

# KAJIAN TEORITIS TERHADAP *AUXILIARY STATE'S* ORGAN DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN INDONESIA

Ahmad Basarah

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI)  
Kompleks MPR/DPR/DPD Jl. Jenderal Gatot Subroto, Senayan - Jakarta 10270  
email: Indonesia1@ymail.com

## Abstract

*The Amendment of Indonesia's Constitution has brought the implication to the change of Indonesia democracy's system, which can be seen in the structure of State's institutions. The State's structure had been added with newly organs which are not existed in a prior time and have been made as the subsidiary or the supporting ones. They have known as the Auxiliary State's Institutions or the Auxiliary State's Organs which help the functions of the main organs. This paper will not analyze in legal positivism perspectives and the results are expected to provide the answers to the needs of those institutions.*

**Keywords :** Indonesia Constitution, State's Institution, Auxiliary State's Organ.

## Abstrak

*Perubahan terhadap Konstitusi Indonesia telah membawa implikasi terhadap perubahan sistem demokrasi Indonesia, dimana terlihat dalam struktur institusi Negara. Struktur kenegaraan telah ditambahkan dengan organ-organ baru yang tidak ada sebelumnya dan dibentuk sebagai organ penunjang atau pembantu. Organ tersebut dikenal sebagai Auxiliary State's Institutions atau Auxiliary State's Organs. Tulisan ini tidak akan membahas dari perspektif hukum positif pembentukan organ-organ di atas dan hasilnya diharapkan dapat memberikan jawaban terhadap kebutuhan akan institusi tersebut.*

**Kata Kunci:** Konstitusi Indonesia, Lembaga Negara, Lembaga Negara Penunjang.

## A. Pendahuluan

Perubahan yang dilakukan terhadap Undang-Undang Dasar 1945 membawa implikasi pada perubahan sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satunya bisa dilihat pada struktur lembaga negara yang ada. Apabila sebelum perubahan, mengenal adanya lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara, maka setelah perubahan, peristilahan tersebut sirna. Selain itu, kelembagaan negara juga mengalami penambahan beberapa lembaga, yang semula belum dikenal keberadaannya, namun setelah perubahan UUD 1945, lembaga-lembaga tersebut muncul. Ide pembaharuan yang menyertai pembentukan lembaga-lembaga baru itu pada umumnya didasarkan atas ketidakpercayaan sesaat terhadap lembaga-lembaga negara yang telah ada

serta adanya momentum politik yang lebih memberikan kesempatan untuk dilakukannya demokratisasi di segala bidang. Oleh karena itu, kecenderungan pembentukan lembaga baru tumbuh bagaikan cendawan di musim hujan, sehingga jumlahnya banyak sekali.<sup>1</sup>

Sebenarnya kemuculan lembaga-lembaga baru tidak hanya dalam konteks negara Indonesia, akan tetapi pada tiga dasarwasa terakhir di abad ke 20 mengalami perkembangan global kelembagaan negara secara pesat. Hal ini disebabkan beberapa hal, antara lain:

a. Negara mengalami perkembangan di mana kehidupan ekonomi dan sosial menjadi sangat kompleks yang mengakibatkan badan eksekutif mengatur hampir seluruh kehidupan

1. Berdasarkan data Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (2013) Di Indonesia tercatat terdapat 7 Lembaga Tinggi Negara, 34 Kementerian, 6 Lembaga Pemerintah Lainnya, 28 Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan 88 Lembaga Non Struktural (*Auxiliary State's Organ*). <http://www.menpan.go.id/daftar-kelembagaan-2>, diakses 20 Desember 2013.

