

LEMBAGA, BADAN, DAN KOMISI NEGARA INDEPENDEN (STATE AUXILIARY AGENCIES) DI INDONESIA: TINJAUAN HUKUM TATA NEGARA¹

Hendra Nurtjahjo²

Abstrak

Independent state auxiliaries agencies status, may it be as lembaga (state institution), badan (state auxiliary body), or komisi (state commission) on its applications has long been a major problem, especially after amendment of 1945 Constitution. It should be clear whether it is an auxiliary or main institution, and its independency as well that mentioned in the scope of constitution. In constitutional and administrative law reform need to put emphasis on the solution focused that must be viewed as achievable and clarity by constitutional and administrative lawyers. This article focuses on the arising problems regarding position and categorization of state auxiliary or main institution, which have been interpreted roughly within the scope of interpretation of 1945 Constitution (amendment).

Kata kunci: lembaga negara, komisi negara, lembaga independen, hukum tata negara

I. Pendahuluan

Sejak permulaan Orde Baru hingga era reformasi yang masih sedang berlangsung saat ini, telah tumbuh demikian banyak lembaga-lembaga yang berkaitan dengan tujuan negara, fungsi negara, dan tugas-tugas pemerintahan dalam arti luas. Lembaga-lembaga, komisi-komisi, atau badan ini muncul untuk menjalankan fungsi-fungsi negara (pemerintahan) sebagai pelaksanaan lebih lanjut dari tujuan-tujuan negara yang telah ditetapkan dalam konstitusi. Adakalanya secara struktural lembaga-lembaga ini bersifat sub-ordinatif, dapat pula bersifat koordinatif. Fungsinyapun dapat berganda (*multiple*).

¹ Makalah ini disampaikan penulis sebagai Nara Sumber dalam Diskusi terbatas tentang 'Kelembagaan Independen di Indonesia' atas undangan dari LAN (Lembaga Administrasi Negara RI). Ruang Rapat Kepala Pusat Kajian Hukum Administrasi Negara. Jakarta. Selasa 4 April 2005.

² Penulis adalah dosen tetap dengan jabatan Lektor (III/d) di Fakultas Hukum UI, Direktur Pusat Studi HIN UI.

misalnya satu lembaga dapat memegang dua hingga tiga fungsi sekaligus: fungsi legislatif (regulatif), fungsi eksekutif (operasional-administratif), maupun fungsi yudisial (memberikan *punishment/hukuman*), ini dimungkinkan. Semua lembaga ini diidealkan memiliki kedudukan yang independen demi efektivitasnya. Derajat independensinya pun berbeda-beda.

Eksistensi dari lembaga-lembaga pelaksana fungsi negara dan penunjang tugas pemerintahan (*state auxiliaries*) ini tampaknya telah menimbulkan kesemrawutan dalam tatanan pemerintahan maupun kerancuan dalam struktur ketatanegaraan. Yang manakah yang disebut sebagai 'lembaga negara'? Manakah yang merupakan lembaga negara utama dan yang manakah yang merupakan lembaga negara penunjang (pembantu tugas negara). Dapatkah dibentuk penamaan lembaga non-struktural pemerintah?. Hal-hal ini menjadi pertanyaan yuridis yang tidak sederhana untuk dipecahkan. Tidak sinkronnya penataan yuridis keorganisasian ini harus segera dibenahi agar kesemrawutan itu tidak berlarut-larut dan memunculkan problem ketatanegaraan dan keadministrasinegaraan yang baru di kemudian hari.

Tulisan ini mencoba untuk menguraikan sejarah munculnya lembaga-lembaga independen dan memaknai independensi kelembagaan itu dalam format hukum tata negara Indonesia.

