional).

Menurut UU No. 30/2002, KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.⁴ Artinya KPK adalah sebuah lembaga negara yang memiliki kewenangan sebagaimana diatur dalam undang-undang. Dengan kata lain, KPK adalah lembaga negara lain disamping lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Oleh karena UUD 1945 tidak lagi membedakan antara lembaga tinggi dan tertinggi negara, maka lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 merupakan lembaga-lembaga yang memiliki kedudukan sejajar satu sama lain. Seperti halnya KPK yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang, sepanjang kewenangan itu tidak bertentangan dengan UUD, maka harus dipandang sebagai lembaga negara yang berkedudukan sejajar dengan lembaga lembaga negara lain seperti MPR, Presiden, DPR, dan lain-lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

Lalu bagaimana dengan Komnas HAM? Sebelum diperbaharui dengan UU No. 39/1999, keberadaan Komnas HAM yang dibentuk dengan Keppres No. 50/1993 banyak digugat banyak pihak karena tidak memiliki mandat yang kuat dalam menangani kasus-kasus pelanggaran HAM.⁵ Hal ini disebabkan karena disamping dibentuk dengan Keppres, kewenangan Komnas HAM hanya melakukan pemantauan dan penyelidikan serta hanya sebatas memberikan pendapat, pertimbangan dan saran kepada pemerintah. Setelah dasar hukum Komnas HAM diperbaharui dengan lahirnya Undang-Undang No. 39/1999 Tentang HAM dan Undang-Undang No. 26/2000 tentang Pengadilan HAM, maka Komnas HAM diposisikan sebagai lembaga mandiri yang berkedudukan setingkat dengan lembaga negara lain, yang dalam menjalankan fungsi dan kewenangannya berdiri sejajar dengan lembaga-lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945. Sekalipun secara vertikal Komnas HAM memiliki posisi sejajar

⁴ Pasal 3 UU No. 30/2002,

⁵ Sri Hastuti Puspitasari, "Komnas HAM Indonesia Kedudukan dan Perannya dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", artikel dalam *Jurnal Hukum* No. 21 Vol. 9 September 2002, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, hal. 106

dengan lembaga-lembaga negara lain, namun dalam pelaksanaan fungsi, tugas dan kewenangannya komisi ini harus memberikan laporan kepada Presiden dan DPR.⁶ Jadi, meskipun Komnas HAM 'dianggap' memiliki kedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga negara lain, dari segi pertanggungjawaban komisi ini berada dibawah DPR dan Presiden.

Berbeda halnya dengan KPK dan Komnas HAM, Komisi Ombudsman Nasional (KON) tidak dibentuk dengan Undang-Undang tapi dengan Keputusan Presiden No. 44/2000. Kehadiran Komisi Ombudsman Nasional (KON) dilatarbelakangi oleh adanya kebutuhan untuk melakukan pengawasan oleh masyarakat terhadap penyelenggaraan negara yang dilakukan pemerintah termasuk lembaga peradilan.⁷ Dengan melihat dasar hukum pembentukannya, jelas Komisi Ombudsman Nasional bukanlah lembaga negara yang memiliki kedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga negara lain termasuk seperti KPK dan Komnas HAM. Komisi Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawas aparatur negara (*the executive ombudsman*) yang berkedudukan dibawah Presiden dan bersifat sementara. Dengan kata lain, Komisi Ombudsman Nasional tidak dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga sampiran negara lain seperti KPK dan Komnas HAM, karena disamping ruang lingkup tugasnya hanya meliputi aparatur negara (eksekutif), komisi ini dibentuk dengan dasar hukum yang kedudukannya lebih rendah dari undang-undang.

