

# **Analisis Yuridis Cabang Pemerintahan Keempat “The Fourth Branch Of Government” dalam Struktur Ketatanegaraan di Indonesia**

*By: Tri Subendra Arbani\**

## **Abstract**

*The development of the modern state system is also followed by the establishment of new institutions as a support of the institutions that have been there before. The most significant event in the development and establishment of institutions is the new power branch, which is called by the experts in constitutional as an independent state commission. Independent state commission institution which, if seen from the character and the authority, the agency in some literature in American constitutional law is referred to as the fourth branch of power (The Fourth Branch of Government). Some things that make this institution called the fourth branch of government (The Fourth Branch of Government) is the fact that the agency, or commission or the state body run more than one function of government as well. The existence of a fourth branch of government (The Fourth Branch of Government) with the characteristics of state institutions whose authorities are quasi, combinations, as well as the accumulation of three existing government functions and make this institution to be difficult to identify in thought Trias Politica. The phenomenon of the rise of an institution with a new concept that has influenced the constitutional system in many countries.*

## **Abstrak**

*Perkembangan sistem ketatanegaraan modern diikuti pula dengan terbentuknya lembaga-lembaga baru sebagai penunjang dari lembaga yang telah ada sebelumnya. Hal yang paling signifikan dalam perkembangan dan pembentukan institusi demokratis tersebut tidak lain adalah cabang kekuasaan baru yang biasa disebut oleh kalangan ahli tata negara sebagai komisi negara independen. Lembaga komisi negara independen yang jika dilihat dari sifat dan kewengannya, lembaga tersebut dalam beberapa literatur hukum tata negara di Amerika disebut sebagai cabang kekuasaan keempat (The Fourth Branch of Government). Beberapa hal yang membuat lembaga negara ini disebut sebagai cabang pemerintahan keempat (The Fourth Branch of Government) adalah fakta bahwa lembaga, atau komisi atau badan negara tersebut menjalankan lebih dari satu bahkan ketiga fungsi pemerintahan sekaligus. Eksistensi*

---

\*Alumni Mahasiswa Jurusan Ilmu Hukum Universitas Islam Negeri Alaudin Makasar dan Saat ini aktif sebagai Kepala Departemen Kajian, Penelitian dan Pengembangan Keluarga Mahasiswa Magister Hukum Universitas Gadjah Mada. Email: [arbani305@gmail.com](mailto:arbani305@gmail.com).

*cabang pemerintahan keempat (The Fourth Branch of Government) dengan karakteristik lembaga negara yang kewenangannya yang bersifat kuasi, kombinasi, maupun akumulasi dari tiga fungsi pemerintahan yang ada dan menjadikan lembaga ini untuk sulit diidentifikasi dalam pemikiran Trias Politica. Fenomena munculnya sebuah lembaga dengan konsep baru tersebut telah ikut mempengaruhi sistem ketatanegaraan dibanyak negara.*

**Kata Kunci:** Cabang Pemerintahan Keempat, dan lembaga negara.

## A. Pendahuluan

Pada konteks ketatanegaraan Indonesia, dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasca amandemen telah menampilkan sebuah gagasan barunya setelah melakukan perubahan yang secara bertahap dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) selama empat tahun yakni tahun 1999, 2000, 2001 dan 2002, walaupun menurut Mahfud Md, tidak tepat bila dikatakan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 sejak tahun 1999 sudah diubah sebanyak empat kali. Hal yang benar menurutnya, Undang-Undang Dasar 1945 diubah atau di amandemen sebanyak satu kali, dibahas selama tiga tahun dengan cermat dan disahkan dalam empat tahap sidang tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Proses yang amat panjang ini membuktikan bahwa perubahan itu sudah dilakukan dengan cermat, bukan dengan terburu-buru karena ada kesepakatan dasar yang selalu dijadikan landasan yang berkelanjutan dalam pembahasan-pembahasan.<sup>1</sup>Terlepas dari penyebutan secara kontekstual, dapat dilihat bahwa perubahan atau hasil amandemen 1945 sudah jauh lebih baik dari pada Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen, hal ini sulit dibantah oleh siapapun.

Setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 tampak dengan jelas bahwa perkembangan demokrasi tumbuh dengan baik. Adanya perubahan itu sendiri sudah merupakan suatu kemajuan yang sangat besar bagi demokrasi sebab pada masa lalu setiap gagasan untuk mengubah Undang-Undang Dasar 1945 dianggap sebagai *subversif*.<sup>2</sup> Perubahan Undang-Undang Dasar 1945 telah memunculkan ketentuan tentang *checks and balances* dimana setiap lembaga negara saling mengontrol satu sama lain. Setelah amandemen, Undang-Undang Dasar 1945 telah melahirkan beberapa lembaga baru seperti Komisi Yudisial (KY) dan Mahkamah

---

<sup>1</sup>Moh.Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, p. xi.

<sup>2</sup>*Ibid.*, p. xiii.

Konstitusi (MK), selain lembaga yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 banyak pula lahir lembaga-lembaga negara yang bersifat independent (*independent agent*) maupun lembaga-lembaga non struktural lainnya, serta komisi eksekutif (*eksekutive branch agencie*) dan lembaga negara yang bersifat *ad hoc* atau sementara. Banyaknya lembaga baru tersebut sangat mempengaruhi struktur ketatanegaraan di Indonesia.

Struktur ketatanegaraan di Indonesia, lembaga negara secara umum dibagi menjadi kedalam tiga bagian yakni lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Hal ini tidak terlepas dari konsep klasik tentang pemisahan kekuasaan teori *Trias Politica* dari *Baron de Montesquie*<sup>3</sup>, secara implementasi Indonesia tidak menganut secara murni konsep *Trias Politca* tersebut. Perkembangan sistem ketatanegaraan modern diikuti pula dengan terbentuknya lembaga-lembaga baru sebagai penunjang dari lembaga yang telah ada sebelumnya. Perkembangan lembaga baru tersebut telah eksis serta menjadi fenomena yang menarik dan penting untuk dikaji. Hal yang paling signifikan dalam perkembangan dan pembentukan institusi demokratis tersebut tidak lain adalah pembentukan lembaga negara yang baru yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan baru yang biasa disebut oleh kalangan ahli tata negara sebagai komisi negara independen. Lembaga komisi negara independen yang jika dilihat dari sifat dan kewengannya, lembaga tersebut dalam beberapa literatur hukum tata negara di Amerika disebut sebagai cabang kekuasaan keempat (*The Fourth Branch of Government*).

Melihat pula dalam perspektif sejarah, perkembangan pelaksanaan demokrasi modern di banyak negara tidak cukup hanya mengandalkan cabang-cabang kekuasaan yang diperkenalkan oleh *Montesquieu*. Cabang-cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif itu dipandang tidak mampu dan tidak efektif lagi untuk menyelesaikan masalah yang ada di abad sekarang ini.<sup>4</sup> Sehingga dibutuhkan suatu organ tambahan yang mampu menjawab masalah tersebut.

Lembaga negara sebagaimana dalam "*The Fourth Branch Of Government*" disebut sebagai cabang kekuasaan keempat yang telah banyak disinggung sebagai sebuah analisis administratif yang baru terhadap cabang-cabang pemerintahan di era modern. Salah satu ahli yang mengemukakan hal tersebut adalah Donald S. Dobkin dalam

---

<sup>3</sup>Nama lengkap Montesquie, Charles Louis de Secondat Baron de la Brede et de Montesquieu.

<sup>4</sup>Firmansyah Arifin, 2005, *Lembaga Negara Dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasioanal bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, p. 1.

penelitiannya berjudul *The Rise Administrative States : A Prescription For Lawlessness*, sebagaimana dikutip oleh Rizki Ramadani:

*“The Rise Administrative bodies probably has been the most significant legal trend of the last century and perhaps more values today are affected by their decisions than by those of all the courts, review of administrative decisions apart..They have become a eritable fourth branch of the Government, which has deranged our three-branch legal theories much as the concept of a fourth dimension unsettles our three dimensional thinking”*.<sup>5</sup>

Adapula pendapat dari *Yves Meny and Andrew Knaap*, sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshidiqie, sebagai berikut :

*“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 headles fourth branch of the government. It take the form of what are generally knwon as independen regulatory commissions.*<sup>6</sup>

Cabang pemerintahan keempat (*The Fourth Branch of Government*) yang dimaksud dalam hal ini adalah lembaga, komisi, instansi atau organ yang sifatnya independen, dalam arti tidak di bawah cabang kekuasaan lainnya. Beberapa hal yang membuat lembaga negara ini disebut sebagai cabang pemerintahan keempat (*The Fourth Branch of Government*) adalah fakta bahwa lembaga, atau komisi atau badan negara tersebut menjalankan lebih dari satu bahkan ketiga fungsi pemerintahan sekaligus. Eksistensi cabang pemerintahan keempat (*The Fourth Branch of Government*) dengan karakteristik lembaga negara yang kewenangannya yang bersifat kuasi, kombinasi, maupun akumulasi dari tiga fungsi pemerintahan yang ada dan menjadikan lembaga ini untuk sulit diidentifikasi dalam pemikiran *Trias Politica*. Fenomena munculnya sebuah lembaga dengan konsep baru tersebut telah ikut mempengaruhi sistem ketatanegaraan dibanyak negara.