- masyarakat.
- b. Hampir semua negara modern mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya yang berkonsep negara kesejahteraan (*Welfare State*). Untuk mencapai tujuan tersebut negara dituntut menjalankan fungsi secara tepat, cepat dan komprehensif dari semua lembaga negara yang ada.
  - c. Adanya keadaan dan kebutuhan yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya di tengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks mengakibatkan variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan semakin berkembang.
  - d. Terjadinya transisi demokrasi, yang mengakibatkan terjadinya berbagai kesulitan ekonomi, dikarenakan terjadinya aneka perubahan sosial dan ekonomi. Negara yang mengalami perubahan sosial dan ekonomi memaksa banyak negara melakukan eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*).

Sebagian besar lembaga yang dibentuk tersebut adalah lembaga-lembaga yang mempunyai fungsi pembantu, bukan yang berfungsi utama. Lembaga tersebut disebut *Auxiliary State's institutions*, atau *Auxiliary State's Organ* yang apabila diterjemahkan dalam bahasa Indonesia berarti institusi negara penunjang atau organ negara penunjang. Para ahli hukum tata negara Indonesia belum memiliki padanan kata yang sama untuk menyebut lembaga ini ada yang menyebut lembaga negara pembantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara melayani, lembaga negara independen dan lembaga negara mandiri. Pembentukan lembaga tersebut dikarenakan adanya tujuan yang ingin dicapai dalam satu negara dinilai tidak dapat dicapai hanya dengan lembaga utama saja (*Main State's Organ*). Maka, dibentuklah lembaga-lembaga pembantu (*Auxiliary State's Organ*), yang mempunyai fungsi melayani.

Menurut Said Amir Arjomand, lembaga negara penunjang tersebut, telah mendominasi proses

pembangunan hukum (*legal development*) di era modern ini, khususnya dalam reformasi konstiusi di beberapa negara. Atau ketika terjadinya transisi demokrasi yakni proses transisi dari otoritarian ke demokrasi. Dominasi ini hampir terjadi di seluruh negara, mengingat begitu kompleksnya kebutuhan masyarakat modern.<sup>2</sup>

Dalam perkembangan lembaga negara di Indonesia faktor transisi demokrasi menjadi pemicu utama munculnya lembaga-lembaga baru. Hal ini ditandai pasca-jatuhnya rezim otoritarianisme birokratik Soeharto, pada paruh pertama 1998, yang kemudian dilegitimasi melalui empat kali perubahan UUD 1945. Kehadiran lembaga-lembaga tersebut menuai pro dan kontra. Tidak jarang kehadiran lembaga tersebut mendapatkan pertanyaan negatif. Kelahiran komisi-komisi negara di Indonesia sering dinilai sekedar pelengkap penderita dari cabang kekuasaan tertentu, sekilas nampak tidak lebih dari perwujudan kelatahan kita dalam berdemokrasi dan berbagi kuasa.<sup>3</sup> Pernyataan negatif lainnya yang hadir mempertanyakan, apakah merupakan bentuk kelatahan kita dalam mengelola transisi demokrasi? Sekedar menjadi instrument untuk berbagi kuasa? Ada skenario besar di luar negara yang mendesain sedemikian rupa, pembentukan organ-organ negara di luar organ pokok kekuasaan? Kelahiran institusi-institusi baru tersebut, sekedar luapan ungkapan kekecewaan dan ketidakpercayaan masyarakat terhadap lembaga-lembaga negara yang mapan sejak lama? Untuk mendapatkan pemahaman yang lebih komprehensif, atas pertanyaan-pertanyaan tersebut, maka tulisan ini mencoba menganalisa secara teoritis terhadap kehadiran lembaga-lembaga penunjang tersebut. Analisis ini diharapkan dapat memberikan jawaban atas kebutuhan lembaga-lembaga tersebut.