II. Evolusi Penyelenggaraan Negara³

Sebagaimana manusia yang memiliki alat perlengkapan untuk bergerak dan bekerja, maka organisasi negara-pun memiliki alat perlengkapan. Alat perlengkapan ini untuk merealisasikan tujuan dan keinginan-keinginan negara (*staatswill*). Alat perlengkapan negara dapat disebut dalam ragam istilah: organ, lembaga, badan, forum, instansi, institusi tambahan (*state auxiliaries*), komisi-komisi negara, badan-badan independen (*independent state bodies* atau *self regulatory bodies*), *Quangos* (*Quasi-autonomous non-governmental organizations*), *state enterprise*, dll.

Secara general, alat-alat perlengkapan negara ini pada pokoknya dapat diklasifikasi menjadi:

1. Lembaga (organ) yang bersumber langsung dari konstitusi.
2. Lembaga (organ) yang tidak bersumber langsung dari konstitusi (derivatif).

³ Sebagian tulisan ini diambil dari buku "Ilmu Negara", karya Hendra Nurtjahjo yang diterbitkan oleh Penerbit Rajawali, 2005. hal. 63 - 64.

Istilah 'sumber' dalam kalimat di atas mengacu pada sumber kewenangan kelembagaannya, apakah diberikan langsung oleh konstitusi ataukah tidak. Kedua jenis lembaga tersebut di atas ada yang berwenang membentuk lembaga/organ (alat perlengkapan negara) lainnya, ada pula yang tidak diberi hak untuk itu. Ada lembaga yang diharuskan untuk independen, ada pula yang terikat dan memiliki keterkaitan fungsional dengan lembaga lainnya.

Logika awal menyatakan bahwa "satu organ untuk menjalankan satu fungsi." Analoginya, satu organ tangan untuk menjalankan satu fungsi saja, yaitu menyuapkan makanan (makan). Namun sesuai dengan perkembangan zaman fungsi dan organ ini mengalami *evolusi*, fungsi-fungsi negara ini kemudian di-elaborasi lagi menjadi tugas-tugas detail kenegaraan. Sehingga, jabatan dari tujuan negara menjadi fungsi-fungsi ini dikonkritkan dalam bentuk tugas-tugas kenegaraan yang cakupannya sedemikian banyak.

Teori awal dan paling banyak menjadi rujukan 'teori fungsi dan organ negara' adalah Trias Politica (Tri Praja). Teori ini dibuat agar kekuasaan tidak terpusat pada satu tangan atau satu institusi tertentu. Kekuasaan harus dipilah menjadi tiga fungsi besar agar dapat saling 'mengawasi' (*checks*) dan saling 'mengimbangi' (*balances*) dalam operasionalisasi kekuasaan yang real. Sehingga, kekuasaan dapat dibatasi (sesuai dengan fungsinya) dan dapat dikontrol (secara internal oleh lembaga lain yang sederajat, maupun secara eksternal oleh rakyat sebagai konstituen real yang diwakili oleh lembaga-lembaga negara tersebut).

Inti dari gagasan *Trias Politica*⁴ ini adalah adanya pemisahan kekuasaan berdasarkan fungsi-fungsi utama negara: eksekutif, legislatif, dan yudisial. Eksekutif berfungsi menjalankan kekuasaan pemerintahan; Legislatif, membuat ketentuan hukum untuk menjalankan kekuasaan; *Judicial power* berfungsi mengadili pelanggaran terhadap ketentuan hukum yang telah dibuat. Ajaran tentang pemisahan fungsi kekuasaan secara horisontal ini dinamakan *separation of powers*, sedangkan pembagian kekuasaan secara vertikal lebih dimaksudkan sebagai federalisme.⁵

⁴ Djokosoetono menerjemahkan istilah ini dengan istilah Tri Praja (*Triaspolitica Montesquieu*); Catur Praja untuk teorinya Van Volenhoven; Dwi Praja (*dichotomy*) untuk Goodnow (*Policy making and policy executing*).

