

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan terkait Lembaga Independen

1. Pengertian Lembaga Independen

Dalam tiga dekade terakhir abad ke-20, muncul fenomena baru dalam struktur ketatanegaraan negara-negara demokrasi maju seperti Amerika Serikat dan Prancis, yaitu lahirnya lembaga-lembaga negara yang tidak secara tegas menempatkan diri dalam salah satu cabang kekuasaan klasik menurut teori trias politika eksekutif, legislatif, atau yudikatif. Lembaga-lembaga semacam ini dikenal dengan berbagai istilah, salah satunya *state auxiliary institutions* atau *state auxiliary organs*, yang secara harfiah dapat diartikan sebagai institusi penunjang negara. Di Indonesia, istilah yang lebih populer digunakan oleh para akademisi hukum tata negara adalah “lembaga negara independen,” meskipun terdapat perbedaan pendapat mengenai istilah yang paling tepat. Beberapa ahli, seperti M. Laica Marzuki, lebih memilih mempertahankan istilah *state auxiliary institutions* untuk menghindari kerancuan dengan lembaga-lembaga yang berada dalam struktur lembaga negara konstitusional.

Salah satu teori klasik yang paling berpengaruh dan banyak dijadikan acuan dalam pembahasan mengenai fungsi dan struktur kekuasaan negara adalah teori Trias Politica atau Tri Praja. Gagasan utama dari teori ini adalah untuk mencegah terpusatnya kekuasaan pada satu lembaga atau individu. Oleh

karena itu, kekuasaan negara perlu dipisahkan ke dalam tiga fungsi utama agar masing-masing dapat saling mengontrol (*checks*) dan menyeimbangkan (*balances*) satu sama lain dalam praktik kenegaraan. Dengan pemisahan tersebut, kewenangan tiap lembaga dapat dibatasi sesuai tugasnya, serta memungkinkan adanya mekanisme pengawasan internal antar lembaga dan eksternal oleh masyarakat sebagai pemegang kedaulatan melalui wakil-wakilnya dalam lembaga negara.

Prinsip utama dari Trias Politica adalah pembagian kekuasaan negara secara fungsional ke dalam tiga cabang: eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif bertugas menjalankan pemerintahan sehari-hari, legislatif bertanggung jawab menetapkan peraturan perundang-undangan, sementara yudikatif berwenang memeriksa dan memutus perkara yang berkaitan dengan pelanggaran hukum. Pemisahan fungsi kekuasaan secara horizontal ini dikenal sebagai *separation of powers*, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal, seperti yang diterapkan dalam sistem federal, lebih menekankan pada desentralisasi kekuasaan antar tingkat pemerintahan¹⁹.

Seiring dengan dinamika perkembangan negara modern, konsep Trias Politica mulai menghadapi keterbatasan dalam menjawab kompleksitas permasalahan yang muncul. Dalam praktiknya, tidak semua persoalan kenegaraan dapat diselesaikan hanya melalui tiga pilar kekuasaan utama yakni

¹⁹ Gunawan A.Tauda, 2020, Kedudukan Komisi Negara Independet Dalam Struktur Ketatanegaraan, <https://media.neliti.pdf>, diakses 5 mei 2025 Pukul 08.00 WIB

eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Hal ini mendorong kebutuhan akan kehadiran institusi tambahan yang dapat menjalankan fungsi-fungsi tertentu secara lebih spesifik dan profesional. Maka lahirlah lembaga-lembaga independen yang berdiri di luar struktur kekuasaan tradisional Trias Politica. Lembaga ini tidak termasuk dalam lingkup kekuasaan pemerintahan, parlemen, maupun peradilan, namun tetap menjalankan fungsi publik atas nama negara guna mendukung efektivitas pemerintahan dan menjawab kebutuhan masyarakat secara lebih responsif.

Ciri khas dari lembaga-lembaga ini adalah tidak termasuk ke dalam tiga cabang kekuasaan utama, namun juga tidak dapat dikategorikan sebagai entitas non-pemerintah atau organisasi swasta seperti NGO atau ornop. Walaupun secara kelembagaan mereka berada di luar pemerintahan eksekutif, lembaga-lembaga ini tetap memiliki sifat kenegaraan dan fungsi publik yang jelas. Sebagian menganggap bahwa lembaga ini masih berada dalam lingkup kekuasaan eksekutif, sementara pandangan lain dari sejumlah pakar tata negara menempatkan entitas ini sebagai bentuk kekuasaan yang berdiri sendiri, bahkan disebut sebagai cabang keempat dalam struktur pemerintahan modern.