Sama halnya dengan Komisi Ombudsman Nasional (KON), Komisi Hukum Nasional (KHN) juga dibentuk dengan sebuah Keputusan Presiden. Bedanya, bila Keppres No. 44/2000 tentang KON tidak secara eksplisit menempatkan KON sebagai lembaga pembantu Presiden, maka Keppres No. 15/2000 dengan tegas memandatkan kepada KHN untuk memberikan pendapat atas permintaan Presiden berkaitan dengan kebijakan pemerintah di bidang hukum.⁸ Jadi, Komisi Hukum Nasional adalah lembaga bentukan pemerintah yang memiliki ruang lingkup tanggung jawab di bidang hukum khususnya dalam hal pengkajian masalah-masalah hukum dan penyusunan rencana pembaharuan di bidang hukum. Sebagai lembaga yang bertugas memberi pendapat kepada Presiden tentang masalah hukum, tentu lembaga ini berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Konsekuensinya adalah, efektifitas KHN akan sangat ditentukan pada seberapa jauh Presiden benar-benar menerima dan menjalankan pendapat dan saran yang diberikan Komisi Hukum Nasional. Sebaliknya Komisi Hukum Nasional tidak memiliki kekuatan untuk memaksa Presiden

⁶ Pasal 97 UU No.39/1999,

⁷ Pasal 2 Keppres No. 44/2000

⁸ Pasal 2 Keppres No. 15/2000.

menjalankan setiap rekomendasi yang diberikan, karena lembaga ini hanya berwenang memberi saran dan pendapat. Oleh karena eksistensi KHN ditopang oleh produk hukum bernama Keppres, maka sewaktu-waktu lembaga ini bisa saja dibubarkan Presiden tanpa meminta persetujuan dari lembaga negara manapun termasuk DPR bila Presiden menganggap lembaga ini tidak lagi diperlukan.

III. SEKILAS TENTANG BEBERAPA LEMBAGA-LEMBAGA SAMPIRAN NEGARA (*STATE AUXILIARY AGENCIES*)

1. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)

Pembentukan KPK melalui UU No. 30/2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dimaksudkan untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna terhadap upaya pemberantasan tindak pidana korupsi. Banyak pihak yang menaruh harapan besar terhadap lahirnya KPK sebagai lembaga yang mampu memberantas korupsi secara efektif dan efisien. Bukan hanya karena kedudukannya yang sangat kuat karena dibentuk dengan undang-undang, tapi juga karena lembaga ini memiliki kewenangan luar biasa (*extra ordinary authority*) dalam pemberantasan korupsi mulai dari penyelidikan sampai penuntutan. Secara yuridis, KPK memiliki lima tugas di bidang pemberantasan korupsi yaitu melakukan koordinasi dengan dan supervise terhadap instansi yang berwenang; melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi; melakukan penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan terhadap tindak pidana korupsi; melakukan tindakan-tindakan pencegahan tindak pidana korupsi; dan melakukan monitor terhadap penyelenggaraan pemerintahan negara.⁹ Kelima tugas yang dimandatkan undang-undang kepada KPK tersebut diikuti dengan beberapa kewenangan. Salah satu kewenangan yang sangat luar biasa adalah kewenangan untuk mengambil alih penyidikan atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh kejaksaaan dan kepolisian dengan beberapa alasan, misalnya proses penanganan tindak pidana korupsi yang berlarut-larut tanpa alasan yang dapat dipertanggungjawabkan.

Terlepas dari kewenangan Iuar biasa yang dimiliki KPK khususnya dalam melakukan terobosan-terobosan di bidang penegakan hukum, peran komisi ini menjadi tidak maksimal karena belum diikuti oleh lembaga-lembaga terkait lainnya. Terlebih lagi, eksistensi KPK yang juga berwenang melakukan kajian terhadap sistem pengelolaan administrasi di semua lembaga negara dan pemerintah, dan memberi saran untuk melakukan perubahan, tidak akan berjalan efektif tanpa dukungan semua pihak. Selain

⁹ Pasal 6 UU No. 30/2002

itu, pencegahan dan pemberantasan korupsi dalam perkembangannya juga menggunakan teknologi dan tehnik-tehnik mutakhir, termasuk pengenalan program-program teknologi informasi yang transparan dalam pengadaan dan penjualan barang dan jasa untuk pemerintah, badan usaha milik negara dan swasta. Pemberantasan korupsi mau tidak mau harus menggunakan tehnik-tehnik canggih *global asset tracing*, *global assets freezing*, pelacakan alur pencucian uang (*money laundry*) melalui sistim perbankan, pelacakan melalui sistim informasi pasar modal dan pasar uang, pencarian informasi pajak melalui sistim perpajakan nasional dan perjanjian bilateral penghindaran pajak berganda, serta kerja sama internasional melalui perjanjian bilateral, multilateral dan konvensi-konvensi internasional.