Pada konteks ketatanegaraan Indonesia, ada kecendrungan dalam teori dan praktek administrasi untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administratif menjadi bagian dari tugas dari tugas cabang kekuasaan yang baru. Misalnya, kewenangan penindakan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan, dan penyitaan) dan pencegahan atas tindak pidana korupsi dilaksanakan pula oleh Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Selain itu, kewenangan menyelenggarakan pemilihan umum yang tadinya berada dibawah kendali menteri dalam negeri, saat ini dilaksanakan sepenuhnya oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) secara independen,

---

<sup>5</sup>Rizki Ramadani, 2015, *Hukum dalam Bunga Rampai Pemikiran*, Genta Press, Yogyakarta, p. 84.

<sup>6</sup>Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta. p. 8.

yang kemudian menjadi cabang kekuasaan yang baru karena karakteristik dan sifat yang dimilikinya.<sup>7</sup>

Ide pembaruan yang menyertai pembentukan lembaga-lembaga baru pada umumnya didasarkan atas dorongan untuk mewujudkan lembaga yang memiliki suatu idealisme serta mendorong suatu modernisasi dan efektifitas pelayanan. Akan tetapi, yang menjadi masalah ialah proses pembentukan lembaga-lembaga baru itu tumbuh cepat tanpa didasari atas desain yang matang dan komperhesif. Masalah lain yang muncul ialah kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan. Sebagian pandangan mengatakan bahwa organ yang berada di konstitusi sifatnya lebih permanen, dibanding yang berada diperaturan perundang-undangan dibawahnya. Hingga saat ini kita masih mendengar perdebatan soal permanen atau tidaknya komisi pemberantasan korupsi yang biasa disebut KPK, oleh karena tugasnya yang dianggap sementara, hingga kejaksaan dan kepolisian berfungsi dengan baik. Namun, karena bahasa undang-undang pembentukan KPK sama sekali tidak mengamanatkan perihal kesementaraan KPK.<sup>8</sup>

Perubahan dan pembentukan institusi atau lembaga baru dalam sistem dan struktur kekuasaan negara merupakan implikasi tuntutan reformasi serta aspirasi keadilan yang berkembang di masyarakat, sekaligus sebagai upaya mendorong terwujudnya cita-cita negara demokrasi, tegaknya hak asasi manusia dan hukum yang berkeadilan, serta pemerintahan yang bersih dan bertanggung jawab.<sup>9</sup> Terlepas dari berbagai permasalahan tersebut, kehadiran cabang pemerintahan keempat (*The Fourth Branch of Government*) telah menjadi solusi dalam pemecahan masalah kenegaraan di masa sekarang ini. Demi menjawab tantang dimasa yang akan datang maka dibutuhkan suatu konsep baru dalam menjalankan fungsi dari suatu bangsa untuk menjamin kesejahteraan dan kemakmuran dari rakyat demi terwujudnya cita-cita dari negara Indonesia. Berdasar uraian diatas dapat dikaji mengenai kehadiran "*the Fourth Branch of Government*" atau cabang kekuasaan keempat dalam sistem Ketatanegaraan di Indonesia. Tulisan ini akan fokus membahas beberapa hal diantaranya, kedudukan "*the Fourth Branch of Government*" atau cabang pemerintahan keempat dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia dan implikasinya terhadap struktur ketatanegaraan di Indonesia.

---

<sup>7</sup>Gunawan A. Tauda, 2012, *Komisi Negara Independen (Eksistensi Independen Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan)*, Genta Press, Yogyakarta, p. 148.

<sup>8</sup>Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Lembaga Negara Independen*, Rajawali PERS, Jakarta, p. 134-135.

<sup>9</sup>Firmansah Arifin, *Op.Cit.*, p. 1.

## B. Kedudukan *The Fourth Branch Of Government* dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia

### 1. Lahirnya *the Fourth Branch of Government* Cabang Pemerintahan

Birokrasi pemerintahan makin dirasakan tidak efisien dalam memenuhi tuntutan aspirasi rakyat yang terus meningkat. Dari sinilah kemudian muncul banyak lembaga negara yang mendukung fungsi lembaga negara pokok. Praktek ketatanegaraan dan pelayanan publik yang semakin kompleks menjadikan kebutuhan akan adanya lembaga semacam ini. Jumlah lembaga pendukung juga semakin banyak dan sangat *powerful*. Daniel E. Hall mengemukakan hal ini karena,

*”First, the job of governing has become too large for Congress, the courts, and the President to handle. Second, agencies possess expertise. They can hire specialists and benefit from continous contact with the same subjects”*<sup>10</sup>

Selanjutnya hampir semua negara mengadakan pembaruan di sektor birokrasi dan administrasi publik sebab *“bureaucracy has become absolute”*.<sup>11</sup> Semua lembaga pendukung tersebut bukan dan tidak dapat diperlakukan sebagai organisasi swasta atau lembaga non pemerintahan (*ornop*).<sup>12</sup> Keberadaan lembaga ini tidak berada dalam ranah cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, ataupun cabang kekuasaan kehakiman. Kedudukan mereka sebagai lembaga yang membantu lembaga pokok, bahkan tidak jarang dari mereka yang menjalankan fungsi campuran. Oleh karena itu ada yang bersifat independen, dan ada pula yang semi atau *quasi* independen.<sup>13</sup>

Untuk status lembaga pendukung yang bersifat independen ada beberapa kriteria yang menentukan yaitu:

- a. Dinyatakan secara tegas oleh Kongres dalam Undang-Undang tentang komisi tersebut.
- b. Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan

---

<sup>10</sup>Daniel E. Hall, 1997, *Constitutional Law Case and Commentary*, Delmar Publishers, United State of America , p. 285.

<sup>11</sup>Warren G. 1996, *Bennis, The Coming Death of Bureaucracy*, Think, p 30-35. dalam Jimly Asshiddiqie, *Op Cit.*, p. 4.

<sup>12</sup>*“Agencies have been analogized to a ”forth branch” of government. This is not accurate, as the constitution establishes only three branch and does not permit the creation of a fourth. Even more as you will learn, agencies are accountable to tree constitutional branches. Though they are not a branch of government, they do perform the functions of all three branches of government, creating separation of powers problems.* Lihat Daniel E. Hall., *Op Cit.*, p. 286.

<sup>13</sup>[http://course.unt.edu/chandler/SLIS5647/Slides/cs4\\_02\\_adminiReg/sld008.htm](http://course.unt.edu/chandler/SLIS5647/Slides/cs4_02_adminiReg/sld008.htm), diakses pada tanggal 12 Agustus 2016.

- (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi
- c. Kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan
- d. Kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu
- e. Masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).<sup>14</sup>

## 2. *The Fourth Branch of Government* di Indonesia.

Menurut Crince le Roy, terdapat kekuasaan lainnya disamping tiga kekuasaan negara menurut Montesquieu. Akan tetapi para ahli sering tidak memberikan tempat bagi kekuasaan yang ditemukan itu di dalam pola kekuasaan berdasarkan Undang-Undang Dasar. Akibatnya menurut Crince le Roy, terjadi ketegangan-ketegangan antara hukum tertulis di satu pihak dengan kenyataan dalam masyarakat dipihak yang lainnya. Bahkan, ada ahli yang mengatakan kekuasaan tersebut tidak mempunyai alamat. Menurut Crince le Roy, apabila kekuasaan tersebut tidak mempunyai alamat, maka harus diusahakan kekuasaan tersebut mendapatkan alamat.<sup>15</sup> Terhadap kekuasaan ini, sering disebut sebagai kekuasaan ke-empat, beberapa ahli menyebut sebagai *De Vierde Macht* atau *The Fourth Branch of The Government*.