⁵ Federalisme disebut *territorial division of powers*. Pendapat ini disebut oleh Ananda B. Kusuma dalam bukunya "Lahirnya UUD 1945". Pusat Studi HTN UI, 2004. hal. 24-26 Ananda juga menunjukkan kekeliruan Miriam Budiardjo yang menyatakan bahwa Indonesia menganut *Trias Politica* dalam arti *division of powers* (pembagian fungsi kekuasaan secara tidak tegas) dan bukan *separation of powers* (pemisahan fungsi pokok secara tegas).

Menurut Ananda B. Kusuma, prinsip *trias politica* ini dilaksanakan dengan sistem *checks and balances* yang pengertiannya sebagai berikut:⁶

"system that ensure that for every power in government there is an equal and opposite power placed in separate branch to restrain that force... checks and balances are the constitutional controls whereby separate branches of government have limiting powers over each others so that no branch will become supreme."

Konklusinya, dalam menetapkan fungsi-fungsi dan tugas-tugas harus mengacu kepada tujuan negara yang termuat dalam konstitusi. Dari tujuan dasar ini kemudian ditetapkan fungsi-fungsi; dari fungsi-fungsi ini kemudian dijabarkan ke dalam tugas-tugas; dari tugas-tugas inilah kemudian dibentuk organ-organ (lembaga) pelaksananya. Sehingga, lembaga-lembaga negara dan pemerintahan sehari-hari dapat *disetting* sesuai dengan tujuan dasar negara.⁷

Dalam teori organisasi, target utamanya adalah efektif, efisien, dan berkeadilan. Pelaksanaan satu fungsi atau satu tugas tidak selalu harus ditempatkan pada hanya satu organ kelembagaan saja. Kajian detail tentang tugas-tugas pemerintahan yang mengacu pada satu fungsi tertentu perlu dilakukan agar penataan organisasi lembaga-lembaga negara dapat berjalan menuju pemenuhan tujuan dasar negara secara efisien dan tidak tumpang tindih.

Semakin kompleks kegiatan kenegaraan modern, maka semakin banyak lembaga atau alat perlengkapan yang dibutuhkan untuk menjalankan tugas atau fungsi negara. Alat perlengkapan atau lembaga yang di-*create* melalui konstitusi seringkali tidak lagi mampu menampung tugas-tugas spesifik yang umumnya membutuhkan independensi dan profesionalitas dalam pelaksanaannya.⁸ Sehingga, bentukkan alat perlengkapan atau organ

⁶ L. Berman. "Approaching Democracy". 1999: hal. 58, dalam Ananda B. Kusuma "Lahirnya UUD 1945", hal. 25.

⁷ Hendra Nurtjahjo. "Ilmu Negara", (Jakarta: Rajawali. 2005). hal. 71-73.

⁸ Lembaga, komisi, atau badan disini menunjuk kepada *State Auxiliary Agencies* yang independent diluar dari lembaga-lembaga Negara utama (lembaga tinggi Negara) yang tercantum tugas dan kewenangannya di dalam konstitusi. *State Auxiliaries* ini adalah lembaga penunjang (di bawah lingkup dan membantu kerja lembaga-lembaga Negara utama) dalam menjalankan fungsi-fungsi Negara dan pemerintahan, sebagai suatu *derivative organ*. Lembaga penunjang ini juga harus dibedakan dengan keberadaan Ormas, orsos, dan NGO's atau LSM pada umumnya.

(lembaga) baru merupakan *conditio sine qua non* bagi pertumbuhan negara pada era milenium ketiga ini.

Lembaga kepresidenan dengan fungsi eksekutifnya merupakan alat perlengkapan yang dapat menumbuhkan alat perlengkapan negara lainnya untuk melaksanakan tugas-tugas konstitusionalnya yang luas dan banyak. Demikian pula dengan lembaga legislatif semisal DPR, juga dapat menumbuhkan dan membentuk lembaga-lembaga independen yang dapat merealisasi aspirasi rakyat dan ikut mengontrol jalannya lembaga-lembaga negara lainnya yang berada di bawah kontrol fungsi eksekutif (lembaga kepresidenan).

