Jurnal Supremasi, Volume 16 Nomor 2 Tahun 2026
Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum
https://ejournal.unisbablitar.ac.id/index.php/supremasi
p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

RUANG KONSTITUSIONAL ANTARA: KETIDAKJELASAN KEDUDUKAN STATE AUXILIARY ORGANS DAN IMPLIKASINYA TERHADAP AKUNTABILITAS PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Abdurrahman[1], Iwan Setiawan[2], Erham[3]
Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Bima
E-mail: iwandompu1983@gmail.com[2]

Abstrak

Proliferasi lembaga negara bantu (*state auxiliary organs*) di Indonesia pasca-reformasi konstitusi 1998 mengubah konfigurasi akuntabilitas horizontal, namun perubahan ini tidak diikuti penataan kedudukan konstitusional yang memadai. Penelitian ini mengkaji problematika ketidakjelasan kedudukan hukum lembaga-lembaga tersebut beserta implikasinya terhadap akuntabilitas lembaga pemerintahan, sebuah celah yang belum banyak disentuh kajian terdahulu karena umumnya membahas komisi independen secara parsial dan tidak memandangnya sebagai satu fungsi akuntabilitas yang sistemik. Metode yang digunakan adalah hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan perbandingan, dengan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dianalisis melalui teknik preskriptif-analitis. Hasilnya menunjukkan bahwa lembaga negara bantu menempati ruang konstitusional antara *(intermediary)* yang tidak sepenuhnya independen namun juga tidak terintegrasi penuh ke dalam tiga cabang kekuasaan klasik, sehingga menimbulkan tumpang tindih kewenangan, proses pengisian jabatan yang rawan intervensi politik, dan mekanisme akuntabilitas kelembagaan yang lemah. Kondisi ini berimplikasi langsung pada lemahnya akuntabilitas lembaga pemerintahan secara keseluruhan, karena fungsi pengawasan yang seharusnya dijalankan lembaga negara bantu kehilangan daya paksa *(enforceability)* manakala kedudukannya sendiri tidak terlindungi secara konstitusional; perbandingan dengan Amerika Serikat, Inggris, dan Korea Selatan memperlihatkan bahwa ketahanan kelembagaan lebih ditentukan oleh kekuatan instrumen akuntabilitas horizontal dan sosial di sekitar lembaga, bukan oleh derajat independensi formalnya. Penelitian ini menyimpulkan bahwa penguatan kedudukan *state auxiliary organs* di Indonesia memerlukan basis konstitusional yang lebih tegas, harmonisasi regulasi sektoral, dan kerangka akuntabilitas berlapis yang memadukan akuntabilitas hukum, finansial, dan demokratis, guna mencegah baik kooptasi kelembagaan maupun otonomi yang tidak terkendali.

Kata Kunci: Lembaga Negara Bantu, Akuntabilitas, Checks And Balances, Lembaga Independen, Hukum Tata Negara

Abstract

The proliferation of state auxiliary organs in Indonesia following the 1998 constitutional reform has reconfigured the architecture of horizontal accountability without a corresponding constitutional settlement on their institutional position. This study addresses the persistent ambiguity surrounding the legal standing of these bodies and its consequences for the accountability of governmental institutions, a gap left open by prior studies that examine individual commissions in isolation rather than the systemic accountability function they collectively perform. The research employs normative legal methods, combining statute, conceptual, and comparative approaches, and analyzes primary, secondary, and tertiary legal materials through prescriptive-analytical techniques. The findings indicate that state auxiliary organs occupy an intermediary constitutional space that is neither fully independent nor fully integrated into the trias politica branches, producing

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

recurring problems of overlapping authority, politicized appointment processes, and weak institutional accountability mechanisms. This ambiguity directly undermines the accountability of governmental institutions as a whole, since the oversight function these bodies are meant to perform loses its enforceability whenever their own constitutional standing remains unprotected; comparative analysis of the United States, the United Kingdom, and South Korea shows that institutional resilience depends less on formal independence than on the robustness of horizontal and societal accountability instruments surrounding these bodies. The study concludes that strengthening state auxiliary organs in Indonesia requires explicit constitutional anchoring, harmonized sectoral regulation, and a layered accountability framework that integrates legal, financial, and democratic accountability mechanisms to prevent both institutional capture and unchecked autonomy.