2. Kewenangan Lembaga Independen

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, keberadaan lembaga negara independen memiliki peran penting dalam mendukung pelaksanaan fungsi dan tugas kenegaraan. Lembaga semacam ini memiliki otoritas yang bersumber langsung dari konstitusi, sehingga disebut sebagai *constitutionally*

based power institutions, dan diakui memiliki bobot konstitusional yang signifikan. Posisi lembaga independen menjadi strategis terutama ketika berfungsi sebagai pengontrol, pendamping, atau penyeimbang terhadap kekuasaan dalam struktur Trias Politica, yang terdiri dari eksekutif, legislatif, dan yudikatif.

3. Tujuan Pembentukan Lembaga Independen Dalam Lembaga Negara Indonesia

Setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perkembangan signifikan dengan munculnya berbagai lembaga negara yang bersifat mandiri (*state auxiliary agencies*). Lembaga-lembaga ini dibentuk melalui berbagai dasar hukum, mulai dari ketentuan konstitusi, undang-undang, hingga keputusan presiden. Sebelum era reformasi konstitusional, dikenal istilah lembaga tertinggi dan tinggi negara. Namun, pasca-perubahan tersebut, istilah tersebut dihapus, dan struktur kelembagaan negara pun diperluas dengan munculnya entitas baru yang sebelumnya belum dikenal dalam sistem ketatanegaraan. Kemunculan lembaga-lembaga ini sebagian besar didorong oleh krisis kepercayaan publik terhadap institusi negara yang sudah ada, serta momentum politik yang mendukung perluasan demokrasi di berbagai aspek pemerintahan.

Sebagian besar dari institusi yang dibentuk pasca-reformasi bukanlah lembaga inti negara, melainkan berperan sebagai lembaga pendukung atau pelengkap dari fungsi utama negara. Dalam literatur hukum tata negara,

lembaga-lembaga ini dikenal sebagai *Auxiliary State's Institutions* atau *Auxiliary State's Organs*, yang dalam bahasa Indonesia sering disebut sebagai institusi penunjang negara. Meski demikian, belum terdapat kesepakatan terminologis di kalangan akademisi. Beberapa menyebutnya sebagai lembaga pembantu, lembaga penunjang, lembaga pelayanan publik, lembaga independen, atau lembaga mandiri. Keberadaan lembaga-lembaga ini dimaksudkan untuk menjalankan fungsi tertentu yang dianggap tidak dapat secara efektif diselenggarakan hanya oleh lembaga-lembaga utama negara (*Main State's Organs*). Oleh karena itu, dibentuklah lembaga-lembaga pendukung yang memiliki peran untuk memperkuat tata kelola pemerintahan yang demokratis dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat²⁰.

B. Tinjauan umum Tentang Data pribadi

1. Pengertian Data pribadi

Data pribadi merujuk pada sekumpulan informasi yang berkaitan dengan individu dan dapat digunakan untuk mengenali identitas orang tersebut, baik secara langsung maupun melalui proses penggabungan informasi lain. Informasi semacam ini mencakup, misalnya, Nomor Induk Kependudukan (NIK) pada Kartu Tanda Penduduk (KTP), nama orang tua biologis, serta data penting lainnya yang mencerminkan aspek kehidupan seseorang. Melalui kombinasi data ini, identitas seseorang dapat diungkap

²⁰ Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataan Kembali Pasca Amandemen*, Rajali Pers, Jakarta, him21

dengan tingkat akurasi tinggi. Mengacu pada definisi Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata "data" diartikan sebagai keterangan yang akurat dan dapat dijadikan dasar untuk analisis atau pengambilan keputusan, sedangkan istilah "pribadi" mengacu pada manusia sebagai individu atau perseorangan. Dari definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa data pribadi adalah informasi faktual yang melekat pada diri seseorang dan dapat digunakan untuk mengidentifikasinya sebagai subjek yang unik. Istilah ini umumnya digunakan untuk menjelaskan elemen-elemen informasi yang bersifat sensitif atau privat dalam konteks perlindungan data.