Mengenai perkembangan lembaga-lembaga negara ini, dalam rangka reformasi konstitusi, Jimly Asshiddiqie mengidentifikasi sebagai berikut:⁹

"Pada tingkatan pertama, muncul kesadaran yang makin kuat bahwa badan-badan negara tertentu seperti organisasi Tentara, organisasi Kepolisian, dan Kejaksaan Agung, serta Bank Sentral (Bank Indonesia) harus dikembangkan secara independen. Independensi lembaga-lembaga ini diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif. Pada tingkatan kedua, juga muncul perkembangan berkenaan dengan lembaga-lembaga khusus seperti KOMNAS HAM, KPU, Komisi Ombudsman, KPPU, KPK, KKR, dan lain sebagainya.... Komisi-komisi atau lembaga-lembaga semacam ini selalu diidealkan bersifat independen dan seringkali memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campur-sari, yaitu semi-legislatif dan regulatif, semi-administratif, dan bahkan semi-judicatif.. Bahkan dalam kaitan dengan itu muncul pula istilah 'independent and self regulatory bodies' yang juga berkembang di banyak negara."

Dapat disimpulkan bahwa, pada tataran pertama, lembaga atau organisasi tentara, organisasi kepolisian, organisasi kejaksaan, dan organisasi Bank Sentral adalah lembaga-lembaga yang pertama kali harus didorong untuk menjadi independen, lepas dari kendali dominasi (intervensi) kepala pemerintahan (presiden). Sedangkan pada tataran kedua adalah mewujudkan lembaga-lembaga penunjang (*state auxiliaries* atau *derivative organ*) yang independen, tidak terkooptasi oleh kekuasaan eksekutif maupun legislatif. Upaya memberikan independensi kepada lembaga, badan, dan komisi negara

⁹ Jimly Ashiddiqie. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*. Makalah Disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 14-18 Juli 2003. hal. 22.

ini adalah sebagai langkah demokratisasi terhadap lembaga-lembaga yang menjalankan tugas pemerintahan dalam konteks negara.

Secara umum alat perlengkapan negara yang berupa *state auxiliaries* atau *independent bodies* ini muncul karena: 1. Adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasinya. 2. Adanya upaya *empowerment* terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang lebih spesifik. Masalah kedudukannya struktural atau non-struktural, masalah *financing*-nya budgeter atau non-budgeter (swakelola/mandiri), masalah kepegawaiannya yang *non pns* atau *semi-volunteer*, perlu diposisikan sesuai dengan struktur keadministrasinegaraan yang ingin kita bangun.

Teori mengenai alat perlengkapan negara ini memberi dasar bagi pencermatan pengaturan lebih lanjut lembaga-lembaga negara yang hadir sebagai alat perlengkapan baru. Khususnya bagi negara kita yang tengah melakukan reformasi besar-besaran bagi terbentuknya tatanan negara dan tatanan pemerintahan yang efisien dan efektif.

III. Memaknai Independensi

Pengertian dasar dari istilah '*independent*' 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. Secara filosofis, person atau institusi yang independen (otonom) dibatasi oleh tujuan-tujuan mulia yang ditetapkan sendiri atau ditetapkan oleh otoritas yang lebih tinggi (lebih berwenang) yang dalam operasional selanjutnya tidak lagi dapat mencampuri pelaksanaan fungsinya yang independen.