Keywords: *State Auxiliary Organs, Accountability, Checks And Balances, Independent Institutions, Constitutional Law*

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Negara hukum modern menuntut agar kekuasaan tidak terkonsentrasi pada satu pusat. Montesquieu merumuskan dasar pemikiran tersebut melalui doktrin pemisahan kekuasaan ke dalam tiga cabang, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif, dengan asumsi bahwa pemisahan itu sudah cukup untuk mewujudkan mekanisme *checks and balances*.[1] Asumsi tersebut kini dipandang tidak lagi memadai untuk merespons kompleksitas fungsi negara modern, sehingga Bruce Ackerman mengusulkan pembentukan *integrity branch*, yakni cabang di luar tiga cabang kekuasaan konvensional, sebagai prioritas perancangan konstitusi modern, karena cabang kekuasaan klasik tidak dirancang untuk mengawasi birokrasi dan penyalahgunaan kekuasaan secara berkelanjutan.[2] Dari perspektif tersebut, dapat dijelaskan mengapa banyak negara, termasuk Indonesia, kemudian membentuk lembaga independen untuk mengawasi integritas pemerintahan tanpa terikat secara hierarkis pada tiga cabang kekuasaan utama.

Indonesia mengalami pergeseran yang cukup besar pasca-reformasi 1998. Amandemen UUD 1945, empat tahap, 1999 sampai 2002, bukan hanya mengubah struktur eksekutif, legislatif, dan yudikatif, namun juga membuka ruang bagi pembentukan lembaga-lembaga baru yang tidak dikenal pada masa Orde Baru. Lembaga-lembaga tersebut disebut sebagai *state auxiliary organs* atau lembaga negara bantu, yaitu organ yang dibentuk untuk mendukung pelaksanaan fungsi tertentu dari negara secara independen, di luar struktur tiga cabang kekuasaan konvensional.[3]

Kemunculan lembaga-lembaga tersebut bukanlah peristiwa yang bersifat kebetulan. Meningkatnya jumlah *state auxiliary organs* berakar pada krisis kepercayaan publik terhadap lembaga-lembaga negara konvensional menjelang berakhirnya Orde Baru,

[1] Charles de Secondat & Baron de Montesquieu, The Spirit of the Laws (DigiCat, 2022).

[2] Bruce Ackerman, "The New Separation of Powers", Harvard Law Review, 113.3 (2000), 633–729 (h. 693–694).

[3] Ahmad Basarah, "Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia", Masalah-Masalah Hukum, 43.1 (2014), 1–8.

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

ketika korupsi telah bersifat sistemik, independensi peradilan melemah, dan fungsi pengawasan terhadap cabang eksekutif hampir tidak berjalan. KPK, Komnas HAM, KPU, Komisi Yudisial, KPI, Komisi Informasi, serta Ombudsman Republik Indonesia lahir dalam konteks momentum tersebut. Secara kolektif, kemunculannya merefleksikan kehendak yang serupa, yakni membuka ruang pengawasan publik terhadap kekuasaan yang sebelumnya berlangsung secara tertutup[4].