pada data pribadi atau informasi pribadi memang bervariasi antarnegara. Meskipun berbeda secara terminologis, secara substansial keduanya merujuk pada konsep yang serupa dan sering kali digunakan secara bergantian. Negara-negara seperti Amerika Serikat, Kanada, dan Australia lebih sering menggunakan istilah "informasi pribadi" (personal information) sedangkan negara-negara di kawasan Uni Eropa, termasuk Hong Kong, Malaysia, dan Indonesia, umumnya menggunakan istilah "data pribadi" (personal data).²¹

Selanjutnya, berdasarkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi di Indonesia, data pribadi didefinisikan sebagai informasi yang berkaitan dengan individu yang telah teridentifikasi atau memiliki potensi untuk diidentifikasi, baik secara tunggal maupun

²¹ Sinta Dewi, 2009, *Cyber Law: Perlindungan Privasi atas Informasi Pribadi dalam Ecommerce*

melalui kombinasi dengan data lainnya, secara langsung maupun tidak langsung melalui sistem elektronik atau non-elektronik.²²

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 20 Tahun 2016 tentang Perlindungan Data Pribadi dalam Sistem Elektronik atau Permenkominfo 20/2016 mengatur bahwa data pribadi adalah data perseorangan tertentu yang disimpan, dirawat, dan dijaga kebenaran serta dilindungi kerahasiaannya. Menurut *European Union General Data Protection Regulation (GDPR)*, mengatur bahwa (Data pribadi didefinisikan sebagai informasi apapun yang berkaitan dengan seseorang (subjek data); yang teridentifikasi atau dapat diidentifikasi, secara langsung maupun tidak langsung, merujuk pada identifikasi seperti nama, nomor identifikasi, lokasi, pengenal online atau satu atau lebih faktor spesifik untuk fisik, fisiologis, identitas genetik, mental, ekonomi, budaya atau sosial dari orang tersebut.)²³

Sebenarnya Data pribadi merupakan seluruh informasi yang bersifat perseorangan dan sifatnya menjadi subjektif, mungkin menurut sebagian orang, berbagi informasi mengenai tanggal lahir adalah suatu hal yang biasa, sementara bagi orang lainnya, informasi tanggal lahir sama pentingnya dengan informasi nomor rekening bank. Perbedaan-perbedaan kebutuhan akan perlindungan data pribadi ini lah yang membuat saya berpendapat bahwa

²² Pasal 1 ayat 1 undang undang nomor 27 tahun 2022 Perlindungan data pribadi

²³ Article 4 (1) *European Union General Data Protection Regulation (GDPR)*

definisi data pribadi harus dibuat seluas mungkin dan bersifat subjektif. Dalam Pasal 26 Ayat (2) Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik dijelaskan bahwa bagi orang yang merasa hak atas perlindungan data pribadinya dilanggar, ia dapat mengajukan gugatan atas kerugian yang telah ditimbulkan. Perlindungan data pribadi ini diarahkan dalam ranah hukum pidana dengan penyalahgunaan data pribadi yang dapat menyebabkan kerugian kepada pihak korban secara individu. Sedangkan individu adalah sebuah unit sosial yang memiliki hak-hak yang tidak dapat dipungkiri, dan diarahkan pada pemenuhan kepentingan pribadi. Dalam model relativisme budaya, suatu komunitas adalah sebuah unit sosial. Dalam hal ini tidak dikenal konsep seperti individualisme, kebebasan memilih dan persamaan²⁴

Data pribadi dapat dipahami sebagai bagian dari hak asasi manusia, khususnya dalam ranah hak atas privasi yang seharusnya dilindungi secara hukum. Hal ini ditegaskan dalam Deklarasi Universal Hak Asasi Manusia (DUHAM), tepatnya Pasal 12, yang menyatakan bahwa tidak seorang pun boleh mengalami gangguan sewenang-wenang terhadap kehidupan pribadinya, keluarganya, tempat tinggalnya, maupun korespondensinya. Selain itu, perlindungan juga mencakup hak atas kehormatan dan nama baik yang tidak boleh dilanggar. Prinsip serupa juga tercantum dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, khususnya pada Pasal 32, yang