Menarik untuk dianalogikan, dalam ajaran Islam ada yang disebut "kalimat pembebasan" (kalimah syahadat atau kalimah thoyibah), yaitu "Asyhadu alla ilaha ilallah." Dengan menyatakan dan mengakui "Tiada tuhan (ilah) kecuali Allah" maka sesungguhnya seseorang telah membebaskan dirinya dari dominasi, intervensi, dan keterkungkungan atas apapun kecuali atas perintah Allah SWT. Secara personal menjadi manusia yang merdeka (independen) dari ragam bentuk kooptasi kekuasaan, dan kebendaan (kekayaan), untuk hanya berserah diri kepada perintah Allah SWT sebagaimana yang telah disunahkan oleh Rasulullah SAW. Hal ini bermakna tidak ada sesuatu apapun yang mengikat dirinya (institusi/kolektif)

dan membebaninya untuk mengambil sikap, sehingga ia benar-benar independen dalam arti sesungguhnya.

Begitu pula sebuah lembaga (institusi) yang independen, tidak ada sesuatu apapun yang dapat melakukan intervensi atau mengikatnya dalam mengambil sikap atau kebijakan yang diprediksinya dapat membawa kemashlahatan bagi tujuan yang sudah ditetapkan untuknya. Bagi lembaga-lembaga negara yang independen, tujuan untuk kemashlahatan bangsa dan negara adalah satu-satunya pengikat bagi independensinya.

Pada awalnya keberadaan lembaga independen ini dimaksudkan untuk membatasi kekuasaan lembaga eksekutif yang terlampau besar (*heavy executive*). Hal ini merupakan upaya untuk menegakkan negara hukum yang demokratis sebagai cita-cita negara Republik Indonesia. Namun demikian pola organisasi penyelenggaraan negara ini terus bergulir dan ber-evolusi, sehingga menemukan caranya sendiri untuk mandiri.

IV. Menata Kriteria Independensi

Ada beberapa aspek atau perspektif yang dapat dipertimbangkan sebagai bahan untuk menata ketentuan yuridis bagi pembentukan lembaga-lembaga independen di Indonesia, yaitu antara lain:

1. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis
2. Klasifikasi Lembaga, Komisi, dan Badan
3. Aspek Akuntabilitas
4. Variabel Independensi.

Penjelasan 1. Landasan Filosofis, Sosiologis, dan Yuridis

Semua bentuk peraturan perundang-undangan sudah semestinya memiliki landasan dan pertimbangan filosofis, sosiologis, dan yuridis. Landasan dan pertimbangan yang dibuat tergesa-gesa dan tidak akurat akan menyebabkan operasionalisasi lembaga menjadi salah kaprah. Filosofi alat perlengkapan negara dan adanya dukungan sosiologis (kebutuhan sosial) menjadi dasar bagi konstruksi yuridis yang dilakukan untuk membentuk lembaga, badan, atau komisi Negara tersebut.

Penjelasan 2. Klasifikasi Lembaga

Pembahasan soal lembaga dalam konteks ini jangan dikacaukan atau dilibatkan dengan pembahasan soal Ormas (Organisasi Massa), Orsos (Organisasi Sosial), Ornop (Organisasi Non-Pemerintah), NGO's/LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) atau Parpol/Orsospol (Organisasi/Partai

Politik). Masing-masing lembaga atau organisasi ini (tersebut di atas) sudah diatur dalam UU tersendiri. Pembahasan soal lembaga penunjang independen ini juga tidak melibatkan kedudukan lembaga negara utama, semisal DPR, DPD, MA, Presiden dan lain-lain.

Kesemuanya memang masuk pengertian Lembaga (*institution*) atau Organisasi (*organ*), termasuk juga lembaga dalam konteks pemerintahan negara. Namun demikian, pemberian istilah ini kiranya perlu dipikirkan apakah perlu untuk dipisahkan secara kategoris ataukah dibiarkan sebagaimana terbentuknya saat ini. Misalnya: untuk lembaga yang disebutkan langsung oleh konstitusi dapat dikategorikan sebagai 'lembaga negara' sedangkan untuk lembaga yang tidak langsung disebutkan oleh konstitusi dikategorikan sebagai 'komisi negara,' 'komisi pemerintah' atau 'badan regulasi'.¹⁰

Klasifikasi ini juga dikategorikan berdasarkan bentuk hukumnya. Untuk lembaga negara-lembaga negara (yang disebut langsung oleh konstitusi) dapat dibentuk dalam payung hukum UU (Undang-undang) dan Komisi negara-komisi negara (yang merupakan derivatif dari tugas pemerintahan) dalam bentuk hukum Perpres. Sedangkan badan regulasi-badan regulasi yang dibentuk oleh kementerian untuk tugas tertentu dapat dibentuk melalui SK Menteri terkait.