Pada negara Amerika Serikat (selanjutnya disingkat AS) juga muncul kekuasaan lain disamping kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Beberapa ahli menyebutnya sebagai *The Fourth Branch of The Government*. Kekuasaan tersebut adalah independent agencies. Sebagaimana diketahui Konstitusi AS didasari pada prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan, menurut konstitusi AS kekuasaan legislatif yang dijamin dalam konstitusi diserahkan kepada Kongres. Kekuasaan eksekutif harus diserahkan kepada Presiden. Sedangkan kekuasaan judicial AS pada satu Mahkamah Agung, dan pada semacam Pengadilan rendah karena Kongres dari waktu ke waktu akan memberikan keputusan dan ketetapan.

---

<sup>14</sup>William F. Fox, Funk dan Seamon dalam Dede Mariana, *Efektifitas Keberadaan Lembaga-Lembaga Non Struktural Di Indonesia*, Makalah, Disampaikan pada Diskusi "Pengkajian Lembaga-Lembaga Non Struktural di Indonesia, diselenggarakan oleh Sekretariat Negara Republik Indonesia dan Universitas Padjadjaran Bandung 7 Agustus 20.

<sup>15</sup>Crince le Roy, 1981, *Kekuasaan ke-empat Pengenalan Ulang*, diterjemahkan oleh Soehardjo, Semarang, p. 21.

Pertumbuhan luar biasa pada lembaga-lembaga pemerintahan dengan kekuasaan regulasi yang luas di AS terjadi pada abad ke-20.<sup>16</sup> Pertumbuhan ini telah menimbulkan banyak masalah kebijakan dan koordinasi di pemerintahan. Perkembangan ini pada akhirnya mendorong Brownlow untuk membuat pernyataannya yang terkenal dengan istilahnya lembaga-lembaga independen sebagai “*The Fourth Branch of The Government*”, bertindak tanpa tanggung-jawab dan tidak dikoordinir oleh Presiden. Menurut Saskia Lavrijssen, posisi dari lembaga-lembaga independen dengan kekuasaan regulasi yang luas akan sangat dapat digabungkan dengan prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan dari Konstitusi AS. Oleh karena itu, Saskia Lavrijssen berpendapat bahwa dalam hal lembaga-lembaga independen dibentuk setiap kekuasaan harus mampu melaksanakan sistem *checks and balances* dari kekuasaan lainnya dalam mengontrol tindakan lembaga. Presiden, Kongres dan Judisiari terus mengecek tindakan-tindakan dari lembaga-lembaga independen dan eksekutif. Selain itu, menurut Saskia Lavrijssen *the Fourth Branch of The Government* yang tidak disebut dalam Konstitusi AS, memainkan satu peranan penting dalam sistem checks and balances antara tiga kekuasaan asli.<sup>17</sup>

Lahirnya cabang kekuasaan baru atau cabang kekuasaan keempat, dimana di Indonesia biasa disebut sebagai komisi-komisi independen membuat masyarakat merasa memiliki kekuatan baru, tidak hanya melalui komponen infra struktur politik namun juga melalui lembaga independen untuk lebih terlibat dalam ruang gerak birokrasi. Independensi dapat ditentukan sesuai kriteria yang telah dikemukakan. Pada kasus Indonesia, banyak lembaga baru yang dibentuk tanpa kajian yang mendalam sehingga satu dengan yang lainnya saling berbenturan dalam hal kewenangan dan fungsinya. Disisi lain banyaknya lembaga tersebut membuat sulit untuk benar-benar dipilah mana saja yang termasuk kedalam lembaga negara independen yang dalam hal ini termasuk cabang kekuasaan keempat atau lembaga yang masuk kedalam ranah eksekutif, legislatif dan

---

<sup>16</sup>Keberadaan independent agencies di AS sebenarnya telah ada di AS lebih dari seratus tahun. Misalnya, Komisi Perdagangan Internasional (ICC), yang mempunyai tugas untuk meregulasi perkereta-apian, didirikan tahun 1887. Komisi Perdagangan Federal (FTC) dibentuk tahun 1914 dan mengikuti model ICC karena kekuasaan dan kewenangan yang independent seperti ICC. Akan tetapi, pada awal abad ke-duapuluh perkebangannya semakin meningkat. Saskia Lavrijssen, *An Analysis of The Constitutional Position of The US Independent Agencies*, (1 Januari 2008), terdapat di situs <<http://www.tilburguniversity.nl/tilec/publications/discussionpapers/2004-001.pdf>> diakses pada tanggal 1 September 2016.

<sup>17</sup>*Ibid.*

yudikatif. Selain lembaga-lembaga yang memang dasarnya didisain untuk terbebas dari ranah cabang kekuasaan lainnya, ada juga lembaga-lembaga tanpa struktur yang jelas atau biasa disebut dengan lembaga non struktural.

Adapun beberapa hal yang menjadi dasar terbentuknya Lembaga Non Struktural, antara lain:

- a. Terjadinya delegitimasi lembaga-lembaga negara yang telah ada. Hal ini disebabkan karena terbuktinya asumsi yang menyatakan bahwa terjadi korupsi sistemik yang mengakar dan sulit untuk diberantas.
- b. Tingginya beban kerja lembaga yang telah ada sehingga diperlukan lembaga baru sebagai pelengkap. Demi tercapainya pelayanan publik yang optimal bagi masyarakat, maka Pemerintah memandang perlu untuk membentuk lembaga baru.
- c. Sebagai langkah penyesuaian negara terhadap perkembangan sistem ketatanegaraan dan tuntutan masyarakat. Perubahan sistem ketatanegaraan RI memaksa negara melakukan reformasi dalam berbagai lini, termasuk reformasi kelembagaan. Beberapa Lembaga Non Struktural dibentuk untuk mengakomodir hal ini, termasuk penegakan supremasi hukum, perbaikan citra pengadilan.
- d. Perkembangan kewenangan bidang pemerintahan tertentu yang diselenggarakan oleh organisasi pemerintahan yang semakin kompleks, sehingga tidak dimungkinkan lagi dikelola secara regular dalam organisasi yang bersangkutan.
- e. Dalam rangka menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Timbul pemikiran bahwa dengan dibentuknya lembaga-lembaga tambahan yang bersifat non struktural akan lebih membuka peluang dalam upaya menerapkan prinsip-prinsip *good governance*.<sup>25</sup>

Jika lembaga *auxiliary* diartikan sesuai dengan arti harfiahnya yaitu sebagai lembaga *supporting* atau *subordinary*, maka sebenarnya telah banyak lembaga seperti ini di Indonesia yang berada dalam lingkungan kekuasaan eksekutif. Lembaga ini sering disebut lembaga non departemen. Lembaga ini mendukung atau membantu departemen-departemen dalam lingkungan eksekutif, sehingga kedudukannya berada di bawah departemen-departemen yang ada, namun fungsinya tetap sebagai lembaga pembantu.

Ada pula lembaga pendukung yang tidak berada dibawah departemen, tapi berfungsi membantu langsung cabang kekuasaan

legislatif atau yudikatif atau eksekutif, bahkan ada yang memiliki fungsi campuran. Landasan yuridis lahirnya lembaga-lembaga pendukung ini sangat beragam. Sebagian lembaga hanya memiliki dasar penunjukannya saja dalam undang-undang, namun eksistensinya diatur oleh PP, Perpres atau Kepres. Lembaga seperti ini biasanya dilahirkan karena suatu permasalahan baru yang diatur undang-undang dan membutuhkan lembaga untuk menegakan peraturan tersebut, contohnya Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang dibentuk berdasarkan undang-undang anti monopoli, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban yang dibentuk berdasarkan undang-undang perlindungan saksi dan korban. Ada pula lembaga yang dibentuk berdasarkan ratifikasi Perjanjian Internasional seperti Komisi Anti Kekerasan terhadap Perempuan yang dibentuk berdasarkan ratifikasi dari CEDAW.

Jika ingin mengidentifikasi lahirnya suatu lembaga maka dikaji terlebih dahulu landasan yuridis pembentukannya. Landasan tersebut dapat dilihat pada bagan di bawah ini.