## B. Pembahasan

### 1. Kedudukan Lembaga Negara Penunjang Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia

Sebagaimana manusia yang memiliki alat pelengkap untuk bergerak dan bekerja, maka

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

3 Wahyudi Djafar, *Komisi Negara: Antara 'Latah' dan Keharusan Transisional*, terdapat pada <http://wahyudidjafar.files.wordpress.com/2010/01/komisi-negara-antara-latah-dan-keharusan-transisional2.pdf>, diakses tgl 12 Januari 2013.

negara sebagai suatu organisasi juga memiliki alat perlengkapan. Alat perlengkapan ini untuk merealisasikan tujuan dan keinginan-keinginan negara (*staatswill*).<sup>4</sup> Alat pelengkap negara dapat disebut organ negara, lembaga negara, atau badan negara. Lembaga negara bukan konsep yang secara terminologi memiliki istilah tunggal dan seragam. Di dalam kepustakaan Inggris, untuk menyebut lembaga negara digunakan istilah *political institution*, sedangkan dalam terminologi bahasa Belanda terdapat istilah *staatorganen*.<sup>5</sup> Oleh karena itu, istilah lembaga negara, organ negara, badan negara, dan alat pelengkap negara seringkali dipertukarkan satu sama lain.

Dalam UUD 1945 sebelum perubahan istilah "alat-alat pelengkap negara" tersebut tidak ditemui. Undang-Undang Dasar 1945 tidak memberikan panduan untuk mengidentifikasi atau memaknai organ-organ penyelenggara negara. Dalam UUD 1945 tidak ditemui kata "lembaga negara" sehingga menyulitkan dalam mengidentifikasi dan memaknai lembaga negara. Walaupun demikian, menurut Sri Soemantri tidak berarti bahwa dalam UUD 1945 tidak terdapat alat-alat pelengkap negara.<sup>6</sup> Dalam UUD 1945 juga ditemui pengaturan tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden dan Wakil Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Mahkamah Agung.

Istilah yang digunakan dalam UUD 1945, adalah "lembaga-lembaga negara". Istilah ini ditemui dalam Tap MPRS Nomor X/MPRS/1966 yang mengatur tentang "Kedudukan Semua Lembaga-lembaga Negara Tingkat Pusat dan Daerah pada Posisi dan Fungsi yang diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945". Selanjutnya juga dapat ditemui dalam Tap MPR Nomor VI/MPR/1973 yang mengatur tentang "Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara", yang kemudian disempurnakan dengan Tap MPR Nomor III/MPR/1978 yang mengatur tentang "Kedudukan

dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-lembaga Tinggi Negara". Dalam Ketetapan ini pada Pasal 1 dijelaskan terdapat dua lembaga negara yakni lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara.

Dalam ketentuan UUD 1945 hasil perubahan juga tidak terdapat ketentuan hukum yang mengatur tentang "lembaga negara". Satu-satunya istilah lembaga negara dalam UUD 1945 setelah perubahan yakni dalam Pasal 24C ayat (1) yang menyebutkan salah satu kewenangan Mahkamah Konstitusi adalah untuk mengadili dan memutuskan sengketa kewenangan antar **lembaga negara** yang kewenangannya diberikan oleh UUD 1945 (cetak tebal penulis). Menurut Sri Soemantri, lembaga-lembaga negara merupakan lembaga-lembaga yang ditentukan dalam konstitusi. Hal ini mengacu pada pendapat K.C. Wheare, bahwa konstitusi digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara.<sup>7</sup> Akan tetapi, Sri Soemantri mengatakan bahwa di luar konstitusi juga terdapat lembaga-lembaga negara. Hal ini karena adanya pendapat yang mengatakan bahwa di Indonesia terdapat tiga kelompok lembaga negara yakni lembaga negara yang ditentukan dalam UUD 1945, lembaga negara yang ditentukan dalam undang-undang, dan lembaga negara yang ditentukan dalam Keputusan Presiden.<sup>8</sup>

Terhadap hal tersebut, Sri Soemantri membagi dua sistem ketatanegaraan Indonesia. *Pertama*, sistem ketatanegaraan dalam arti sempit, yakni hanya berkenaan dengan lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar.<sup>9</sup> *Kedua*, sistem ketatanegaraan dalam arti luas, yakni meliputi lembaga-lembaga negara yang terdapat di dalam dan di luar Undang-Undang Dasar. Menurut Sri Soemantri, lembaga negara yang bersumber pada UUD 1945 hasil perubahan adalah BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden (termasuk Wakil Presiden), MA, MK, dan KY.<sup>10</sup> Jika dilihat tugas dan wewenangnya, kedelapan lembaga itu dapat dibagi