Klasifikasi ini akan memposisikan komisi-komisi negara dibawah satu payung hukum yang sama, yaitu Peraturan Presiden. Lembaga atau komisi negara ini antara lain: Komnas HAM, KKR, KHN, KPK, KPPU, KPI, PPATK, KPU, Komisi Ombudsman, Komisi Yudisial, Komnas Perlindungan Anak, Komisi Kejaksaan, Komisi Kepolisian, dll. Sementara Badan Regulasi seperti BRTI, BP Migas dapat dalam bentuk SK Menteri, kecuali kalau cukup *significant* bisa dalam bentuk Perpres. Hubungan lembaga-lembaga ini dengan presiden bersifat koordinatif (independen) dan bukan sub-ordinatif (dependen).

Adanya ide untuk melibatkan masyarakat dan sektor swasta dalam pengelolaan pemerintahan negara merupakan ide bagus yang perlu dipertimbangkan (sebagaimana yang disarankan oleh berbagai literatur tentang *reinventing government* dan *good governance*). Ikut sertanya *stake holders* ini kedalam tugas-tugas pemerintahan mungkin dapat memberikan *input*, menjadi *bridging organization*, dan meletakkan independensi pada

¹⁰ Hal ini juga masih merupakan penajakan, dan ini sulit karena UUD Negara RI 1945 (Amendement) sudah terlanjur memperkenalkan istilah 'komisi' untuk nama Komisi Yudisial dan Komisi Pemilihan Umum yang masuk dalam kategori lembaga Negara yang kewenangannya langsung bersumber dari konstitusi.

posisinya yang pas ataukah malah memperlemahnya, perlu dikaji lebih dalam. Lembaga alternatif non-struktural pemerintah masih dimungkinkan.

Klasifikasi berdasarkan anggaran biaya juga bisa dicanangkan, misalnya suatu komisi negara (*state auxiliary organ*) mungkin lebih tepat disebut sebagai 'komisi pemerintah' bila berada di bawah lingkup eksekutif. Mungkin akhirnya bisa dipilah menjadi; 1. Lembaga penunjang struktural, dan 2. Lembaga penunjang non-struktural (LNS). Implikasinya, Lembaga penunjang struktural dibiayai negara, sedangkan Lembaga penunjang non-struktural dibiayai secara mandiri/swakelola.

Penjelasan 3. Akuntabilitas

Secara garis besar apa yang hendak dicapai dari ke-independensi-an ini adalah 1). Lepas dari tekanan politik dan pengaruh kepentingan politik manapun. 2). Bebas dari tugas-tugas/ fungsi titipan lembaga manapun yang merancukan peran utamanya atau tujuan yang diembannya sebagai lembaga penunjang professional (pembantu penyelenggaraan Negara).

Berkenaan dengan konsep *democratic accountability*, ada beberapa segi akuntabilitas yang harus dicantumkan guna mencapai derajat independensi yang memadai, yaitu: 1). *Functional Independence*. 2). *Institutional Independence*. 3). *Organizational Independence*. 4). *Financial Independence*. Kalau diuraikan ke dalam bentuk tanggungjawab atau tanggung gugat (akuntabilitas) itu dapat dimaksudkan ke dalam: 1). Tanggung jawab hukum 2). Tanggung jawab politik 3). Tanggung jawab administratif 4). Tanggung jawab sosial. 5). Tanggung jawab moral (etika). Kesemuanya ini menghendaki pula pengawasan eksternal yang efektif dari berbagai kalangan di masyarakat, semisal LSM khusus yang memonitor perjalanan independensi lembaga tersebut.