NO.	PRODUK HUKUM		LEMBAGA NONSTRUKTURAL
	NOMOR	TENTAMG	
1.	Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2000	Komisi Hukum Nasional	Komisi Hukum Nasional
2.	Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002	Kepolisian	Komisi Kepolisian Nasional
3.	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999	Persaingan Usaha	Komisi Pengawas Persaingan Usaha
4.	Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999	Komisi Pengawas Persaingan Usaha	
	Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2003	Komisi Perlindungan Anak Indonesia	Komisi Perlindungan Anak Indonesia
5.	Peraturan Presiden Nomor 65 Tahun 2005	Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan	Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan
9.	Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2004	Kejaksaan	Komisi Kejaksaan
7.	Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2005	Komisi Kejaksaan	
	Peraturan Presiden Nomor 75 Tahun 2006	Komisi Penanggulangan AIDS Nasional	Komisi Penanggulangan AIDS Nasional
8.	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1998	Kesejahteraan Lanjut Usia	Komisi Nasional Lanjut Usia
9.	Keputusan Presiden Nomor 52 Tahun 2004	Komisi Nasional Lanjut Usia	
	Undang-Undang Nomor	Penyiaran	Komisi Penyiaran

	32 Tahun 2003		Indonesia
10.	Keppres No. 267/M/2003	Pembentukan dan Masa Jabatan Anggota KPI	
	Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2001	Merek	Komisi Banding Merek
11.	Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2005	OTK Komisi Banding Merek	
	Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2001	Merek	
12.	Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2005	Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Komisi Banding Paten	Komisi Banding Paten
	Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008	Keterbukaan Informasi Publik	Komisi Informasi Pusat
13.	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2008	Penyelenggaraan Haji	Komisi Pengawas Haji Indonesia
14.	Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999	Hak Asasi Manusia	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
15.	Keputusan Presiden Nomor 48 Tahun 2000	Sekretariat Jenderal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	
	Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2003	Pemilihan Umum	
16.	Keputusan Presiden Nomor 54 Tahun 2003	Pola Organisasi dan Tata Kerja Komisi Pemilihan Umum	Komisi Pemilihan Umum
	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Nomor 20 Tahun 2001	Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
17.	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 jo Nomor 30 Tahun 2002	Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	
	Keputusan Presiden Nomor 105 Tahun 1999	Komite Nasional Keselamatan Transportasi	Komite Nasional Keselamatan Transportasi
18.	Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 2000	Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak	Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak
19.	Peraturan Pemerintah Nomor 102 Tahun 2000	Standardisasi Nasional	
20.	Keputusan Presiden Nomor 78 Tahun 2001	Komite Akreditasi Nasional	Komite Akreditasi Nasional
	Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2000	Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan	Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan
21.	Peraturan Pemerintah Nomor 102 Tahun 2000	Standardisasi Nasional	Komite Standar Nasional Untuk Satuan Ukuran

	Keputusan Presiden Nomor 79 Tahun 2001	Komite Standar Nasional Untuk Satuan Ukuran	
22.	Keputusan Presiden Nomor 84 Tahun 2004 jo Nomor 2 Tahun 2005	Komite Standar Akuntansi Pemerintah	Komite Standar Akuntansi Pemerintah
23.	Keputusan Presiden Nomor 18 Tahun 2006	Komite Privatisasi Perusahaan Perseroan	Komite Privatisasi Perusahaan Perseroan
24.	Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2005	Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur	Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur
25.	Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2006	Komite Nasional Pengendalian Flu Burung	Komite Nasional Pengendalian Flu Burung (Avian Influenza) dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza
26.	Keppres nomor 12 Tahun 2006	Komite Pengarah Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus	Komite Pengarah Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus di Pulau Batam, Pulau Bintan, dan Pulau Karimun
27.	Keputusan Presiden Nomor 72 Tahun 2001	Komite Olah Raga Nasional Indonesia	Komite Olah Raga Nasional Indonesia
28.	Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2010	Komite Inovasi Nasional	Komite Inovasi Nasional
29.	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003	Ketenagakerjaan	Lembaga Produktivitas Nasional
30.	Peraturan Presiden Nomor 50 Tahun 2005	Lembaga Produktivitas Nasional	
	Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 1994	Perfilman Nasional	Lembaga Sensor Film
31.	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003	Ketenagakerjaan	Lembaga Kerja Sama Tripartit
32.	Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2005	TSO Lembaga Kerja Sama Tripartit	
	Keputusan Presiden Nomor 83 Tahun 1999	Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat	Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat
33.	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2006	Perlindungan Saksi dan Korban	Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban
34.	Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2008	Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban	
	Keputusan Presiden Nomor 110 Tahun 1999	Dewan Buku Nasional	Dewan Buku Nasional
35.	Keputusan Presiden Nomor 63 Tahun 2003	Dewan Gula Nasional	Dewan Gula Nasional
36.	Keputusan Presiden Nomor 94 Tahun 1999	Dewan Riset Nasional	Dewan Riset Nasional

37.	Keputusan Presiden Nomor 24 Tahun 1999	Dewan Koperasi Indonesia	Dewan Koperasi Indonesia (pending)
38.	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 jo Nomor 32 Tahun 2004	Pemerintahan Daerah	Dewan Pertimbangann Otonomi Daerah
39.	Keputusan Presiden Nomor 151 Tahun 2000	Dewan Pertimbangann Otonomi Daerah	
	Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 2007	Dewan Kelautan Indonesia	Dewan Kelautan Indonesia
40.	Keputusan Presiden Nomor 20 Tahun 2006	Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional	Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional
41.	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003	Ketenagakerjaan	Dewan Pengupahan Nasional
42.	Keputusan Presiden Nomor 107 Tahun 2004	Dewan Pengupahan Nasional	
	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996	Pangan	Dewan Ketahanan Pangan *)
43.	Keputusan Presiden Nomor 132 Tahun 2001	Dewan Ketahanan Pangan	
	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2007	Energi	Dewan Energi Nasional
44.	Peraturan Presiden Nomor 26 Tahun 2008	Dewan Energi Nasional	
	Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999	Pers	Dewan Pers
45.	Pasal 16 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945	Pembentukan Dewan Pertimbangan Presiden	Dewan Pertimbangan Presiden
	Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006	Dewan Pertimbangan Presiden	
46.	Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2007	Tata Kerja Dewan Pertimbangan Presiden dan Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden	
	Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2008	Dewan Sumber Daya Air Nasional	Dewan Sumber Daya Air Nasional
47.	Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2008	Dewan Nasional Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas	Dewan Nasional Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas (Dewan Nasional)
48.	Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 jo Nomor 44 Tahun 2007 tentang Penetapan PP Pengganti UU No. 1 Tahun 2000	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi UU	Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam
49.	Peraturan Pemerintah	Kawasan Perdagangan Bebas	

	Nomor 46 Tahun 2007	dan Pelabuhan Bebas Batam	
	Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 jo Nomor 44 Tahun 2007 tentang Penetapan PP Pengganti UU No. 1 Tahun 2000	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi UU	Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan
	Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2007	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan	
50.	Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 jo Nomor 44 Tahun 2007 tentang Penetapan PP Pengganti UU No. 1 Tahun 2000	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi UU	Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun
	Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2007	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun	
51.	Keputusan Presiden Nomor 101 Tahun 1999	Dewan Ketahanan Nasional	Dewan Ketahanan Nasional
52.	Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2008	Dewan Nasional Perubahan Iklim	Dewan Nasional Perubahan Iklim
53.	Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2004	Sistem Jaminan Nasional	
	Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2008	Susunan OTK, Tata Cara Pengangkatan, Penggantian, & Pemberhentian Anggota DJSN	Dewan Jaminan Sosial Nasional
54.	Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2002	Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia	Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia
55.	Keputusan Presiden Nomor 132 Tahun 1998 Jo Nomor 49 Tahun 1993	Dewan Penerbangan Antariksa Nasional	Dewan Penerbangan Antariksa Nasional
56.	Peraturan Presiden Nomor 33 Tahun 2010	Dewan Nasional dan Dewan Kawasan Kawasan Ekonomi Khusus	Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus
57.	Keputusan Presiden Nomor 150 Tahun 2002	Badan Pengembangan KAPET	Badan Pengembangan KAPET
58.	Keputusan Presiden Nomor 63 Tahun 2000	Badan Kebijakan dan Pengendalian Perumahan dan Permukiman Nasional	Badan Kebijakan dan Pengendalian Perumahan dan Permukiman Nasional
59.	Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2004	Sumber Daya Air	Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum
	Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2005	Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum	
60.	Keputusan Presiden Nomor 22 Tahun 2001	Badan Pengelola Dana Abadi Umat	Badan Pengelola Dana Abadi Umat