²⁴ Hukum hak asasi manusia, Pusat Studi Hak Asasi Manusia Universitas Islam Indonesia (PUSHAM UII) Yogyakarta, 2008 hlm 20

memberikan perlindungan terhadap privasi individu. Dalam konteks filsafat hak, John Locke berpendapat bahwa setiap manusia secara kodrati memiliki hak yang melekat, seperti hak hidup, kebebasan, dan kepemilikan, yang bersifat mutlak dan tidak dapat dicabut oleh negara. Berdasarkan pandangan tersebut, sudah seharusnya perlindungan data pribadi didasarkan pada prinsip penghormatan terhadap kemerdekaan dan kerahasiaan individu. Baik dalam bentuk data maupun informasi yang bersifat pribadi, hak atas privasi merupakan bagian integral dari martabat manusia yang wajib dilindungi oleh hukum.

Berdasarkan pengertian diatas data dan data pribadi sebenarnya bila dianalogikan itu memang sedikit agak berbeda, semisal ketika sebuah nomer handphone ditulis di secarik kertas merupakan data bukan data pribadi, berbeda halnya apabila di kertas itu tercantumkan nama pemilik nomer tersebut maka itu termasuk data pribadi. Dikatakan data karena dengan nomer handphone saja maka tidak akan bisa mengidentifikasi seseorang pemiliknya, sedangkan data nomor telepon dan nama pemiliknya dapat digunakan untuk mengidentifikasi pemilik data tersebut, oleh karena itu dapat disebut sebagai data pribadi. Sedangkan teori Menurut Raymond Wacks, data pribadi adalah informasi pribadi seseorang yang terdiri dari fakta-fakta, komunikasi, opini yang memiliki hubungan terhadap individu dan individu tersebut merasa bahwa informasi tersebut bersifat sensitif dan dibatasi atau dilarang

pengumpulan, penggunaan, atau peredarannya²⁵. Dengan demikian masyarakat, maupun komunitas dan pemerintah untuk mengetahui pentingnya kesadaran dalam menjaga atau melindungi data maupun data pribadi supaya tidak mudah termakan oleh publik secara mudah, dan dari data maupun data diri itu adalah termasuk sebagian dari privasi.

2. Bentuk-bentuk Data Pribadi

Menurut ketentuan dalam Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi, data pribadi diklasifikasikan menjadi dua kategori utama, yaitu:

a. Data Pribadi Bersifat Spesifik

Kategori ini mencakup jenis data yang dianggap sensitif dan memerlukan perlindungan lebih ketat. Jenis-jenisnya meliputi:

1. Informasi mengenai kondisi kesehatan individu,
2. Data biometrik seperti sidik jari atau pemindaian wajah,
3. Informasi genetika,
4. Riwayat atau catatan terkait tindakan pidana,
5. Data pribadi anak,
6. Informasi keuangan pribadi, dan
7. Jenis data lain yang ditentukan melalui peraturan perundang-undangan.

²⁵ Raymond Wacks, *Personal Information, Privacy and the Law*, Oxford: Clarendon Press, 1989, hlm.1-5.

b. Data Pribadi Bersifat Umum

Jenis data ini mencakup informasi dasar yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi seseorang, antara lain:

- a) Nama lengkap,
- b) Jenis kelamin,
- c) Kewarganegaraan,
- d) Agama,
- e) Status perkawinan, serta
- f) Data lain yang apabila dikombinasikan dapat mengarah pada identitas individu tertentu²⁶.

Selain itu, UU juga mengakui bentuk **informasi elektronik** sebagai bagian dari data yang dilindungi. Informasi ini mencakup berbagai format data digital, seperti teks, suara, gambar, peta, desain, foto, pertukaran data elektronik (EDI), email, telegram, teleks, faksimili, huruf, simbol, angka, kode akses, maupun bentuk perforasi. Seluruh jenis informasi tersebut dapat tersimpan dalam sistem elektronik maupun tersaji dalam bentuk dokumen elektronik dan tetap termasuk dalam ruang lingkup perlindungan data pribadi.²⁷ adanya hal tersebut di atas, membuat data pribadi harus dilindungi oleh warga negara itu sendiri maupun oleh pemerintah sebagai penyelenggara pemerintahan

²⁶ Pasal 4 undang undang nomor 27 tahun 2022

²⁷ Pasal 1 ayat 8 Peraturan Pemerintah Nomor 71 Tahun 2019 tentang Penyelenggaraan sistem dan Transaksi Elektronik