Penjelasan 4. Variabel Independensi

Variabel ini harus dibedakan menjadi dua, yaitu variable internal dan variable eksternal. Variabel Internal dapat mencakup soal penentuan anggaran, soal pemilihan dan pengangkatan ketua atau pengurus, pemberhentian ketua, pertanggungjawabannya, soal kepegawaian, pengambilan keputusan untuk menjadi kebijakan lembaga. Variabel eksternal mencakup soal mekanisme hubungan tatakerja dengan lembaga lain, dasar hukum pembentukannya. Karakter independen yang ingin diciptakan adalah bahwa lembaga tersebut berada di bawah lingkup kekuasaan eksekutif (pemerintah), tetapi tidak di bawah kendali eksekutif (presiden). Hal yang juga perlu perhatian khusus dalam men-*set up* independensi ini adalah soal pola rekrutmen yang akuntabel dan objektif. Mungkin variasi metode

rekrutmen masih dimungkinkan karena masing-masing lembaga memiliki kekhasannya sendiri.

V. Penutup

Kesimpulan yang dapat ditarik dari kajian singkat ini menunjukkan bahwa lembaga negara yang independen merupakan organ derivatif (turunan) dari organ/lembaga negara utama yang mengemban fungsi eksekutif, legislatif, maupun yudisial. Tidak menutup kemungkinan juga merupakan derivatif dari fungsi eksaminatif BPK, DPR, DPD, dan lembaga negara utama lainnya. Sebagai lembaga penunjang pelaksanaan fungsi-fungsi negara tersebut idealnya lembaga tersebut bersifat independen, kecuali dimaksudkan lain sebagai benar-benar perpanjangan tangan dari lembaga negara utama. Sebagai *intersection* dari peran negara, *society*, dan *private sector* serta LSM (Ornop, ormas) di sisi yang lain, mungkin dapat dipertimbangkan lembaga alternatif non-struktural pemerintah.

Sehingga, dalam kategorisasi kelembagaan negara ini juga harus dapat dijelaskan, yang manakah yang merupakan (1) lembaga negara (*staat organ*), yang manakah (2) lembaga pemerintah (*regerings organ* sebagai bagian dari lembaga eksekutif), dan yang manakah (3) organisasi non pemerintah/LSM (*Civil Societies Organ*). Lembaga negara utama adalah Presiden, DPR, DPD, MK, MA, dan BPK. Lembaga negara penunjang adalah komisi-komisi negara dan badan-badan regulasi. Lembaga-lembaga negara penunjang inilah yang sebenarnya merupakan *regerings organ* yang lebih tepat disebut sebagai *lembaga pemerintah* (derivatif dari fungsi eksekutif) atau karena sifat independensinya yang kental ia menjadi semacam 'Quasi lembaga pemerintah'. Mengapa? Karena secara status struktural ia berada dalam perangkat lembaga eksekutif (lembaga kepresidenan) tetapi secara finansial ia dapat *self sufficient* (membiayai diri sendiri/non budgeter), dan pola rekrutmen keanggotaannyapun dapat dari berbagai kalangan dan dengan mekanisme yang populis.

Kajian pendahuluan dalam perspektif yuridis ini kiranya perlu ditindaklanjuti melalui suatu penelitian yang komprehensif berkenaan dengan eksistensi lembaga-lembaga independen di Indonesia. Penataan administrasi Negara menyangkut eksistensi lembaga-lembaga independen ini tidak bisa dilakukan serampangan sehingga tidak memberikan pola pengaturan yang sistematis dan *matching* dengan struktur ketatanegaraan maupun tatanan administrasi Negara kita pada saat ini. Menjadi tugas kita bersama untuk melakukan telaah lebih jauh. Wassalam. Copyrights 2006 Hendra Nurtjahjo.