KPK akan berhasil melaksanakan tugasnya bilamana: (a) pimpinan kolektif KPK yang dipilih adalah mereka yang mempunyai visi dan strategi pencegahan dan pemberantasan korupsi yang komprehensif, dan memandang bahwa korupsi di masa lalu dan di masa depan mempunyai prioritas yang sama pentingnya, karena sama-sama menghancurkan pilar-pilar dan moral bangsa ini, (b) para pemimpin KPK mempunyai *leadership* yang kuat, bersikap tegas tanpa pandang bulu, dan berani menghadapi penguasa, militer dan penegak hukum bahkan anggota parlemen yang korup, (c) KPK diberi anggaran, infra sruktur dan fasilitas penyidikan dan investigasi yang cukup leluasa untuk melaksanakan tugas-tugasnya itu, (d) KPK dilengkapi dengan Undang-undang tentang Perlindungan Saksi, sehingga menjamin alur informasi yang bisa dipercaya dalam pemberantasan korupsi, (e) kerja KPK diimbangi oleh kuatnya, bersih, independen dan beraninya Pengadilan Korupsi untuk memutus perkara-perkara korupsi yang diajukan oleh KPK, (f) adanya kesepakatan dan komitmen nasional dari pemerintah, parlemen, dunia usaha, masyarakat sipil, LSM dan masyarakat luas untuk mendorong dan mengawasi kerja KPK dalam mencegah dan memberantas korupsi tanpa pernah berhenti.¹⁰

Menurut berbagai lembaga internasional Indonesia masih memiliki prestasi sebagai 10 negara terkorup. Kasus-kasus korupsi yang tersebar di “sekujur” Indonesia bisa diambil alih oleh KPK. Banyak kasus korupsi yang mendapat perhatian dan apresiasi dari publik. Misalnya laporan-laporan media massa dan beberapa kelompok masyarakat yang dipublikasikan diberbagai media massa sebagaimana disajikan dalam table di bawah ini :

¹⁰ Arief T. Surowidjojo dalam Majalah Tempo, 15 Desember 2003

Nama Kasus dan Pelaku	Jumlah Kerugian Negara (US\$)	Jumlah Kerugian Negara (Rp)	Total (Rp)
Korupsi Perbankan	4.055.600.000	412.881.100.000.000	446.137.020.000.000
Korupsi Birokrasi	7.000.000.000	113.558.816.000.000	170.958.816.000.000
Korupsi BUMN non Bank	2.500.000.000	72.000.000.000	20.572.000.000.000
Korupsi Daerah		468.016.800.000	468.016.800.000
Korupsi dana Bantuan	10.000.000.000	8.921.000.000.000	90.921.000.000.000
Korupsi Polisi dan TNI		546.646.000.000	546.646.000.000
Swasta	3.430.500.000	5.435.000.000.000	33.565.100.000.000
Korupsi Politik		5.000.000.000	5.000.000.000
Total	26.986.100.000	541.887.578.800.000	763.173.598.800.000

Sumber : Kasus Korupsi yang sedang diperiksa Kejaksaan, Polisi, dan proses persidangan (berbagai Media Massa Masyarakat Transparansi Indonesia, 18 Mei 2004)

2. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM)