Namun demikian, perluasan jumlah lembaga tersebut tidak disertai dengan kejelasan kedudukan konstitusional yang memadai. Kasus revisi Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang KPK menjadi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 memperlihatkan kerentanan itu secara konkret: perubahan status kepegawaian KPK menjadi Aparatur Sipil Negara serta pembentukan Dewan Pengawas yang komisionernya dipilih dan diberhentikan oleh Presiden dilakukan semata-mata melalui mekanisme legislasi biasa, tanpa memerlukan persetujuan pengubahan konstitusi, sekalipun perubahan tersebut secara substantif menggeser derajat independensi lembaga. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 70/PUU-XVII/2019 menolak permohonan pengujian atas revisi tersebut dan menegaskan bahwa KPK tetap konstitusional sebagai lembaga pelaksana kekuasaan eksekutif dalam bidang pemberantasan korupsi, sebuah putusan yang justru memperlihatkan betapa rendahnya perlindungan konstitusional yang tersedia bagi *state auxiliary organs* manakala basis pembentukannya hanya bertumpu pada undang-undang organik. Komisi Yudisial memang memiliki dasar pengaturan langsung dalam UUD 1945, sedangkan sebagian besar lembaga lainnya, seperti KPK, Ombudsman, dan Komisi Informasi, hanya diatur melalui undang-undang organik tanpa rujukan konstitusional yang eksplisit[5]. Kondisi ini menimbulkan sejumlah konsekuensi, antara lain kerentanan terhadap intervensi politik melalui perubahan undang-undang, tumpang tindih kewenangan antarlembaga, serta lemahnya akuntabilitas. *Constitutional state organ* memiliki kedudukan yang tegas, sedangkan *state auxiliary* organ tidak selalu demikian, karena terbentuk dalam variasi bentuk yang beragam sehingga kedudukannya harus ditelusuri melalui dasar pembentukannya, tingkat independensinya, serta tugas dan fungsi yang dijalankan.[6]

Keberadaan lembaga negara bantu tetap diperlukan sebagai instrumen tambahan *checks and balances* untuk mengisi kekosongan pengawasan yang tidak terjangkau mekanisme antarcabang kekuasaan yang konvensional. Pengawasan legislatif kerap rentan dipengaruhi kepentingan politik, sedangkan pengawasan yudisial bersifat reaktif dan bergantung pada adanya perkara. Dalam konteks tersebut, *state auxiliary organs* hadir

[4] KPU Kabupaten Bima, "Komisi Pemilihan Umum sebagai Komisi Negara Independen", 2023, <https://kab-bima.kpu.go.id/blog/read/komisi-pemilihan-umum-sebagai-komisi-negara-independen> [diakses 20 Juni 2026].

[5] Tjokorda Gde Indraputra dan I Nyoman Bagiastra, "Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Lembaga Negara Bantu (State Auxiliary Institutions)", Jurnal Kertha Negara, 2.5 (2014).

[6] "Kedudukan State Auxiliary Organ dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia", Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan, 1.2 (2020).

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

sebagai lembaga independen yang berbasis keahlian teknis untuk menjalankan fungsi pengawasan yang tidak dapat sepenuhnya diakomodasi oleh lembaga negara utama.

Keberadaan lembaga negara bantu tidak serta-merta mampu menyelesaikan persoalan akuntabilitas pemerintahan. Hal tersebut tercermin, antara lain, dari data empiris yang menunjukkan bahwa Indeks Persepsi Korupsi Indonesia masih relatif rendah dibandingkan rata-rata global. Di sisi lain, berbagai lembaga independen kerap menghadapi tekanan politik, mulai dari pelemahan melalui revisi undang-undang, pengetatan persyaratan seleksi komisioner, hingga pembatasan kewenangan. Zainal Arifin Mochtar menegaskan bahwa kedudukan lembaga negara independen di Indonesia sangat ditentukan oleh keputusan politik parlemen serta penafsiran hukum Mahkamah Konstitusi, sehingga senantiasa berada dalam posisi rentan terhadap pelemahan melalui regulasi, alokasi anggaran, maupun kooptasi kelembagaan.[7]

Secara ideal, kehadiran lembaga negara bantu semestinya memperkuat *horizontal accountability*, yaitu akuntabilitas antarlembaga yang memiliki kedudukan politik setara namun saling mengawasi.[8] Akan tetapi, efektivitas fungsi tersebut sangat bergantung pada sejauh mana lembaga bersangkutan tunduk pada mekanisme akuntabilitas yang jelas. Tanpa kerangka akuntabilitas yang kokoh, independensi yang diberikan berpotensi berubah menjadi otonomi tanpa kendali (*unaccountable autonomy*), yang pada akhirnya justru menggerus legitimasi demokratis lembaga tersebut alih-alih memperkuatnya.