KLASIFIKASI KELEMBAGAAN DAN PAYUNG HUKUMNYA
(PROYEKSI TATANAN NORMATIF KELEMBAGAAN *STATE AUXILIARY AGENCIES*)

NO.	LEMBAGA/ORGAN	PAYUNG HUKUM
1	LEMBAGA NEGARA UTAMA : Presiden, DPR, DPD, MA, MK. BPK.	Undang-Undang Dasar dan Undang-Undang Organik
2	LEMBAGA NEGARA PENUNJANG <i>State Auxiliary Agencies/Derivative Organ:</i> Komnas HAM, KKR, KPK, KPPU, KHN, Komisi Ombudsman, KPU, KY, dll. (Lembaga Penunjang dan Badan Regulasi ini sering disebut sbg. 'Lembaga Independen' yang bebas dari intervensi); Dapat bersifat struktural dan non struktural; budgeter dan non budgeter/self sufficient). BADAN-BADAN REGULASI	Peraturan Presiden (Undang-undang Organik bagi KPU dan KY; DPA atau BPP –Badan Pertimbangan Presiden sebaiknya detailnya dalam bentuk Perpres, UU hanya menyebutkan tugas utama keberadaannya saja, shg. Tdk lagi sama dengan kedudukan lembaga utama) SK Menteri Terkait/Perpres.
3	ORMAS, ORSOS, LSM/NGO's Lembaga Swadaya/Swakelola Masyarakat <i>Civil Society Movement.</i>	Undang-Undang (ttg. Ormas, Kesejahteraan Sosial, dan Yayasan).

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Asrun, Muhammad dan Hendra Nurtjahjo, ed. 70 Tahun Prof. DR. Harun Alrasid, *Integritas, Konsistensi Seorang Sarjana Hukum*, Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara FH. UI, 2000.
- Asshiddiqie, Jimly. *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya Di Indonesia*. Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- _____, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi RI dan Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum UI, 2004.
- Budiardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: PT. Gramedia, 1996.
- Budiman, Arief. *Teori Negara: Negara, Kekuasaan, dan Ideologi*. Jakarta: Gramedia. 1996.
- Burton, Steven J. *An Introduction to Law and Legal Reasoning*, Second ed. Boston: Little, Brown and Company, 1995.
- Estiko, Didit Hariadi, Ed. *Amandemen UUD 1945 dan Implikasinya Terhadap Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Tim Hukum Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi, Setjen DPR RI, 2001.
- Fadjar, A. Mukthie. *Tipe Negara Hukum*. Malang: Widya gama University Press, 1993.
- Farejohn, John, Jack N. Rakove, dan Jonathan Riley, eds. *Constitutional Culture and Democratic Rule*. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- Kusnardi, Moh. dan Bintang R. Saragi. *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Jakarta: PT. Gramedia, 1978.
- _____, dan Harmaily Ibrahim. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, 1978.
- Kusuma. Ananda B. *Lahirnya UUD 1945*, Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara UI, 2004.

Naning, Ramdlon. *Lembaga Legislatif Sebagai Pilar Demokrasi Dan Mekanisme Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945*. Yogyakarta: Penerbit Liberty, 1982.

Nurtjahjo, Hendra. *Ilmu Negara*, Jakarta: PT. Rajawali, 2005.

Patrick, Keyzer. *Legal Problem Solving: A Guide for Law Students*, Sydney: Butterworths, 1994.

Wheare, K.C. *Konstitusi Konstitusi Modern (Terjemahan dari Modern Constitutions)*, Surabaya: Pustaka Eureka, 2003.

Makalah

Asshidiqie, Jimly. *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Amandemen Ke-empat UUD 1945*, Makalah, Disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII, Denpasar, 2003.

Nurtjahjo, Hendra. *Perwakilan Golongan Di Indonesia*, Depok: Pusat Studi Hukum Tata Negara FHUI, 2002.