Komnas HAM, yang awalnya dibentuk dengan Keppres No. 50/1993 pada tanggal 7 Juni 1993 dan kemudian dipertegas dengan UU No. 39/1999 Tentang Hak Asasi Manusia. Tujuan pembentukan Komnas HAM melalui undang-undang ini secara prinsipil ternyata tidak jauh berbeda dengan tujuan Komnas HAM sebelumnya yang dibentuk dengan Keppres, karena Komnas HAM 'generasi pertama' juga bertujuan membantu pengembangan kondisi yang kondusif bagi pelaksanaan HAM dan peningkatan perlindungan HAM di Indonesia.¹¹ HAM yang diakui secara konstitusional dalam UUD 1945 ini, dengan tegas menghendaki upaya perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM oleh pemerintah dalam sebuah undang-undang. Tidak berlebihan bila dikatakan bahwa pembentukan Komnas HAM melalui UU No. 39/1999 adalah perintah langsung dari UUD 1945. Dengan demikian, eksistensi Komnas HAM dalam hukum ketatanegaraan Republik Indonesia memiliki landasan hukum yang kuat karena tidak hanya dibentuk dengan undang-undang tetapi juga dilegitimasi oleh konstitusi negara.

Berkaitan dengan tugas dan kewenangan Komnas HAM yang diatur dalam UU No. 26/2000 mengenai pembentukan Pengadilan HAM ad hoc

¹¹ Sri Hastuti Puspitasari, loc. cit, hal. 103

untuk mengusut pelanggaran HAM berat yang terjadi sebelum undang-undang ini diberlakukan (*retroaktif*), mengandung kontradiksi dengan UUD 1945 yang dengan tegas tidak mengenal azas retroaktif. Disamping itu undang-undang ini juga memberikan kewenangan kepada DPR untuk mengusulkan pembentukan Pengadilan HAM ad hoc jika mereka menilai telah terjadi peristiwa pelanggaran HAM berat di masa lalu. Dalam kasus Trisakti misalnya, kewenangan tersebut telah dijalankan oleh DPR dengan mengatakan bahwa dalam kasus tersebut tidak terjadi pelanggaran HAM berat. Sebaliknya, KPP-HAM yang dibentuk oleh Komnas HAM untuk menyelidiki kasus tersebut berbeda pendapat dengan DPR ketika menyimpulkan adanya indikasi pelanggaran HAM berat dalam kasus tersebut. Anehnya, Komnas HAM sendiri justru tidak sependapat dengan KPP-HAM dan menyatakan dukungannya terhadap DPR.¹²

Kewenangan Komnas HAM dalam melakukan penyelidikan terhadap kasus-kasus pelanggaran HAM berat, dalam praktek banyak menimbulkan ketidakpuasan publik karena banyak kasus-kasus pelanggaran HAM yang berujung pada ketidakpastian hukum. Kasus-kasus pelanggaran HAM seperti Trisakti, Semanggi I, Semanggi II, perkara kerusuhan Mei, serta perkara Aceh dan Papua, yang telah selesai diselidiki Komnas HAM, sampai saat ini belum satu pun yang ditindaklanjuti oleh Jaksa Agung sebagai aparat yang berwenang melakukan penyidikan dan penuntutan. Ketidak seriusan Jaksa Agung menindaklanjuti hasil penyelidikan yang dilakukan Komnas HAM ini jelas memberi kesan seolah-olah Komnas HAM belum berbuat 'maksimal'. Di sisi lain, kondisi ini akan menjadikan Komnas HAM ibarat 'macan ompong' karena disamping nasib dari hasil penyelidikannya akan sangat bergantung pada *political will* Jaksa Agung, juga Komnas HAM tidak memiliki upaya lain ketika hasil kerjanya tidak pernah ditindak lanjuti.¹³

Ditempatkannya Jaksa Agung sebagai satu-satunya institusi yang berwenang menyidik dan menuntut kasus-kasus pelanggaran HAM berat mengakibatkan 'terbonsainya' kewenangan Komnas HAM yang hanya berwenang melakukan penyelidikan. Dengan kewenangan yang terbatas ini, sulit diharapkan Komnas HAM akan mampu berperan secara maksimal dalam penanganan kasus pelanggaran HAM berat bahkan hanya untuk menetapkan status 'tersangka' dalam suatu kasus pelanggaran HAM berat. Keterbatasan kewenangan yang dimiliki Komnas HAM inilah menurut hemat Sudi Prayitno yang menjadi salah satu penyebab mandegnya proses

¹² A.E. Priyono, *Gerakan Advokasi HAM pada Masa Transisi*, dalam *Gerakan Demokrasi di Indonesia Pasca Soeharto*, DEMOS, Jakarta, 2003, hal. 460-461

¹³ Sudi Prayitno, 2005, *Peran Beberapa State Auxiliary Agencies Dalam Mendukung Reformasi Hukum Di Indonesia* (Artikel)

penanganan kasus-kasus pelanggaran HAM di Indonesia sebagai salah satu agenda prioritas reformasi di bidang hukum.