4 Hendra Nurtjahjo, Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 2006. hlm. 275.

5 Firmansyah Arifin, ad. al. 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, cet. 1, Jakarta, KRHN, hlm. 29.

6 *Ibid.*, hlm. 89

7 Sri Soemantri, "Lembaga Negara dan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945", Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "Penataan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan" Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007. hlm. 3.

8 *Ibid.*

9 *Ibid.*, hlm. 5

10 *Ibid.*, hlm. 10

menjadi dua kelompok, yakni lembaga negara yang mandiri yang disebut lembaga negara utama (*Main State's Organ*) dan lembaga negara yang mempunyai fungsi melayani yang disebut (*Auxiliary State's Organ*). BPK, DPR, DPD, MPR, Presiden (termasuk Wakil Presiden), MA dan MK merupakan *Main State's Organ* sedangkan KY adalah *Auxiliary State's Organ*.<sup>11</sup>

Atas kemunculan lembaga-lembaga negara baru itu, Jimly Asshiddiqie mengklasifikasikannya ke dalam dua kriteria, yakni (1) kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (2) kriteria fungsinya yang bersifat utama atau penunjang.<sup>12</sup> Jika dilihat dari kriteria hierarki, Jimly Asshiddiqie mengelompokkan lembaga-lembaga baru itu menjadi tiga.<sup>13</sup>

- a) Organ-organ lapis pertama yang disebut dengan lembaga tinggi negara yakni: Presiden dan Wakil Presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA, BPK. Seluruh lembaga tersebut mendapatkan kewenangan dari UUD.
- b) Organ-organ lapis kedua disebut dengan lembaga negara, yakni menteri negara, TNI, kepolisian negara, KY, KPU dan BI. Lembaga-lembaga tersebut ada yang mendapatkan kewenangan dari UUD dan ada pula yang mendapatkan kewenangan dari undang-undang.
- c) Organ-organ lapis ketiga adalah organ negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang, misalnya KHN dan Komisi Ombudsman.

Jika dilihat dari kriteria fungsi, lembaga negara dapat dibagi menjadi dua, yaitu lembaga negara yang bersifat utama dan yang bersifat sekunder atau penunjang.

## 2. Konsep kehadiran Lembaga Negara Penunjang

Menurut John Alder, beberapa lembaga disebut *public corporations* atau *nationalised industries*, beberapa disebut *Quangos* (*quasi-autonomous non-government bodies*). Akan tetapi secara umum,

menurut Alder disebut sebagai *Non-department bodies, public agencies, commissions, board* dan *authorities*.<sup>14</sup> Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies* dan bersifat *non departmental agencies, single purpose authorities, dan mixed public-private institutions*. Sifatnya quasi atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur, tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif.<sup>15</sup> Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut selain disebut *auxiliary state's organ* juga disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies* atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*).<sup>16</sup>

Terhadap fungsi tersebut, sebagian ahli ada yang tetap mengelompokkan dalam lingkup kekuasaan eksekutif atau dalam kelompok kekuasaan baru, yakni kekuasaan keempat (*the fourth branch of the government*) seperti yang dinyatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp sebagai berikut:<sup>17</sup>

*Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the 'headless fourth branch' of the government). It take the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions.*

Berdasarkan pendapat Yves Meny dan Andrew Knapp, terdapat kekuasaan keempat yakni lembaga-lembaga Independen. Lembaga ini menurut Yves Meny dan Andrew Knapp ada karena kecenderungan dalam teori administrasi untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administrasi menjadi bagian tugas lembaga independen.