61.	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001	Minyak dan Gas Bumi	
62.	Peraturan Pemerintah Nomor 67 Tahun 2002	Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian BBM dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa	Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas
	Keputusan Presiden Nomor 86 Tahun 2002	Pembentukan Badan Pengatur Penyediaan dan Pendistribusian BBM dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa	
	Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003	Ketenagakerjaan	Badan Nasional Sertifikasi
63.	Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2004	Badan Nasional Sertifikasi Profesi	Profesi
	Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2001	Badan Perlindungan Konsumen Nasional	Badan Perlindungan Konsumen Nasional
64.	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2007	Penyelenggaraan Pemilu	Badan Pengawas Pemilihan Umum
65.	Peraturan Presiden Nomor 23 Tahun 2009 jo Nomor 27 Tahun 2008	Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura	Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura
66.	Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2008	Rencana Tata Ruang wilayah Nasional	Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional
67.	Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2008	Rencana Tata Ruang Wilayah Nasional	
	Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 2009	Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional	
	Peraturan Presiden Nomor 14 Tahun 2007	Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo	Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo
68.	Keputusan Presiden Nomor 8 Tahun 2001	Badan Amil Zakat Nasional	Badan Amil Zakat Nasional
69.	Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2005	Badan Koordinasi Keamanan Laut	Badan Koordinasi Keamanan Laut
70.	Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2003	Badan Pengawas Pasar Tenaga Listrik	Badan Pengawas Pasar Tenaga Listrik
71.	Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2007	Penyelenggaraan Keolahragaan	Badan Standardisasi dan Akreditasi Nasional Keolahragaan
72.	Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2007	Penyelenggaraan Keolahragaan	Badan Olahraga Profesional
73.	Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008	Wilayah Negara	Badan Nasional Pengelola Perbatasan
74.	Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010	Badan Nasional Pengelola Perbatasan	
		Peraturan Pemerintah	Perfilman

	Nomor 8 Tahun 1994		Perfilman Nasional
75.	Keputusan Presiden Nomor 71 Tahun 1998	Badan Pertimbangan Kepegawaian	Badan Pertimbangan Kepegawaian
76.	Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 1994	Pengelolaan Masjid Istiqlal	Badan Pelaksana Pengelola Masjid Istiqlal
77.	Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2000 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Th. 2000	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Sabang menjadi UU	Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Sabang
78.	Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan PP Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2000	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas menjadi Undang-undang	Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam
	Perpu No 1 Tahun 2007		
79.	Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 2007	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam	
	Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan PP Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2000	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas menjadi Undang-undang	
80.	Perppu No 1 Tahun 2007	Perubahan atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 Tentang Penetapan PP Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Per-dagangan Bebas dan Pela-buhan Bebas Menjadi Undang-Undang	Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun
	Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2007	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun	
	Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 tentang Penetapan PP Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2000	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas menjadi Undang-undang	
81.	Perppu No 1 Tahun 2007	Perubahan atas Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2000 Tentang PP Pengganti UU Nomor 1 Tahun 2000 Tentang Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Menjadi Undang-Undang	Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan

	Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 2007	Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan	
	Keputusan Presiden Nomor 12 Tahun 1994	Badan Pertimbangan Kesehatan Nasional	Badan Pertimbangan Kesehatan Nasional
82.	Keputusan Presiden Nomor 54 Tahun 2005	Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan	Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan
83.	Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2006	Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program dan Reformasi	Unit Kerja Presiden untuk Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4)
84.	Keputusan Presiden Nomor 54 Tahun 2009	Unit Kerja Presiden untuk Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4)	
	Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008	Ombudsman Republik Indonesia	
85.	Undang-Undang RI Nomor 25 Tahun 2009	Pelayanan Publik	Ombudsman Republik Indonesia
	Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2009	Sekretariat Jenderal Ombudsman RI	
	Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004	Praktik Kedokteran	Konsil Kedokteran Indonesia
86.	Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2002	Tindak Pidana Pencucian Uang	Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan
87.	Keputusan Presiden Nomor 81 Tahun 2003	Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan	
	Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1990	Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia	
88.	Keputusan Presiden Nomor 28 Tahun 2002	Pengesahan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia	Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia
	Keputusan Presiden Nomor 56 Tahun 1995	Majelis Disiplin Tenaga Kesehatan	Majelis Disiplin Tenaga Kesehatan

Sumber : (*Bagan tersebut diakses pada situs MenpanRB*)<sup>18</sup>

Selain lembaga yang telah disebutkan di atas, ada pula lembaga yang dasar pendiriannya memang ditujukan untuk bertindak dan memiliki pengaruh kuat terhadap cabang kekuasaan yang telah ada (*constitutional importance*). Lembaga tersebut dapat di lihat pada tabel di bawah.<sup>19</sup>

<sup>18</sup>MenpanRB.<http://www.menpan.go.id/kelembagaan/792-daftar-kelembagaan-2>, diakses pada tgl 2 September 2016.

<sup>19</sup>*Ibid.*

NO.	PRODUK HUKUM		LEMBAGA NEGARA
	NOMOR	TENTANG	
1.	Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2004	Komisi Yudisial	Komisi Yudisial
2.	Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2012	Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial	Sekretariat Jenderal Komisi Yudisial
3.	Undang-undang Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pemilihan Umum	Pemilihan Umum	Komisi Pemilihan Umum
4.	Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 jo Nomor 20 Tahun 2001	Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
	Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 jo Nomor 30 Tahun 2002	Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	
5.	Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008	Ombudsman Republik Indonesia	Ombudsman Republik Indonesia
6.	Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2009	Sekretariat Jenderal Ombudsman RI	Sekretariat Jenderal Ombudsman RI
7.	Undang-Undang Penyiaran Nomor 32 Tahun 2002	Penyiaran	Komisi Penyiaran Indonesia
8.	Tap MPR NO.XVII/MPR/1998, Undang-Undang No. 39 tentang HAM	Komisi Perlindungan HAM	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
9.	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999	Persaingan Usaha	Komisi Pengawas Persaingan Usaha
	Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999	Komisi Pengawas Persaingan Usaha	

Jika dikaitkan dengan kriteria independensi seperti yang telah dikemukakan, maka di Indonesia status lembaga pendukung ini ada yang bersifat independen, ada pula yang dibentuk untuk membantu atau mendukung kinerja eksekutif, namun penetapan status independen berdasarkan kriteria Independensi tidak jelas dalam setiap dasar hukumnya. Salah satu dampak dari perbedaan dasar hukum pendirian lembaga pembantu adalah mengenai sumber anggaran.

Lembaga pendukung yang memiliki dasar hukum undang-undang, alokasi anggarannya langsung dari APBN, sedangkan jika dasar hukum dari lembaga pendukung ini adalah Kepres atau Perpres maka sumber anggarannya tidak menjadi langsung melainkan melalui Sekretariat Negara. Perbedaan sumber anggaran ini, terjadi beberapa kasus keterlambatan pencairan, misalnya yang terjadi pada Komisi Ombudsman Negara (sebelum berubah menjadi Undang-Undang) dan Komisi Hukum Nasional (KHN).<sup>20</sup> Menjalankan kewenangannya, lembaga-lembaga pembantu ini juga sering mengalami friksi antara lembaga yang membantu dan yang dibantu, contohnya sengketa antara MA dan KY<sup>21</sup>, antara komisi penyiaran Indonesia KPI dan Depkominfo, serta lembaga-lembaga lain yang masih mungkin berpotensi untuk saling bersengketa.

### 3. Kedudukan *the Fourth Branch of Government* dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia

Menurut Jimly Asshiddiqie terdapat lebih dari 34 organ, jabatan, atau lembaga-lembaga yang secara eksplisit disebut dan diatur keberadaannya dalam UUD 1945. Organ tersebut dapat dibedakan dari dua kriteria, yaitu (i) kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Dari segi hirarkinya lembaga atau organ negara dapat dibedakan ke dalam tiga lapis:

1. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yakni: presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA dan BPK. Seluruh lembaga tersebut mendapat kewenangan dari UUD 1945.
2. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, yakni: menteri negara, TNI, Polri, KY, KPU, dan BI.

---

<sup>20</sup>Keputusan Presiden Nomor 15 Tahun 2000 tentang pembentukan Komisi Hukum Nasional (KHN).

<sup>21</sup>KY mulai menjalankan tugas-tugasnya untuk menjaga kehormatan dan keluhuran martabat hakim, terutama hakim agung. Ketegangan muncul ketika KY merasakan adanya kesulitan untuk meminta keterangan dari Ketua MA tentang kasus yang menjadi perhatian masyarakat. Selain itu KY juga merasa kesulitan untuk melakukan pemeriksaan-pemeriksaan atau pemanggilan terhadap beberapa hakim agung. Puncak permasalahannya adalah ketika KY menggagas Perppu tentang Kocok Ulang Hakim Agung. 31 orang hakim agung kemudian mengajukan permohonan uji materi atas UU Nomor 22 Tahun 2004 terhadap UUD, khususnya yang menyangkut kewenangan KY untuk mengawasi hakim agung. Lihat Mohammad Mahfud M.D, "Konflik Mahkamah Agung Vs Komisi Yudisial dalam perspektif politik hukum", <http://arfanhy.blogspot.com/2008/04/konflik-mahkamah-agung-vs-komisi.html>, Tanggal 18 September 2016.