3. Asas-Asas Perlindungan Data Pribadi

Dalam pelaksanaan perlindungan data pribadi pada sistem elektronik, perlu diperhatikan prinsip-prinsip dasar yang menjamin keamanan dan hak atas privasi setiap individu. Prinsip-prinsip tersebut meliputi²⁸:

- a. Adanya tanggung jawab atas pengelolaan data pribadi yang berada dalam kendali pengguna sistem;
- b. Data pribadi harus dirahasiakan, kecuali jika telah mendapatkan persetujuan atau diatur secara khusus oleh peraturan perundang-undangan;
- c. Iktikad baik untuk segera memberitahukan secara tertulis kepada pemilik data pribadi apabila terjadi pelanggaran atau kegagalan sistem dalam menjaga keamanan data;
- d. Kemudahan bagi pemilik data untuk mengakses dan memperbaiki data pribadinya, termasuk memastikan keakuratan, keutuhan, keabsahan, dan pembaruannya;
- e. Kelaikan sistem elektronik yang digunakan untuk memproses dan menyimpan data pribadi harus dipastikan secara teknis dan fungsional;
- f. Ketersediaan aturan internal yang mengatur tata kelola perlindungan data pribadi dalam organisasi atau sistem yang bersangkutan;
- g. Pengelolaan data berdasarkan persetujuan, yang diberikan secara sah oleh pemilik data sebelum data tersebut dikumpulkan atau digunakan;

²⁸ Pasal 2 (2) Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi

- h. Penghormatan terhadap data pribadi sebagai bagian dari hak atas privasi yang dijamin oleh konstitusi;
- i. Relevansi tujuan pengolahan, di mana data hanya boleh dikumpulkan, disimpan, diproses, dan disebarluaskan untuk kepentingan yang sah dan sesuai dengan tujuan awal perolehannya

C. Landasan Teori

1. Teori Perlindungan terhadap hak atas privasi

Teori Perlindungan terhadap hak privasi sangat erat kaitannya dengan pemenuhan hak atas data pribadi. Allan Westin menjelaskan bahwa hak privasi mencakup hak individu, kelompok, dan lembaga untuk menentukan apakah informasi terkait mereka akan disebarluaskan atau tidak kepada pihak lain. Penjelasan ini dikenal sebagai *information privacy*, yang berfokus pada perlindungan informasi pribadi. Dalam Pasal 28 G UUD NRI Tahun 1945, perlindungan data pribadi diatur sebagai bagian dari hak privasi yang dijamin oleh Konstitusi Negara Republik Indonesia. Hal ini mencerminkan penghormatan terhadap hak asasi manusia, kesetaraan, dan penghargaan terhadap hak individu, yang kemudian menjadi dasar hukum untuk memastikan perlindungan lebih lanjut terhadap data pribadi dan privasi, serta menciptakan iklim bisnis yang kondusif²⁹

²⁹ Sinta Dewi Rosadi, *Perlindungan Privasi dan Data Pribadi dalam Era Ekonomi Digital di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, 2018, hlm. 95

2. Teori Perlindungan Hukum

1. Menurut Satjito Rahardjo, perlindungan hukum adalah adanya upaya untuk melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu hak asasi manusia kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut.³⁰
2. Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia.³¹
3. Menurut Muchsin, perlindungan hukum adalah kegiatan untuk melindungi individu dengan menyerasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia.³²
4. Menurut Hetty Hasanah, perlindungan hukum adalah segala upaya yang dapat menjamin adanya kepastian hukum, sehingga dapat memberikan perlindungan hukum kepada para pihak yang bersangkutan atau yang melakukan tindakan hukum.³³

³⁰ Ratih Wulandari, *Perlindungan Hukum Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja di Rumah Sakit Umum Daerah*, (Surabaya: Scopindo Media Pustaka, 2020), hal 16.

³¹ Ibid.

³² Ibid.

³³ Ibid.

Menurut Philipus M Hadjon, perlindungan hukum bagi rakyat merupakan tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan represif. Perlindungan hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan dikresi dan perlindungan yang represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa termasuk penanganannya di lembaga peradilan.