Sebagaimana dikutip oleh Alder, menurut Jennings terdapat beberapa alasan yang

11 *Ibid.*

12 Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, hlm. 106.

13 *Ibid.*, hlm. 106-112

14 John Alder, 1989, *Constitutions and Administrative Law*, London, The Macmillan Press LTD, hlm. 232.

15 Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi... Op. Cit.*, hlm. 341.

16 *Ibid.*

17 Yves Meny dan Andrew Knapp, 1998, *Government and Politic in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford, Oxford University Press, hlm. 281.

melatarbelakangi dibentuknya lembaga negara pembantu, alasan-alasan tersebut yakni:<sup>18</sup>

1. *The need to provide cultural or personal service supposedly free from the risk of political interference.*
2. *The desirability of non-political regulation of markets.*
3. *The regulation of independent professions such as medicine and the law.*
4. *The provision of technical service*
5. *The creations of informal judicial machinery for setting disputes*

Selain itu, menurut Alder berdasarkan kedudukan hukumnya lembaga tersebut dapat dibagi kedalam 5 (lima) klasifikasi, yakni:<sup>19</sup>

- (i) *Most are statutory and have separate legal identity. Their powers and duties depend entirely on the particular statute.*
- (ii) *Some are created by administrative actions.*
- (iii) *Some are created by contract agreement within an organisation.*
- (iv) *Some are entirely voluntary creations whose members have non special legal status and who depend upon either consent or back government.*
- (v) *Some are ordinary companies in which the government has acquired substantial shareholdings.*

Selain Alder, Gerry Stoker dalam analisisnya mengenai kemunculan lembaga lembaga pembantu yang ia sebut sebagai *non-elected agency* di Inggris, membagi kedalam beberapa klasifikasi, sebagai berikut.

1. *Central government's arm's length agency;*
2. *Local authority implementation agency;*
3. *Public/private partnership organisation;*
4. *User-organisation;*
5. *Inter-governmental forum; and*
6. *Joint boards.*<sup>20</sup>

Pendapat Gerry Stoker tersebut didasarkan kepada darimana sumber daya untuk melaksanakan lembaga tersebut dan bagaimana cara pengisian keanggotaan serta dari mana berasal anggota

tersebut.

Independensi, kedudukan, dan ruang lingkup kewenangan lembaga-lembaga tersebut juga bervariasi tidak ada tolok ukur kesamaan secara teori untuk membentuk Independensi, kedudukan, dan ruang lingkup kewenangan lembaga-lembaga tersebut. Begitu pula untuk wilayah berlakunya kebanyakan bersifat nasional, namun ada pula yang terbatas pada daerah tertentu saja. Keberadaan lembaga negara bertujuan untuk mencapai tujuan negara. Hal itu dapat diperjelas kembali dengan melihat beberapa pendapat ahli. Menurut Sri Soemantri ditetapkan lembaga-lembaga negara dalam Undang-Undang Dasar bertujuan untuk mencapai tujuan negara. Sebagaimana dijelaskan oleh Sri Soemantri sebagai berikut.<sup>21</sup>

Tujuan negara kesatuan Republik Indonesia dapat kita baca dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945. Adapun tujuan negara Indonesia adalah

1. untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia;
2. untuk memajukan kesejahteraan umum;
3. untuk mencerdaskan kehidupan bangsa; dan
4. untuk ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Setelah kita ketahui tujuan negara Indonesia, timbul pertanyaan, dengan cara bagaimana tujuan tersebut diwujudkan?

Untuk itulah kemudian ditetapkan berbagai lembaga-negara dalam Undang Undang Dasarnya.

Bomer Pasaribu mengatakan bahwa negara merupakan sebuah organisasi. Sebagai sebuah organisasi, negara dengan sendirinya mempunyai tujuan yang ingin dicapai. Dalam mencapai tujuan tersebut, negara harus bergerak dalam arti memiliki dan menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu. Untuk mencapai fungsi-fungsi tertentu tersebut, negara memerlukan alat-alat pelengkap negara, yang disebut lembaga negara. Hal ini dapat dilihat dari pendapat Bomer Pasaribu sebagai berikut.