3. Komisi Ombudsman Nasional (KON)

Keberadaan Komisi Ombudsman Nasional (KON) yang dibentuk pada tanggal 10 Maret 2000 berdasarkan Keputusan Presiden No. 44/2000 bertujuan meningkatkan pelayanan dan perlindungan hukum oleh aparat pemerintah dan peradilan kepada masyarakat.

Beberapa pertimbangan yang melatarbelakangi pembentukan KON antara lain : *pertama*, peran serta masyarakat dalam melakukan pengawasan akan lebih menjamin penyelenggaraan negara yang jujur, bersih, transparan, bebas korupsi, kolusi dan nepotisme; *kedua*, pemberdayaan pengawasan oleh masyarakat perlu dikembangkan serta diaplikasikan agar penyalahgunaan kekuasaan, wewenang, ataupun jabatan oleh aparatur dapat diminimalisasi; *ketiga*, pelayanan dan perlindungan terhadap hak-hak anggota masyarakat oleh aparatur pemerintah merupakan bagian integral dari upaya untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan; *keempat*, pembentukan Komisi Ombudsman Nasional diperlukan sembari menyiapkan Rancangan Undang-undang yang mengatur mengenai Lembaga Ombudsman Nasional secara lengkap.¹⁴ Secara implisit pembentukan KON dengan Keppres dianggap kurang “ampuh” sebagai dasar hukum karena sebagai lembaga yang memiliki peran strategis dalam mengawasi penyelenggaraan negara, KON tidak semestinya berada di bawah Presiden tapi berdiri sama tinggi dan duduk sama rendah dengan komisi-komisi pembantu negara lain yang dibentuk dengan undang-undang.

Komisi Ombudsman Nasional mempunyai empat tugas, yaitu : menyebarluaskan pemahaman mengenai Lembaga Ombudsman, melakukan koordinasi dan atau kerjasama dengan instansi pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, para ahli, praktisi, organisasi profesi dan lain-lain, melakukan langkah untuk menindaklanjuti laporan atau informasi mengenai terjadinya/penyimpangan oleh penyelenggara negara dalam melaksanakan tugasnya, maupun dalam memberikan pelayanan umum, dan mempersiapkan konsep Rancangan Undang-Undang tentang Ombudsman Nasional.¹⁵ Sebagai sebuah lembaga yang bersifat mandiri, Komisi Ombudsman Nasional atau yang kemudian disebut Ombudsman Nasional memiliki kewenangan melakukan klarifikasi, monitoring atau pengawasan atas laporan masyarakat mengenai penyelenggaraan negara

¹⁴ Komisi Ombudsman Nasional, <http://www.ombudsman.or.id/ttgkami.htm>

¹⁵ Pasal 4 Keppres No. 44/2000

khususnya pelaksanaan oleh aparaturnya pemerintahan termasuk lembaga peradilan terutama dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.¹⁶