Lembaga-lembaga tersebut ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang.

3. Organ lapis ketiga adalah lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari *regulator* atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Misalnya Komisi Hukum Nasional dan Komisi Ombudsman Nasional.<sup>22</sup>

Kehadiran lembaga negara baru dan *State auxiliary institutions* mempengaruhi bentuk struktur ketatanegaraan dan konsep mengenai lembaga negara itu sendiri. Menurut Bagir Manan lembaga negara dapat dibagi berdasarkan “fungsi”. Negara dijalankan oleh lembaga-lembaga sesuai dengan fungsinya yaitu fungsi ketatanegaraan, fungsi administrasi, fungsi *auxiliary*, dan fungsi *ad-hoc*. Jimly Asshiddiqie juga mengemukakan bahwa di antara lembaga tersebut ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan organ pendukung (*auxiliary state organs*).<sup>23</sup> Jika digunakan pendekatan “dasar hukum” atau sumber kewenangan, maka posisi *state auxiliary institutions* akan seperti dalam bagan struktur ketatanegaraan Amerika. Keterlibatan masyarakat melalui lembaga pendukung menjadi sebuah suasana baru dalam struktur ketatanegaraan yang telah ada sebelumnya.<sup>24</sup>

Jika dikaji posisi dari *the fourth branch of government*, dan dihubungkan dengan lembaga negara utama, maka kedudukan antara cabang kekuasaan satu dengan yang lainnya memiliki kedudukan yang setara dan saling berhubungan satu dengan yang lainnya. Pembagian lembaga pada bagan di atas dilakukan berdasarkan fungsi kekuasaan negara dan sama sekali tidak berkaitan dengan hirarki kelembagaan. *Posisi lembaga negara bantu ada pada “fungsi auxiliary. State auxiliary institutions* yang bersifat independen berada di tengah antara

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 49-51.

<sup>23</sup> Jimly Asshiddiqie, *Loc.Cit.*, p.xi.

<sup>24</sup> Struktur ketatanegaraan suatu negara meliputi dua suasana, supra struktur politik dan Infra struktur politik. Supra struktur politik adalah segala sesuatu yang bersangkutan dengan apa yang disebut alat perlengkapan negara termasuk segala hal yang berhubungan dengannya. Hal-hal yang termasuk dalam supra struktur politik ini adalah mengenai kedudukannya, kekuasaannya, wewengnya, tugasnya, pembentukannya, serta hubungan antara alat-alat perlengkapan itu. Infra struktur politik adalah struktur politik yang berada di bawah permukaan. Infra struktur politik meliputi lima komponen yaitu partai politik, golongan kepentingan, alat komunikasi politik golongan penekan, tokoh politik. Antara supra dan infra struktur politik terdapat hngan tbbalik. Lihat, Sri Soemantri, 1984, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta, p.39.

infra struktur politik dan supra struktur politik. *State auxiliary institutions* dapat dikatakan menjadi jembatan penghubung antara kekuatan masyarakat dan kekuasaan negara.

Lembaga pendukung yang merupakan *executive agency* menjadi lembaga pendukung yang lebih condong kekuasaan pemerintah. Lembaga yang berstatus independen akan lebih condong pada kekuatan masyarakat. Disinilah terjadi penyeimbangan kekuatan politik. Garis putus-putus yang menghubungkan antara lembaga independen dengan lembaga-lembaga pokok tersebut menggambarkan bahwa lembaga independen ini tidak terpisah sama sekali dengan lembaga negara pokok namun tetap merupakan lembaga pembantu bagi lembaga negara pokok.

Sesuai dengan istilah *actual governmental process*, maka lembaga-lembaga dalam struktur ketatanegaraan harus membentuk satu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara. Kesatuan proses ini tercapai dengan tegasnya fungsi, kewenangan dan posisi kedudukan lembaga negara dalam struktur ketatanegaraan. *State auxiliary institutions* yang tidak memiliki ketegasan independensi menjadi tidak memiliki posisi jelas dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Eksperimentasi kelembagaan dengan pembentukan *state auxiliary institutions* tidak boleh dilakukan secara parsial. Keberadaan *state auxiliary institutions* harus dikaitkan dengan lembaga-lembaga lain yang telah ada karena sifat dasarnya yang merupakan lembaga pembantu. *State auxiliary institutions* harus menjadi satu kesatuan proses bersinergi dengan suasana struktur ketatanegaraan (antara suasana supra struktur politik dan infrastruktur politik).

### **C. Implikasi *the Fourth Branch of Government* terhadap Struktur Ketatanegaraan di Indonesia**

Pada bagian pembahasan sebelumnya telah dibahas perihal latarbelakang serta kedudukan kehadiran *the Fourth Branch of Government* atau Cabang Pemerintahan Keempat, termasuk perbandingannya dengan negara lain. kehadiran "*the Fourth Branch of Government*" atau Cabang Pemerintahan Keempat tentu memberikan implikasi terhadap struktur ketatanegaraan di Indonesia. Menurut penulis, secara umum implikasi tersebut dapat dibagi menjadi dua kategori yakni : Implikasi secara yuridis dan implikasi secara politis. Zainal Arifin Mochtar dalam bukunya lembaga negara independen, membagi dua implikasi yuridis dari kehadiran lembaga negara independen, yakni Implikasi substansi yuridis dan implikasi

Administratif Yuridis.<sup>25</sup> Pada pembahasan kali ini penulis hanya akan membahas implikasi yuridis secara umum. Implikasi ini detailnya dapat dipetakan menjadi beberapa bagian, yakni: implikasi pada hubungan kekuasaan keempat dengan lembaga negara lainnya, implikasi pada posisi kelembagaan dalam struktur ketatanegaraan, implikasi terhadap pembiayaan lembaga, implikasi terhadap pengambilan keputusan yang dikeluarkan.

Dasar yuridis pembentukan lembaga negara merupakan pondasi dalam menjalankan setiap tugas dan fungsinya, dalam menjalankan tugas dan fungsinya lembaga negara kadangkali menemui gesekan tentang klaim kewenangan antara tiap lembaga. Masalah yang sering ditemui ialah, lembaga-lembaga tersebut kesulitan untuk menjalankan fungsi-fungsi yang sifatnya koordinatif, oleh karena ketiadaan kewenangan yang disematkan untuk melakukan tindakan itu. Misalnya saja benturan kewenangan antara KPK dengan PPATK, dalam hal penanganan tindak pencucian uang. Menjalankan kewenangannya, lembaga-lembaga ini juga sering mengalami friksi antara lembaga yang membantu dan yang dibantu, contohnya sengketa antara MA dan KY<sup>26</sup>, antara Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) dan Depkominfo, serta lembaga-lembaga lain yang masih mungkin berpotensi untuk saling besengketa.

Penyelesaian permasalahan benturan kewenangan dapat diselesaikan melalui beberapa cara, yakni: *pertama*, penyelesaian sengketa harus dimulai sejak pembentukan lembaga dengan melakukan kajian mendalam mengenai fungsi dan kewenangan yang jelas, agar ketika terbentuk tak ada benturan kewenangan. *Kedua*, jika suatu lembaga telah terbentuk dan memiliki dasar yuridis mengenai tugas dan fungsinya, maka penyelesaiannya dibawah ke ranah peradilan yang dalam hal ini Mahkamah Konstitusi memiliki kewenangan akan hal tersebut. Mahkamah Konstitusi dalam Pasal 10 ayat (1) UU MK menentukan bahwa: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan

---

<sup>25</sup>Zainal Arifin Mochtar, 2016, *Lembaga negara....Op.Cit.*, p. 133.