Good governance, yang mencakup akuntabilitas publik, kepastian hukum, dan transparansi, sering digunakan sebagai tolok ukur efektivitas lembaga independen.[9] Ombudsman diposisikan sebagai penjaga akuntabilitas administratif yang memastikan pelayanan publik bebas dari maladministrasi. Sementara itu, KPK ditempatkan sebagai penjaga integritas yang harus independen dari intervensi cabang eksekutif, legislatif, maupun yudikatif.[10]

Kajian-kajian terdahulu mengenai *state auxiliary organs* di Indonesia masih cenderung memusatkan perhatian pada kedudukan kelembagaan secara umum atau pada satu lembaga tertentu secara terpisah, tanpa mengaitkannya secara sistematis dengan teori akuntabilitas kontemporer. Kajian mengenai klasifikasi kedudukan berdasarkan aturan pembentuk, derajat independensi, dan fungsi kelembagaan, misalnya, hanya membahas taksonomi kedudukan lembaga tanpa menelusuri bagaimana ketidakjelasan kedudukan

---

[7] Zainal Arifin Mochtar, "Dikukuhkan sebagai Guru Besar dalam Bidang Hukum Kelembagaan Negara, Soroti Independensi Lembaga Negara di Indonesia", Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2025, <https://law.ugm.ac.id/en/prof-dr-zainal-arifin-mochtar-s-h-ll-m-dikukuhkan-sebagai-guru-besar-dalam-bidang-hukum-kelembagaan-negara-soroti-independensi-lembaga-negara-di-indonesia/> [diakses 20 Juni 2026].

[8] Larry Diamond dan Leonardo Morlino, "The Quality of Democracy", CDDRL Working Papers, Stanford University, t.t.

[9] Ombudsman Republik Indonesia, "Independensi Ombudsman", <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--independensi-ombudsman> [diakses 20 Juni 2026].

[10] Ahmad Zaini dan Moh. Zainor Ridho, "The Auxiliary State Organ Authorities in Indonesia: The Constitutional Implications of Law No. 19 of 2019 Concerning KPK", Jurnal Politik Profetik, 2025.

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

tersebut berimplikasi terhadap kualitas akuntabilitas secara menyeluruh.[11] Begitu pula kajian mengenai implikasi konstitusional Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang KPK hanya berhenti pada problematika independensi satu lembaga pascarevisi, tanpa membangun kerangka analisis komparatif terhadap model penguatan kelembagaan di negara lain maupun mengaitkannya dengan fungsi akuntabilitas horizontal secara sistemik. Dengan kata lain, kajian-kajian terdahulu tersebut membahas gejala kelembagaan secara parsial, satu lembaga atau satu klasifikasi pada satu waktu, sedangkan artikel ini memandang seluruh *state auxiliary organs* sebagai satu sistem akuntabilitas yang saling terkait, sekaligus menautkannya dengan model penguatan kelembagaan komparatif yang belum pernah disandingkan secara eksplisit dalam kajian-kajian tersebut.[12]