Dalam rangka mencapai tujuan negara, negara harus bergerak dalam arti memiliki dan menyelenggarakan fungsi-fungsi tertentu pula. Hal ini juga sudah umum dikenal dalam doktrin tentang hukum dan negara,

18 John Alder, *Op. Cit.*, hlm. 225.

19 *Ibid.*, hlm. 233.

20 Gerry Stoker, 1991, *The Politic of Local Government*, London, The Mac. Millian Press, hlm. 63.

21 T. Sri Soemantri, "Lembaga Negara dan....", *Op. Cit.*, hlm. 10.

sedangkan untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi negara diperlukan pula sejumlah alat-alat perlengkapan negara, yaitu lembaga negara.<sup>22</sup>

Begitu pula menurut Muchlis Hamdi, setiap negara akan memiliki lembaga-lembaga untuk dapat melaksanakan fungsinya, yakni mewujudkan tujuan Negara.<sup>23</sup> Menurut Sri Soemantri, tujuan negara dewasa ini semakin kompleks. Untuk mencapai tujuan tersebut tidak hanya dapat dicapai dengan lembaga utama (*Main State's Organ*), tetapi diperlukan lembaga-lembaga penunjang (*Auxiliary State's Organ*).

Menurut Muchlis Hamdi, hampir semua negara memiliki lembaga yang dapat disebut sebagai "*auxiliary state's bodies*".<sup>24</sup> Menurutnya, lembaga ini umumnya berfungsi untuk mendukung lembaga negara utama. *Auxiliary state's organ* dapat dibentuk dari fungsi lembaga negara utama yang secara teori menjalankan tiga fungsi, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembentukan organisasi pendukung ini, menurut Muchlis Hamdi, dalam rangka efektivitas pelaksanaan kekuasaan yang menjadi tanggung jawabnya. Selain itu, juga terdapat lembaga independen, yang kewenangannya dapat bersumber dari arahan konstitusi negara atau kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan umumnya dibentuk berdasarkan undang-undang.<sup>25</sup>

Salah satu sifat organ negara penunjang (*Auxiliary State's Organ*) yakni *Independen*, yang sering disebut dengan istilah seperti komisi negara independen atau lembaga negara independen. Komisi negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif. Pengertian dasar dari istilah *independen* adalah adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom (otonomi), tidak dalam dominasi personal maupun institusional. Sehingga, ada pelaksanaan kehendak bebas (*free*

*will*) yang dapat terwujud tanpa ada pengaruh yang secara signifikan merubah pendiriannya untuk membuat keputusan atau kebijakan. Oleh karena itu, komisi negara independen berbeda dengan komisi negara biasa.

Keberadaan lembaga independen sering disamakan dengan keberadaan lembaga penunjang lainnya yang dibentuk oleh eksekutif. Keberadaan lembaga ini setidaknya harus dibedakan dengan lembaga negara eksekutif. Secara umum lembaga-lembaga pemerintah dapat dibagi kedalam empat katagori. *Pertama*, ada departemen eksekutif yang disebut dalam Konstitusi, yang disatukan dengan para pejabat kabinet yang mengontrol mereka. *Kedua*, ada sub-kelembagaan yang ada didalam departemen-departemen ini, tetapi secara organisasi terpisah. *Ketiga*, ada juga lembaga-lembaga yang terpisah dari departemen eksekutif, tetapi sebenarnya "eksekutif". *Keempat*, lembaga-lembaga yang dibentuk secara "independen" oleh yudikatif dan juga dirujuk sebagai "lembaga-lembaga regulasi". Sebagaimana dinyatakan oleh Saskia Lavrijssen.<sup>26</sup>