Salah satu fungsi hukum adalah untuk memberikan perlindungan kepada warga masyarakat, terutama yang berada pada posisi lemah akibat hubungan hukum atau kedudukan tidak seimbang. Perlindungan hukum selalu berkaitan dengan kekuasaan. Menurut Philipus M Hadjon, ada dua kekuasaan yang selalu menjadi perhatian yakni kekuasaan pemerintahan dan kekuasaan ekonomi. Dalam hubungannya dengan kekuasaan, permasalahan perlindungan hukum adalah menyangkut perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah) terhadap yang memerintah (pemerintah), sedangkan permasalahan perlindungan ekonomi adalah perlindungan terhadap si lemah terhadap si kuat.³⁴

Philipus M Hadjon mengemukakan pendapatnya atas perlindungan hukum dengan menitikberatkan pada tindakan pemerintahan, yang membedakan perlindungan hukum bagi rakyat ada dua macam yakni:³⁵

1. Perlindungan hukum represif

³⁴ Sulaksono, *Teori-Teori Hukum Administrasi Negara*, (Surabaya: CV Jakad Media Publishing, 2023), hal 22.

³⁵ Ibid.

Perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa yang termasuk di dalamnya adalah penanganan perlindungan hukum bagi rakyat oleh peradilan umum dan peradilan administrasi di Indonesia.

2. Perlindungan hukum preventif

Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa. Pada perlindungan hukum preventif, rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya sebelum putusan pemerintah. Mendapat bentuk yang definitive. Perlindungan preventif yang sangat besar artinya bagi tindakan pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan-kebebasan bertindak, karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintahan terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.

Tujuan perlunya sebuah perlindungan hukum adalah untuk menciptakan tatanan masyarakat yang tertib di dalam keseimbangan. Tercapainya keseimbangan di dalam masyarakat diharapkan dapat untuk memenuhi kepentingan manusia akan terlindungi. Terkait demikiaan, tujuan hukum tersebut bertitik tolak pada penghormatan dan perlindungan manusia.³⁶

3. Teori Pembentukan Lembaga

Pembentukan Lembaga di Indonesia mengalami perkembangan yang cukup signifikan selain lembaga yang sudah ditentukan dalam UUD NRI

³⁶ Hetty Panggabean, *Perlindungan Hukum Praktik Klinik Kebidanan*, (Sleman: Deepublish, 2018), hal 65.

Tahun 1945. Sistem ketatanegaraan Indonesia, UUD NRI Tahun 1945 dengan jelas membedakan cabang-cabang kekuasaan negara dalam bidang legislatif, eksekutif dan yudikatif yang tercermin dalam fungsi-fungsi MPR, DPR, dan DPD, Presiden dan Wakil Presiden, Mahkamah Agung (MA), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), dan Mahkamah Konstitusi (MK) sebagai lembaga-lembaga negara utama (main organ). Lembaga-lembaga negara tersebut secara instrumental mencerminkan pelembagaan fungsi-fungsi kekuasaan negara yang utama (main state functions), sehingga Lembaga-lembaga negara itu disebut juga sebagai Lembaga negara utama (main state organs principal state organs) yang hubungannya satu dengan yang lain diikat oleh prinsip check and balances. Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa sejak UUD Tahun 1945 mengalami perubahan, dapat dikatakan UUD NRI Tahun 1945 tersebut enganut pemisahan kekuasaan dengan mengembangkan mekanisme checks and balances yang lebih fungsional, artinya terdapat lembaga negara yang dapat saling mengisi kekosongan kekuasaan agar sistem dapat berjalan³⁷

Pembentukan lembaga negara independen, yaitu adanya keadaan memaksa bagi negara untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Pada prinsipnya, lembaga baru tersebut bersifat independen yang sering kali memiliki fungsi campuran yang semilegislatif dan regulatif, semiadministratif, dan bahkan

³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsoladaa Lembaga Negara Pasca Reformasi*,

semiyudikatif. Hal ini kemudian memunculkan istilah Lembaga independent yang berhak untuk mengatur dirinya sendiri (independent and self-regulatory bodies). Lembaga ini memiliki kekuasaan tersendiri yang diamanatkan oleh sebuah aturan, sehingga dapat dengan leluasa untuk melakukan berbagai kegiatan sesuai dengan fungsi, tugas, dan kewenangannya.³⁸

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa pembentukan lembaga-lembaga negara mandiri atau lembaga negara penunjang di Indonesia dilandasi oleh lima hal penting, yaitu:³⁹

1. Tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang signifikan, mengakar, dan sulit untuk diberantas QUINCY
2. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu.
3. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi baik karena persoalan internal maupun eksternal.
4. Adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara ekstra yang

³⁸ Denico Doly, "Pembentukan Lembaga Pengawas Perlindungan Data Pribadi Dalam Perspektif Pembentukan Lembaga Negara Baru". *Negara Hukum*, Vol. 12 No. 2 November 2021. Hlm 238.