Upaya untuk melakukan pengawasan terhadap lembaga peradilan agar tetap independen dan tidak memihak (*imparsial*) dalam memeriksa dan memutus kasus-kasus pelanggaran HAM dan korupsi, perlu terus dilakukan. Kelahiran Komisi Ombudsman Nasional (KON) yang dimaksudkan untuk mendorong terciptanya *good governance*, juga dibebani tanggung jawab dalam melakukan pengawasan terhadap lembaga peradilan. Harapan masyarakat terhadap Komisi Ombudsman Nasional dalam melakukan pengawasan terhadap lembaga peradilan bukan tanpa alasan. Dari catatan statistik yang dimiliki Komisi Ombudsman Nasional (KON), sepanjang tahun 2003 komisi ini telah menerima 1121 laporan dari masyarakat. Dari laporan tersebut, sebanyak 31% berisi keluhan terhadap lembaga peradilan.¹⁷ Banyaknya keluhan dan pengaduan masyarakat yang diterima KON sehubungan dengan rendahnya pelayanan umum yang dilakukan penyelenggara negara terhadap masyarakat, menunjukkan bahwa eksistensi KON masih diperlukan. Sayangnya, antusiasme masyarakat terhadap eksistensi KON ini tidak diikuti dengan perubahan kinerja instansi penyelenggara negara yang menjadi obyek laporan. Terlebih lagi, kewenangan KON yang hanya sebatas meminta klarifikasi atau memberi rekomendasi kepada instansi terkait dan atau aparat penegak hukum yang berwenang untuk menindaklanjuti, menjadikan KON tidak memiliki 'daya paksa' (*non legal binding*) terhadap instansi terkait yang enggan memberi klarifikasi atau menjalankan rekomendasi yang disampaikan KON. Eksistensi KON yang dibentuk dengan Keputusan Presiden, juga menjadikan nasib komisi ini sangat rentan dengan perubahan politik yang berkembang secara fluktuatif sehingga keberadaannya sewaktu-waktu dapat diubah atau bahkan dibubarkan.

Melihat fakta-fakta di atas, wajar bila dikatakan bahwa peran serta Komisi Ombudsman Nasional (KON) dalam mendukung agenda reformasi di Indonesia akan lebih berarti bila komisi ini diberi tugas yang lebih spesifik dengan kewenangan yang lebih jelas dan tegas serta dasar hukum yang lebih kuat. Dengan lain perkataan, eksistensi KON yang kurang powerful/ lambat-laun akan ditinggalkan publik yang mulai putus asa sebagai akibat tak adanya solusi konkrit dari berbagai problem dalam penyelenggaraan negara, karena minimnya peran yang dapat disumbangkan komisi ini dalam rangka mengimplementasikan agenda reformasi di negeri ini.

¹⁶ Pasal 2 Keppres No. 44/2000

¹⁷ Laporan Tahunan Komisi Ombudsman Nasional tahun 2003

4. Komisi Hukum Nasional (KHN)

Komisi Hukum Nasional (KHN) sebagai salah satu *state auxiliary agency* yang dipersoalkan karena tidak efektif, dibentuk dengan Keppres No 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional yang ditandatangani Presiden pada tanggal 18 Februari 2000 dan dilantik oleh Wakil Presiden tanggal 24 Februari 2000. Menurut Keppres ini, pembentukan Komisi Hukum Nasional bertujuan mewujudkan sistem hukum nasional yang bercirikan supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia, berdasarkan keadilan dan kebenaran. Dalam rangka upaya tersebut dipandang perlu melakukan pengkajian masalah-masalah hukum dan penyusunan rencana pembaharuan di bidang hukum.¹⁸ Bila dilihat dari tujuannya, jelas komisi ini mengemban tugas yang sangat berat karena menyangkut masalah bagaimana sistem hukum nasional mampu mengatasi kompleksitas hukum secara material dan bagaimana konsep-konsep hukum itu diterapkan.

Dalam Keppres 15/2000 khusus pasal 2, memberikan dua tugas kepada Komisi Hukum Nasional, yaitu : *pertama*, memberikan pendapat atas permintaan Presiden tentang berbagai kebijakan hukum yang dibuat atau dirancang oleh pemerintah dan tentang masalah-masalah hukum yang berkaitan dengan kepentingan umum dan kepentingan nasional; dan *kedua*, membantu Presiden dengan bertindak sebagai panitia pengarah dalam mendesain suatu Rencana Umum untuk Pembaharuan di Bidang Hukum yang sesuai dengan cita-cita negara hukum dan rasa keadilan, dalam upaya mempercepat penanggulangan krisis kepercayaan kepada hukum dan penegakan hukum, serta dalam menghadapi tantangan dinamika globalisasi terhadap sistem hukum di Indonesia. Bila dikaji lebih jauh, Keppres No. 15/2000 tidak memberikan kewenangan tertentu kepada Komisi Hukum Nasional dalam rangka pelaksanaan tugas-tugasnya. Sebaliknya beberapa fungsi yang dimiliki KHN seperti fungsi pengkajian, fungsi bantuan dan fungsi penyusunan tanggapan, lebih tepat disebut sebagai penjabaran dari tugas-tugas KHN yang telah dimandatkan Keppres dalam Pasal 2. Jadi, KHN tidak lebih hanyalah sebuah komisi yang dibebani tugas berat tanpa memiliki kewenangan yang jelas guna pengimplementasian tugas-tugasnya itu.