*Firstly, there are the executive departments mentioned in the Constitution, which are attached to the cabinet officers who control them. Secondly, there are sub-agencies that are within these departments, but that are often organizationally distinct. Thirdly, there are also agencies that are separate from the executive departments, but that are nonetheless 'executive'. Finally, there are agencies designated 'independent' by Congress and they are also referred to as 'regulatory agencies'.*

Menurut, Saskia Lavrijssen dengan mengamati keberadaan lembaga mandiri di AS, terdapat beberapa cara dimana lembaga-lembaga independen dibedakan dari lembaga-lembaga eksekutif.<sup>27</sup>

1. Tidak seperti para pimpinan lembaga-lembaga

22 Bomer Pasaribu, "Upaya Penataan Kembali *State Auxiliary Bodies* melalui Peraturan Perundang-Undangan", Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "Penataan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan" Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007. hlm. 4.

23 Muchlis Hamdi, "*State Auxiliary Bodies* di Beberapa Negara", Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "Penataan *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Ketatanegaraan" Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007. hlm. 1.

24 *Ibid.*, hlm. 5.

25 *Ibid.*

26 Saskia Lavrijssen, *Op. Cit.*

27 *Ibid.*

- eksekutif, para pejabat dari lembaga independen diangkat oleh presiden dan disetujui oleh parlemen.
2. Masa jabatan dari para pejabat lembaga-lembaga independen dapat lebih lama dari empat-tahun masa jabatan Presiden, sehingga mengurangi pengaruh Presiden pada lembaga tersebut.
  3. Para anggota dari komisi independen dipersyaratkan oleh perundang-undangan untuk diseleksi atas dasar dukungan dua partai politik. Tidak seperti pengangkatan para pejabat eksekutif, Presiden dibatasi untuk hanya menunjuk mayoritas anggota partainya sendiri; sisanya harus dari partai lain atau para independen yang terdaftar.
  4. Lembaga-lembaga eksekutif cenderung dibentuk di sekitar para administrator tunggal, lembaga independen akan diorganisir seperti komisi-komisi yang terdiri dari lima atau tujuh anggota. Ini membuat pertimbangan dan keputusan mereka adalah produk dari pembuatan-keputusan bersama.

Akan tetapi, makna yang terpenting dalam lembaga independen yakni, berkaitan dengan kekuasaan Presiden yang terbatas untuk memindahkan para pejabat dari lembaga-lembaga independen. Tidak seperti para pejabat dari lembaga eksekutif, yang tunduk pada pembebasan atas kehendak Presiden, maka Presiden tidak dapat memindahkan para pejabat dari lembaga-lembaga independen karena murni alasan politis, atau karena tidak ada alasan sama sekali.<sup>28</sup>

### C. Simpulan

*Auxiliary state's bodies* merupakan bagian dari struktur ketatanegaraan. Keberadaannya dalam struktur ketatanegaraan dapat disimpulkan sebagai berikut. *Pertama*, lembaga negara pembantu dapat berupa bagian dari fungsi-fungsi kekuasaan negara yang ada (legislatif, eksekutif, dan yudikatif) atau dibentuk di luar bagian fungsi kekuasaan negara tersebut. *Kedua*, sifat kekuasaan yang dapat dimiliki oleh lembaga pembantu dapat berbentuk quasi atau semi pemerintahan, dan diberi fungsi tunggal atau kadang-kadang fungsi campuran, seperti di satu pihak sebagai pengatur, tetapi juga menghukum

seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif. *Ketiga*, lembaga-lembaga tersebut ada yang bersifat permanen dan tidak permanen (*ad hoc*). *Keempat*, sumber hukum pembentukannya dapat bersumber pada konstitusi atau undang-undang.