<sup>26</sup>KY mulai menjalankan tugas-tugasnya untuk menjaga kehormatan dan keluhuran martabat hakim, terutama hakim agung. Ketegangan muncul ketika KY merasakan adanya kesulitan untuk meminta keterangan dari Ketua MA tentang kasus yang menjadi perhatian masyarakat. Selain itu KY juga merasa kesulitan untuk melakukan pemeriksaan-pemeriksaan atau pemanggilan terhadap beberapa hakim agung. Puncak permasalahannya adalah ketika KY menggagas Perppu tentang Kocok Ulang Hakim Agung. 31 orang hakim agung kemudian mengajukan permohonan uji materi atas UU Nomor 22 Tahun 2004 terhadap UUD, khususnya yang menyangkut kewenangan KY untuk mengawasi hakim agung. Lihat Mohammad Mahfud M.D, “Konflik Mahkamah Agung Vs Komisi Yudisial dalam perspektif politik hukum”, <http://arfanhy.blogspot.com/2008/04/konflik-mahkamah-agung-vs-komisi.html>, Tanggal 18 September 2016.

terakhir yang putusannya bersifat final untuk: a. ...; b. memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>27</sup> *Ketiga*, membentuk undang-undang khusus yang mengatur penataan dan pengaturan hubungan setiap lembaga negara. *keempat*, lembaga negara yang memiliki kewenangan yang sama salah satunya dihapus atau diintegrasikan/ dilebur menjadi satu lembaga.

Adapun implikasi posisi kelembagaan dalam struktur ketatanegaraan adalah dasar pendirian suatu lembaga berbeda yang satu dengan yang lainnya, ada lembaga yang didirikan atas perintah konstitusi, undang-undang, dan ada yang didirikan atas dasar kepres. Beragamnya landasan yuridis pendirian suatu lembaga membuat posisi setiap lembaga juga berbeda. Hal ini akan sangat menentukan tinggi rendahnya derajat suatu lembaga. Akibat tidak adanya kesetaraan bentuk alas hukum tersebut, sedikit banyaknya telah memberikan efek terganggunya model penataan lembaga negara independen. Hal ini akan sulit menentukan mana lembaga negara utama dan mana lembaga negara sampiran (*auxiliary*). Secara sederhana, lepas diterimanya pandangan ini, menggunakan pandangan Jellineck tentang organ *mittelbare* dan *unmittelbare*, organ yang pembentukannya bersandar pada konstitusi bisa dikatakan memiliki urgensi lebih tinggi dibanding yang dibentuk berdasarkan undang-undang, karena tanpa kehadirannya, negara dinilai tidak dapat berjalan. Namun, dalam praktiknya pandangan ini memicu perdebatan, misalnya saja, konstitusi yang menjamin hak asasi manusia, bukan berarti tidak membutuhkan Komnas HAM, dan lebih butuh Komisi Yudisial yang diberi tempat di konstitusi.<sup>28</sup>

Penentuan posisi setiap lembaga negara tentunya harus dikaji dari berbagai aspek, seperti teori yang dikembangkan oleh Jimly Asshiddiqie, didalam bukunya dia membagi Organ tersebut, dapat dibedakan dari dua kriteria, yaitu (i) kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan Negara. sehingga dengan adanya pembagian ini sedikit banyaknya dapat ditarik kesimpulan mengenai posisi tiap lembaga negara, baik yang bersifat utama dan penunjang serta herarki dan kedudukannya.

Adapun implikasinya terhadap pembiayaan besar terhadap lembaga

---

<sup>27</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2011 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 70, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5226.

<sup>28</sup>Zainal Arifin Mochtar, 2016, Op.Cit., p. 134.

negara baru atau lembaga negara yang masuk dalam ranah lembaga negara non-struktural merupakan salah satu implikasi dari hadirnya lembaga tersebut. Jika dikaitkan dengan kriteria independensi seperti yang telah dikemukakan, maka di Indonesia status lembaga pendukung ini ada yang bersifat independen, ada pula yang dibentuk untuk membantu atau mendukung kinerja eksekutif, namun penetapan status independen berdasarkan kriteria Independensi tidak jelas dalam setiap dasar hukumnya. Salah satu dampak dari perbedaan dasar hukum pendirian lembaga pembantu adalah mengenai sumber anggaran. Lembaga Pendukung yang memiliki dasar hukum undang-undang, alokasi anggarannya langsung dari APBN, sedangkan jika dasar hukum dari lembaga pendukung ini adalah Kepres atau Perpres maka sumber anggarannya tidak menjadi langsung melainkan melalui Sekretariat Negara. Perbedaan sumber anggaran ini, terjadi beberapa kasus keterlambatan pencairan, misalnya yang terjadi pada Komisi Ombudsman Negara<sup>29</sup> (sebelum berubah menjadi Undang-Undang) sekarang berubah menjadi Ombudsman RI<sup>30</sup> dan Komisi Hukum Nasional (KHN).

Laporan yang dirilis oleh Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (FITRA) memperkirakan sekitar Rp 2,1 triliun dana anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) terhamburkan untuk total 89 lembaga non struktural. Jumlah itu masih ditambah dengan duit dari non-APBN Rp 2,8 triliun. Sebanyak 10 dari 89 lembaga nonstruktural tersebut tidak menghabiskan anggaran APBN seperti di antaranya Satuan Kerja Khusus Pelaksana Kegiatan Usaha Hulu Minyak dan Gas Bumi (SKK Migas). SKK Migas setiap tahun menghabiskan anggaran Rp 1,8 triliun. "Anggaran itu penggunaannya tidak dalam pengawasan DPR, sama dengan anggaran CSR (*Corporate Social Responsibility*). Menurut catatan FITRA, 89 lembaga nonstruktural tersebut memiliki total aset sebesar Rp 9,6 triliun. Pemerintah telah menghapus beberapa lembaga-lembaga nonstruktural sebagai bentuk penghematan anggaran karena lembaga tersebut tidak efektif. Pemerintahan Presiden Joko Widodo juga menyebut akan mendirikan lembaga ekonomi kreatif.

Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) Andrinof Chaniago menyebutkan, lembaga ekonomi kreatif itu akan menjadi eksekutor atas pengembangan kegiatan ekonomi kreatif. Badan ini tidak akan membuat kebijakan. Badan tersebut, akan mengintegrasikan

---

<sup>29</sup>Lembaga ini di bentuk pada tanggal 10 Maret tahun 2000 dengan Keputusan Presiden Nomor 44 Tahun 2000 tentang Komisi Ombudsman Negara.

<sup>30</sup>Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 2008 Tentang Ombudsman Republik Indonesia, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 139, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4899.

aktivitas promosi produk dan jasa dalam negeri ke luar negeri. Anggaran untuk badan tersebut akan masuk dalam pembahasan Rancangan APBN tahun 2015. Pada bulan september 2016, Jokowi telah membubarkan 10 lembaga nonstruktural yaitu Dewan Penerbangan dan Antariksa Nasional; Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat; Dewan Buku Nasional; Komisi Hukum Nasional; Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional. Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan; Badan Pengembangan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu; Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak; Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia; dan Dewan Gula Indonesia. Dari 10 lembaga tersebut, hanya dua lembaga yang mendapat duit dari APBN, yaitu Komisi Hukum Nasional yang mendapat Rp 13,5 miliar setiap tahun dan Dewan Gula Indonesia yang mengantongi Rp 1,3 miliar.<sup>31,32</sup>

Jika dilihat besarnya anggaran yang digunakan dalam mengerakkan suatu lembaga, maka kebijakan pemerintah dalam membubarkan lembaga yang memiliki kewenangan yang sama telah tepat. Demi mewujudkan lembaga yang ideal sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan perkembangan zaman, maka dibutuhkan suatu penataan diberbagai aspek kelembagaan. Adanya penataan baik dari aspek penganggaran dan aspek lainnya akan memberikan dampak baik bagi berjalannya suatu negara dan pemerintahan. Sebelum perubahan Undang-undnag Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, kita tidak mengenal yang namanya sengketa kewenangan antar lembaga negara. Adapun latar belakang munculnya pengaturan tentang sengketa kewenangan antar lembaga negara dilatarbelakangi oleh perubahan struktur ketatanegaraan Indonesia yang terkait dengan penataan kelembagaan negara dimana kita tidak dapat mengenal lagi sebutan lembaga tinggi negara dimana kita mengenal lagi sebutan lembaga tinggi dan tertinggi negara sebagaimana dahulu dikenal sebelum perubahan UUD 1945. Hal ini dikarenakan perubahan kedudukan MPR sebagai lembaga penjelmaan kedaulatan rakyat sebelum perubahan UUD 1945. Tetapi setelah amandemen pemegang kedaulatan rakyat kembali kepegang aslinya yakni rakyat secara langsung. Sehingga posisi masing-masing lembaga negara didalam UUD 1945 berada dalam posisi masing-masing lembaga negara pada posisi sejajar atau horizontal dengan penguatan prinsip *checks and balances*.