³⁹ Jeane Neltje Saly, "Hubungan Antar Lembaga Negara dalam Perspektif Pasca Amandemen UUD 1945, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 4 Nomor 3ember 2007, him. 59-60.

disebut lembaga negara mandiri (state auxiliary agency) atau lembaga pengawas (institutional watchdog) yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga yang telah ada telah menjadi bagian dari sistem yang harus diperbaiki.

5. Adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga tersebut sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi.

4. Teori The Fourth Branch of Government

Menurut Crinice le Roy, selain tiga cabang kekuasaan negara yang dikemukakan oleh Montesquieu, terdapat bentuk kekuasaan lain yang juga berperan dalam sistem ketatanegaraan. Namun demikian, para ahli hukum kerap kali tidak memasukkan bentuk kekuasaan tersebut ke dalam struktur kekuasaan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar. Hal ini menimbulkan ketidaksesuaian antara norma hukum yang tertulis dengan realitas yang berkembang dalam masyarakat. Bahkan, ada sebagian pakar yang menyatakan bahwa kekuasaan ini seolah-olah tidak memiliki tempat yang jelas dalam sistem ketatanegaraan. Oleh karena itu, menurut Crinice le Roy, jika suatu kekuasaan belum memiliki wadah atau posisi yang pasti, maka perlu diupayakan agar kekuasaan tersebut diberikan tempat yang layak dalam kerangka konstitusional⁴⁰. Terhadap kekuasaan ini, sering disebut sebagai kekuasaan ke-empat, beberapa ahli menyebut sebagai *De Vierde Macht* atau *The Fourth Branch of The Government*

⁴⁰ Crinice le Roy, 1981, *Kekuasaan ke-empat Pengenalan Ulang*, diterjemahkan oleh Soehardjo, Semarang, p. 21.

Di Amerika Serikat (AS), selain tiga cabang kekuasaan utama legislatif, eksekutif, dan yudikatif juga berkembang bentuk kekuasaan lain. Sejumlah pakar menyebut kekuasaan ini sebagai *The Fourth Branch of Government*, yang merujuk pada lembaga-lembaga independen (*independent agencies*). Lembaga-lembaga ini mengalami perkembangan yang sangat pesat pada abad ke-20, khususnya dalam menjalankan fungsi regulasi yang cukup luas. Seperti diketahui, sistem ketatanegaraan AS dibangun di atas prinsip pemisahan kekuasaan. Berdasarkan konstitusi AS, kewenangan legislatif diberikan sepenuhnya kepada Kongres, kekuasaan eksekutif berada di tangan Presiden, sementara kewenangan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan pengadilan-pengadilan di bawahnya, yang keberadaannya diatur dan dibentuk oleh Kongres dari waktu ke waktu melalui kebijakan dan keputusan tertentu.

Perkembangan pesat lembaga-lembaga independen di Amerika Serikat telah memunculkan berbagai persoalan dalam hal kebijakan dan koordinasi pemerintahan. Situasi ini kemudian mendorong Brownlow untuk mengeluarkan pernyataan terkenalnya yang menyebut bahwa lembaga-lembaga independen merupakan “*The Fourth Branch of Government*”, yang dinilai bertindak tanpa akuntabilitas dan tidak berada di bawah koordinasi langsung Presiden. Menanggapi hal ini, Saskia Lavrijssen menyatakan bahwa keberadaan lembaga independen yang memiliki wewenang regulatif yang signifikan masih dapat disejajarkan dengan prinsip pemisahan kekuasaan sebagaimana tertuang dalam Konstitusi AS. Menurutnya, setiap lembaga yang dibentuk, termasuk lembaga independen, harus tetap berada dalam kerangka

sistem checks and balances, di mana kekuasaan lainnya yakni Presiden, Kongres, dan lembaga yudikatif berperan aktif dalam mengawasi dan mengontrol tindakannya. Meskipun tidak secara eksplisit disebut dalam Konstitusi, Saskia Lavrijssen meyakini bahwa The Fourth Branch of Government memiliki fungsi strategis dalam menyeimbangkan dan mengawasi kekuasaan tiga cabang pemerintahan utama.