Keberadaan lembaga independen sering disamakan dengan keberadaan lembaga penunjang lainnya yang dibentuk oleh eksekutif. Padahal secara teori keberadaan lembaga independen itu berbeda. Keberadaan lembaga ini setidaknya harus dibedakan dengan lembaga negara eksekutif. Adapun, alasan mengapa lembaga independen dibentuk, lembaga ini dalam menjalankan fungsi dan tugasnya tidak mendapatkan tekanan dari kekuatan politik, karena hal ini dapat berdampak negatif ketika lembaga tersebut melaksanakan tugasnya. Jadi, kepastian sikap tidak berpihak dan tidak adanya kontrol politik adalah sangat penting dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Beberapa komisi negara independen bahkan secara umum menjadi organ konstitusi (*constitutional organs*), yang berarti eksistensinya dan fungsinya diatur dalam konstitusi. Sebagai contoh, Afrika Selatan merupakan salah satu negara yang secara tegas mengatur keberadaan komisi-komisi negara yang bersifat independen dalam konstitusinya yang meliputi kewenangan, tugas, keanggotaan dan hubungan kerja dengan lembaga lain. Selain Afrika Selatan, negara Thailand, Filipina dan Korea Selatan juga secara tegas mengatur keberadaan komisi independen dalam konstitusi. Oleh karena itu, terdapat aspirasi menginginkan komisi negara independen di Indonesia di atur dalam Konstitusi. Mengingat secara konstitusional UUD 1945 setelah perubahan belum mengatur hal tersebut, maka aspirasi tersebut menginginkan adanya perubahan kembali terhadap UUD 1945.

Selain itu gejala umum yang seringkali dihadapi oleh negara-negara yang membentuk lembaga-lembaga ekstra tersebut adalah persoalan mekanisme akuntabilitas, kedudukan dalam struktur ketatanegaraan, dan pola hubungan kerja dengan kekuasaan pemerintah, kekuasaan membuat undang-undang dan kekuasaan kehakiman. Ketidakjelasan pembentukan tentunya membawa dampak negatif yang dapat berupa ketidakjelasan kedudukan dan pertanggungjawaban yang pada akhirnya dapat merusak sistem. Ketidakjelasan

28 Ibid.

tersebut dikarenakan ketentuan yang mengatur lembaga-lembaga ekstra itu kadang-kadang menciptakan mekanisme tersendiri yang berbeda satu sama lainnya tanpa ada perangkat konstitusional.

#### DAFTAR PUSTAKA

Alder, John, 1989, *Constitutions and Administrative Law*, London: The Macmillan Press LTD.

Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Sekjen dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI.

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

Djafar, Wahyudi, Komisi Negara: Antara 'Latah' dan Keharusan Transisional, terdapat pada <[http://wahyudidjafar.files.wordpress.com/2010/01/komisi-negara\\_antara-latah-dan-keharusan-transisional2.pdf](http://wahyudidjafar.files.wordpress.com/2010/01/komisi-negara_antara-latah-dan-keharusan-transisional2.pdf)> diakses tgl 12 Januari 2013.

Firmansyah Arifin, ad. al. 2005, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, cet. 1, Jakarta: KRHN.

Hamdi, Muchlis, "State Auxiliary Bodies di Beberapa Negara", Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan" Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, surabaya 26-29 Juni 2007.

Hafid, Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Kita, terdapat pada <<http://duniahafid.blogspot.com/2009/02/komisi-komisi-negara-dalam-sistem.html>> diakses tgl 12 Januari 2013.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, <http://www.menpan.go.id/daftar-kelembagaan-2>, diakses 20 Desember 2013.

Meny, Yves dan Andrew Knapp, 1998, *Government and Politic in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford: Oxford University Press.

Nurtjahjo, Hendra, "Lembaga, Badan, dan Komisi

Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 2006.

Pasaribu, Bomer, "Upaya Penataan Kembali State Auxiliary Bodies melalui Peraturan Perundang-Undangan", Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan" Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007.

Stoker, Gerry, 1991, *The Politic of Local Government*, London: The Mac. Millian Press,

Soemantri, Sri, "Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945", Disampaikan dalam dialog hukum dan non hukum "Penataan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan" Departemen Hukum dan HAM RI, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya 26-29 Juni 2007.