---

<sup>31</sup>[http://www.cnnindonesia.com/nasional/20141215155052-12-18253/triliunan-duit-///\\_apbn\\_terhambur-buat-89-lembaga-nonstruktural/](http://www.cnnindonesia.com/nasional/20141215155052-12-18253/triliunan-duit-///_apbn_terhambur-buat-89-lembaga-nonstruktural/), diakses pada tanggal 20 September 2016.

<sup>32</sup>*Ibid.*

Oleh karena pemisahan kekuasaan dilakukan secara horizontal maka akan terbuka peluang bagi organ/lembaga negara yang ada dalam UUD 1945 untuk bersengketa yang terkait dengan kewenangannya oleh karena itu perlu pengaturan terkait dengan sengketa kewenangan antar lembaga negara.<sup>33</sup> Adanya ketegangan antar lembaga negara independen bukan hal yang baru, bahkan hal tersebut sering terulang. Kasus ketegangan kewenangan antar lembaga yang sering menarik perhatian publik adalah Rivalitas Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan Kepolisian Negara Republik Indonesia yang terulang menunjukkan agenda pemberantasan korupsi rentan terkooptasi kepentingan politik. Terhadap kasus tersebut, persoalan kelembagaan Komisi Pemberantasan Korupsi-Polri ini menyedot perhatian publik. Jajak pendapat menunjukkan mayoritas responden mengikuti pemberitaan kasus ini di berbagai media massa. Selain itu, responden juga mengikuti perkembangan isu dari perbincangan sosial di lingkungan sekitar.<sup>34</sup>

Ketegangan hubungan KPK-Polri tidak terlepas dari rivalitas parpol ataupun kepentingan politik lainnya. Itu terindikasi dari keteguhan dukungan dari partai pendukung pemerintah terhadap pengajuan calon Kepala Polri Komisariss Jenderal Budi Gunawan. Di sisi lain, permainan politik di DPR dengan hampir semua fraksi meloloskan uji kelayakan dan kepatutan terhadap budi gunawan menggambarkan situasi yang tak koheren dengan pembelahan politik dalam kubu koalisi indonesia hebat dan koalisi merah putih. Kuatnya gurita politik di balik kasus ini juga terindikasi dari kebuntuan proses hukum di kedua belah pihak. Saat ini, baik KPK maupun Polri saling menjerat dengan laporan perkara pada masa lalu. Meski demikian, dalam persepsi responden, tekanan politik cenderung lebih besar pada lembaga kepolisian ketimbang KPK. Persepsi ini turut memengaruhi sikap publik yang cenderung memihak lembaga KPK dari pada kepolisian dalam rivalitas ini.<sup>35</sup>

Langkah efektif yang bisa dipakai ialah sebagaimana kasus sebelumnya, perseteruan KPK-Polri kali ini. *Pertama*, Pemerintah sebaiknya bersikap lebih proporsional dalam mengatasi persoalan. *Kedua*, pembentukan tim independen oleh Presiden yang bertugas dalam menyecari jalan keluar dan menyelesaikan masalah, adapun tim

---

<sup>33</sup> Mexasai Indra, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, p. 163.

<sup>34</sup> Indah Surya Wardhani, *Mencari Penyelesaian Konflik KPK-Polri*, <http://nasional.kompas.com/read/2015/02/02/16590421/Mencari.Penyelesaian.Konflik.KPK-Polri>, diakses pada tanggal 3 September 2016.

<sup>35</sup> *Ibid.*

independen terdiri dari unsur akademisi, mantan komisioner KPK, dan mantan pejabat Polri. Tim ini akan mampu menghindari tekanan parpol. Dan langkah yang terakhir ialah menegakkan hukum yang berkeadilan dan mengembalikan proses hukum pemberantasan korupsi di jalurnya.

#### **D. Penutup**

Dari uraian yang sebagaimana telah dijelaskan di atas, maka dapat diambil sebuah kesimpulan dalam makalah ini sebagai berikut: *Pertama*, posisi cabang kekuasaan keempat jika dikaitkan dengan dua suasana struktur ketatanegaraan, akan berada di tengah di antara infra struktur politik dan supra struktur politik. Posisi ini mencerminkan maksud pendiriannya untuk menjadi jembatan penghubung antara kekuatan masyarakat dan kekuasaan negara. Masyarakat merasa memiliki kekuatan baru melalui lembaga cabang kekuasaan baru tersebut untuk lebih terlibat dalam ruang gerak birokrasi. Kekuasaan kecepat yang menjelma menjadi lembaga negara baru tidak terpisah sama sekali dengan lembaga negara pokok namun tetap merupakan lembaga pembantu bagi lembaga negara pokok. *Kedua*, implikasi kehadiran cabang kekuasaan keempat dapat dikelompokkan menjadi dua yakni, Implikasi secara yuridis dan Implikasi secara Politis. Implikasi secara yuridis dapat dipetakan menjadi beberapa bagian, yakni: implikasi pada hubungan kekuasaan keempat dengan lembaga negara lainnya, implikasi pada posisi kelembagaan dalam struktur ketatanegaraan, implikasi terhadap pembiayaan lembaga, implikasi terhadap pengambilan keputusan yang dikeluarkan. Implikasi politis yang akan dibahas secara umum yang dalam hal ini membahas tentang pola hubungan antar lembaga negara dan proses tarik-ulur kepentingan yang bersifat politis. Jika dikelompokkan maka dapat dipilah menjadi 2 bagian yakni Implikasi terhadap pemilihan pimpinan lembaga, dan implikasi terhadap ketegangan hubungan dengan lembaga negara lainnya.

### Daftar Pustaka

- A. Tauda, Gunawan 2012, *Komisi Negara Independen (Eksistensi Independen Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru Dalam Sistem Ketatanegaraan)*, Genta Press, Yogyakarta.
- Arifin Mochtar, Zainal, 2016, *Lembaga Negara Independen*, Rajawali PERS, Jakarta.
- Arifin, Firmansyah, 2005, *Lembaga Negara Dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasioanal bekerjasama dengan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly, 2010, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sinar Grafika, Jakarta.
- \_\_\_\_\_.2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Buana Ilmu, Jakarta
- \_\_\_\_\_.2004, *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Budiardjo, Miriam, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta.
- E. Hall, Daniel, 1997, *Constitutional Law Case and Commentary*, Delmar Publishers, United State of America.
- Isra, Saldi, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislatif: Menguatnya model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Iver, Mac, 1965, *The Web of Goverent*, Mac Millan Co, New York.
- Indra, Mexsasai, 2011, *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia*, Refika Aditama, Bandung.
- Juanda, 2006, *Hukum Pemerintahan Daerah (Pasang Surut Hubungan Kewenangan DPRD dan Kepala Daerah)*, Alumni, Jakarta.
- Kusnardi, Moh. dan Bintang R, Saragih, 2000, *Ilmu Negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Mahfud, Moh.MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta.
- Manan, Bagir, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Mandar Maju, Bandung.
- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, 1983, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Meny, Yves and Andrew Knapp, 1998, *Government and Politic in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, Oxford University Press, Oxford, hlm. 281. Dalam bukunya Jimly Asshiddiqie, 2010,

*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta..

- Natabaya, H.A.S, “Lembaga (tinggi) Negara Menurut UUD 1945”, dalam Refly Harun, dkk , 2004, *Menjaga Denyut Konstitusi, Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Narbuko, Cholid dan Abu Achmadi, 1997, *Metedologi Penelitian*, Bumi Pustaka, Jakarta.
- Ramadani, Rizki, 2015, *Hukum dalam Bunga Rampai Pemikiran*, Genta Press, Yogyakarta.
- Raisul, Muttaqien, *Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara*, 2006, Nusamedia dan Penerbit Nuansa, Bandung.
- Sukanto, Soerjono, 1970, *Sosiologi Suatu Pengantar*, UI Press, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soemantri, Sri, 1984, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Rajawali, Jakarta.
- Thohari, A.Ahsin, Kedudukan Komisi-Komisi Negara Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, *Jurnal Hukum Jantera*, Edisi 12 Tahun III, April 2006, 2006, PSHK, Jakarta.
- Cornelis, “State Auxiliary Agencies”, *Jurnal Hukum Jentera*, Edisi 12 Tahun III, April – Juni, 2006, PSHK, Jakarta.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 1999 Jo Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Korupsi. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2002 Nomor 137, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4250.