Sejak dibentuk, beberapa agenda reformasi yang berhasil direkomendir Komisi Hukum Nasional meliputi : rekomendasi yang berkaitan dengan upaya membangun birokrasi pemerintah berlandaskan prinsip *good governance*, upaya membangun lembaga legislatif yang aspiratif dan berwibawa, upaya membangun lembaga peradilan yang menjunjung supremasi hukum yang berkeadilan, dan upaya membangun

¹⁸ Keppres No. 15/2000, Menimbang butir a

profesi hukum yang berkualitas dan berintegritas.¹⁹ Secara umum, rekomendasi-rekomendasi yang dihasilkan Komisi Hukum Nasional ini masih sejalan dengan agenda reformasi hukum yang diinginkan masyarakat, sekalipun beberapa agenda lain seperti penyelesaian kasus-kasus pelanggaran HAM dan KKN dan reformasi peraturan perundang-undangan sepertinya luput dari perhatian Komisi Hukum Nasional. Dua agenda reformasi hukum ini mestinya juga menjadi prioritas Komisi Hukum Nasional dalam bentuk rekomendasi-rekomendasi tentang bagaimana mengatasi 'benang kusut' yang terjadi pada dua persoalan tersebut. Persoalan lain yang juga masih menggantung adalah tidak adanya evaluasi internal di dalam tubuh Komisi Hukum Nasional sendiri menyangkut kinerja yang komisi ini dikaitkan dengan mandat yang dimilikinya, termasuk sampai sejauh mana pemerintah menerima dan melaksanakan masukan-masukan Komisi Hukum Nasional dan kendala-kendala prinsip apa yang dihadapi komisi ini dalam menjalankan rencana reformasi di bidang hukum.

IV. KESIMPULAN.

Lahirnya berbagai macam lembaga sampiran negara (*state auxiliary agencies*) memiliki dinamikanya sendiri dan kehadirannya lebih disebabkan oleh tingginya kecurigaan publik (*public distrust*) terhadap lembaga-lembaga negara yang ada karena dianggap belum berfungsi secara maksimal khususnya dalam mendukung agenda reformasi.

Strategis tidaknya sebuah lembaga akan sangat ditentukan oleh kuat lemahnya kedudukan lembaga tersebut dibandingkan lembaga-lembaga negara yang lain. Karena itu sangat penting melihat bagaimana sebetulnya kedudukan masing-masing lembaga-lembaga sampiran negara (*state auxiliary agencies*) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, karena hal ini sangat berpengaruh dalam pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewenangannya sebagai lembaga pembantu negara yang disekelilingnya telah berdiri lembaga-lembaga resmi negara dengan kedudukan yang jelas satu sama lainnya. Kedudukan *state auxiliary agencies* dapat dilihat melalui landasan hukum pembentukannya. Pembentukan lembaga-lembaga ini dapat dibagi menjadi dua, yaitu lembaga yang dibentuk dengan undang-undang (seperti KPK dan Komnas HAM) dan lembaga yang dibentuk dengan Keputusan Presiden (seperti Komisi Ombudsman Nasional dan Komisi Hukum Nasional).