Kondisi tersebut menunjukkan adanya celah penelitian yang akan dikaji oleh artikel ini. Masih terbatasnya kajian yang menempatkan kedudukan *state auxiliary organs* secara langsung dalam kerangka teori akuntabilitas publik kontemporer, sekaligus mengembangkan model penguatan kelembagaan berbasis perbandingan hukum, menjadi alasan utama pentingnya penelitian ini. Oleh karena itu, penulis menjadikan teori akuntabilitas dari Bovens, Behn, Mulgan, dan Diamond sebagai kerangka analisis utama, yang dipadukan dengan teori lembaga negara dari Asshiddiqie, Kelsen, dan Ackerman, untuk merumuskan model penguatan kedudukan *state auxiliary organs* yang lebih kokoh dalam perspektif negara hukum demokratis.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan state auxiliary organs dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ditinjau dari teori lembaga negara dan prinsip *checks and balances*?
2. Bagaimana peran dan penguatan kedudukan *state auxiliary organs* dapat mewujudkan akuntabilitas lembaga pemerintahan dalam perspektif negara hukum demokratis?.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (*legal research*), yaitu penelitian yang menitikberatkan pada analisis bahan hukum yang bersumber dari peraturan perundang-undangan, doktrin, dan konsep hukum, tanpa melibatkan pengumpulan data lapangan secara empiris.[13] Pemilihan metode ini dinilai tepat mengingat permasalahan penelitian berkaitan dengan kedudukan kelembagaan negara dan kerangka normatif akuntabilitas, sehingga penelusuran terhadap konsistensi, harmonisasi, dan kekosongan norma menjadi fokus utama analisis.

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan yang saling melengkapi. Pertama, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), yang dipakai untuk mengkaji

[11] "Kedudukan State Auxiliary Organ dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia", Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan, 1.2 (2020).

[12] Ahmad Zaini dan Moh. Zainor Ridho, "The Auxiliary State Organ Authorities in Indonesia: The Constitutional Implications of Law No. 19 of 2019 Concerning KPK", Jurnal Politik Profetik, 2025.

[13] Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat (Rajawali Pers, 2015).

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar pembentukan dan pengaturan *state auxiliary organs* di Indonesia, termasuk UUD 1945 hasil amandemen serta undang-undang organik yang membentuk masing-masing lembaga. Kedua, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yang digunakan untuk menelaah konsep-konsep teoretis mengenai lembaga negara, *checks and balances*, dan akuntabilitas publik sebagaimana dikembangkan oleh para ahli hukum tata negara dan ilmu administrasi publik. Ketiga, pendekatan perbandingan (*comparative approach*), yang digunakan untuk membandingkan model kelembagaan independen di Indonesia dengan model yang serupa di Amerika Serikat, Inggris, dan Korea Selatan, guna merumuskan model penguatan kelembagaan yang lebih kontekstual.

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas tiga kategori. Bahan hukum primer mencakup Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, undang-undang yang menjadi dasar pembentukan lembaga negara bantu, yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang Komisi Pemberantasan Korupsi, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, serta putusan Mahkamah Konstitusi yang secara langsung menyangkut kedudukan lembaga negara independen, yaitu Putusan Nomor 36/PUU-XV/2017 perihal pengujian Undang-Undang KPK yang menegaskan kedudukan KPK sebagai lembaga pelaksana kekuasaan eksekutif dalam bidang pemberantasan korupsi, dan Putusan Nomor 70/PUU-XVII/2019 perihal pengujian Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 tentang KPK yang menguatkan keabsahan pembentukan Dewan Pengawas KPK. Bahan hukum sekunder meliputi buku, jurnal ilmiah nasional dan internasional, hasil penelitian terdahulu, serta berbagai karya akademik lainnya yang mengkaji teori lembaga negara dan akuntabilitas publik. Adapun bahan hukum tersier terdiri atas kamus hukum dan ensiklopedia hukum tata negara yang digunakan untuk memperjelas istilah-istilah teknis. Pendekatan perbandingan dalam penelitian ini dibatasi pada tiga bahan hukum utama di masing-masing negara pembanding, yaitu ketentuan pembentukan dan kewenangan *Federal Trade Commission serta Securities and Exchange Commission di Amerika Serikat,* ketentuan mengenai *officers of Parliament yang menaungi Office for Budget Responsibility, Electoral Commission, dan Parliamentary and Health Service Ombudsman* di Inggris, serta ketentuan pembentukan dan konsolidasi *Anti-Corruption and Civil Rights Commission* di Korea Selatan, yang ditelaah dari sisi basis hukum pembentukan, forum akuntabilitas, dan kewenangan investigasi maupun penuntutannya.