Kemunculan cabang kekuasaan baru, atau yang sering disebut sebagai cabang kekuasaan keempat, ditandai dengan hadirnya komisi-komisi independen di Indonesia. Kehadiran lembaga-lembaga ini memberikan masyarakat saluran baru untuk berpartisipasi, tidak hanya melalui infrastruktur politik tradisional, tetapi juga melalui mekanisme birokrasi yang lebih terbuka. Kriteria tertentu dapat digunakan untuk menentukan tingkat independensi lembaga-lembaga tersebut. Di Indonesia, banyak lembaga baru didirikan tanpa kajian mendalam, sehingga kerap kali terjadi tumpang tindih kewenangan dan fungsi antarlembaga. Selain itu, banyaknya lembaga yang terbentuk justru menimbulkan kebingungan dalam membedakan mana yang benar-benar merupakan lembaga negara independen yang tergolong sebagai bagian dari cabang kekuasaan keempat dan mana yang masih berada dalam lingkup legislatif, eksekutif, atau yudikatif. Tidak jarang pula ditemukan lembaga-lembaga non-struktural, yakni lembaga yang tidak memiliki struktur atau posisi yang tegas dalam sistem pemerintahan.

Beberapa alasan yang melatarbelakangi pendirian lembaga non-struktural tersebut antara lain:

- a. Menurunnya legitimasi lembaga negara yang sudah ada, yang dianggap tidak

mampu mengatasi praktik korupsi yang mengakar dan sistemik.

b. Tingginya beban kerja lembaga eksisting, sehingga diperlukan lembaga tambahan untuk mendukung kinerja, khususnya dalam meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat.

c. Penyesuaian terhadap dinamika ketatanegaraan dan aspirasi publik, yang mendorong reformasi kelembagaan, termasuk dalam konteks penegakan hukum dan pemulihan kepercayaan terhadap institusi peradilan.

d. Semakin kompleksnya kewenangan sektor pemerintahan tertentu, yang tidak dapat lagi ditangani oleh struktur organisasi konvensional.

e. Penerapan prinsip-prinsip good governance, yang diyakini dapat lebih optimal jika dilaksanakan melalui lembaga tambahan yang bersifat fleksibel dan independen.

Jika istilah *auxiliary bodies* diartikan secara harfiah sebagai lembaga pendukung atau subordinat, maka Indonesia sebenarnya telah memiliki banyak lembaga semacam ini, khususnya dalam ranah kekuasaan eksekutif. Lembaga-lembaga ini umumnya disebut sebagai lembaga non-departemen, yang berfungsi mendukung pelaksanaan tugas departemen di lingkungan eksekutif dan karena itu berada di bawah koordinasi departemen tertentu, meskipun tetap menjalankan fungsi pendamping.

Namun demikian, terdapat pula lembaga pendukung yang tidak berada di bawah departemen mana pun, melainkan langsung membantu lembaga legislatif, yudikatif, atau eksekutif, bahkan beberapa memiliki fungsi lintas cabang kekuasaan. Dasar hukum pembentukan lembaga-lembaga ini sangat bervariasi. Sebagian hanya

disebutkan secara singkat dalam undang-undang, sementara pengaturannya lebih lanjut dituangkan dalam peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah (PP), Peraturan Presiden (Perpres), atau Keputusan Presiden (Kepres).

Lembaga semacam ini umumnya dibentuk sebagai respons terhadap isu atau kebutuhan baru yang diatur melalui undang-undang, misalnya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Anti Monopoli, atau Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Perlindungan Saksi dan Korban. Ada juga lembaga yang lahir dari ratifikasi perjanjian internasional, seperti Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan (Komnas Perempuan), yang dibentuk sebagai tindak lanjut ratifikasi Konvensi Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi terhadap Perempuan (CEDAW).