¹⁹ Komisi Hukum Nasional, *Kebijakan Reformasi Hukum (Suatu Rekomendasi)*, KHN, Jakarta, 2003

Menurut UU No. 30/2002, KPK merupakan lembaga negara yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun. Artinya KPK adalah sebuah lembaga negara yang memiliki kewenangan sebagaimana diatur dalam undang-undang. Dengan kata lain, KPK adalah lembaga negara lain disamping lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar. Oleh karena UUD 1945 tidak lagi membedakan antara lembaga tinggi dan tertinggi negara, maka lembaga-lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 merupakan lembaga-lembaga yang memiliki kedudukan sejajar satu sama lain. Seperti halnya KPK yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang, sepanjang kewenangan itu tidak bertentangan dengan UUD, maka harus dipandang sebagai lembaga negara yang berkedudukan sejajar dengan lembaga-lembaga negara lain seperti MPR, Presiden, DPR, dan lain-lain yang kewenangannya diberikan oleh UUD.

HAM yang diakui secara konstitusional dalam UUD 1945 ini, dengan tegas menghendaki upaya perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan HAM oleh pemerintah dalam sebuah undang-undang. Tidak berlebihan bila dikatakan bahwa pembentukan Komnas HAM melalui UU No. 39/1999 adalah perintah langsung dari UUD 1945. Dengan demikian, eksistensi Komnas HAM dalam hukum ketatanegaraan Republik Indonesia memiliki landasan hukum yang kuat karena tidak hanya dibentuk dengan undang-undang tetapi juga dilegitimasi oleh konstitusi negara.

Komisi Ombudsman Nasional adalah lembaga pengawas aparatur negara (*the executive ombudsman*) yang berkedudukan dibawah Presiden dan bersifat sementara. Dengan kata lain, Komisi Ombudsman Nasional tidak dapat disejajarkan dengan lembaga-lembaga sampiran negara lain seperti KPK dan Komnas HAM, karena disamping ruang lingkup tugasnya hanya meliputi aparatur negara (eksekutif), komisi ini dibentuk dengan dasar hukum yang kedudukannya lebih rendah dari undang-undang.

Komisi Hukum Nasional (KHN) juga dibentuk dengan sebuah Keputusan Presiden. Bedanya, bila Keppres No. 44/2000 tentang KON tidak secara eksplisit menempatkan KON sebagai lembaga pembantu Presiden, maka Keppres No. 15/2000 dengan tegas memandatkan kepada KHN untuk memberikan pendapat atas permintaan Presiden berkaitan dengan kebijakan pemerintah di bidang hukum. Jadi, Komisi Hukum Nasional adalah lembaga bentukan pemerintah yang memiliki tanggung jawab di bidang hukum khususnya dalam hal pengkajian masalah-masalah hukum dan penyusunan rencana pembaharuan di bidang hukum. Sebagai lembaga yang bertugas memberi pendapat kepada Presiden tentang masalah hukum, tentu lembaga ini berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.

DAFTAR PUSTAKA

- A.E. Priyono, 2003. *Gerakan Advokasi HAM pada Masa Transisi, dalam Gerakan Demokrasi di Indonesia Pasca Soeharto*, DEMOS, Jakarta.
- Komisi Hukum Nasional, 2003. *Kebijakan Reformasi Hukum (Suatu Rekomendasi)*, KHN, Jakarta.
- Komisi Ombudsman Nasional, <http://www.ombudsman.or.id/ttgkami.htm>, Kompas, 2 Oktober 2004
- Laporan Tahunan Komisi Ombudsman Nasional tahun 2003
- Majalah Tempo, 15 Desember 2003
- Sri Hastuti Puspitasari, "*Komnas HAM Indonesia Kedudukan dan Perannya dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*", artikel dalam *Jurnal Hukum* No. 21 Vol. 9 September 2002, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.
- Sudi Prayitno, 2005, *Peran Beberapa State Auxiliary Agencies Dalam Mendukung Reformasi Hukum Di Indonesia* (Artikel)
- Keppres No 15 Tahun 2000 tentang *Komisi Hukum Nasional*
- Keppres No. 44/2000 tentang *Komisi Ombudsman Nasional*
- UU No. 39/1999 Tentang *Hak Asasi Manusia*.
- UU No.26/2000 tentang *Pengadilan Hak Asasi Manusia*.
- UU No. 30/2002 Tentang *Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*