Analisis dalam penelitian ini menggunakan pendekatan preskriptif-analitis, yang tidak hanya menguraikan keadaan hukum sebagaimana adanya atau *das Sein*, tetapi juga merumuskan rekomendasi mengenai keadaan hukum yang seharusnya atau *das Sollen*.[14] Seluruh bahan hukum yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif melalui tahapan identifikasi norma, sistematisasi, interpretasi, dan evaluasi, sehingga menghasilkan sintesis

[14]Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum (Kencana, 2017).

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

konseptual mengenai model penguatan kedudukan *state auxiliary organs* guna mewujudkan akuntabilitas lembaga pemerintahan yang lebih optimal.

PEMBAHASAN

A. Konsep dan Kedudukan *State Auxiliary Organs* dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

State auxiliary organs merupakan istilah yang merujuk pada organ negara yang dibentuk untuk menunjang pelaksanaan fungsi-fungsi tertentu dari cabang kekuasaan konvensional, namun tidak sepenuhnya menjadi bagian struktural dari tiga cabang kekuasaan utama. Lembaga negara bantu adalah institusi pendukung yang hadir untuk mengisi kekosongan fungsi yang tidak dapat dijalankan secara optimal oleh lembaga negara utama, baik karena keterbatasan kapasitas teknis, adanya potensi konflik kepentingan struktural, maupun kebutuhan akan independensi fungsional yang tidak dapat dipenuhi oleh struktur birokrasi konvensional.[15]

Jimly Asshiddiqie membedakan main state organs, yakni organ negara yang menjalankan fungsi-fungsi pokok kekuasaan negara, dari *auxiliary state organs* yang berperan sebagai lembaga penunjang.[16] Klasifikasi ini penting karena menegaskan bahwa keberadaan lembaga negara bantu bukanlah suatu anomali dalam ketatanegaraan, melainkan konsekuensi logis dari semakin terdiferensiasinya fungsi negara modern yang kian kompleks. Dalam tulisan lainnya, Asshiddiqie juga menegaskan bahwa hukum tata negara kontemporer perlu mengakomodasi lembaga independen sebagai bagian integral dari arsitektur ketatanegaraan, bukan sekadar elemen pelengkap yang bersifat sementara.[17]

Hans Kelsen, melalui teori hierarki norma atau *Stufentheorie*, menjelaskan bahwa eksistensi suatu organ negara bertumpu pada norma yang membentuknya.[18] Suatu organ hanya dapat dianggap sah secara yuridis apabila dibentuk berdasarkan norma yang lebih tinggi dalam struktur hierarkis hukum. Implikasi dari pandangan ini bersifat ganda bagi *state auxiliary organs* di Indonesia. Pada satu sisi, keabsahan KPK, Ombudsman, dan Komisi Informasi tidak dapat dipersoalkan, karena ketiganya dibentuk berdasarkan undang-undang yang sah secara prosedural. Namun, di sisi lain justru pada titik inilah persoalan muncul yaitu tidak adanya dasar konstitusional yang eksplisit menimbulkan kerentanan struktural, sebab norma pembentuknya berada pada tingkat yang lebih rendah dan karenanya lebih mudah diubah melalui proses politik di parlemen.

---

[15]Hendra Nurtjahjo, "Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara", Jurnal Hukum dan Pembangunan, 35.3 (2005).

[16]Jimly Asshiddiqie, Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006).

[17]Jimly Asshiddiqie, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara (Konstitusi Press, 2006).

[18]Hans Kelsen, General Theory of Law and State, terj. Anders Wedberg (Russell & Russell, 1961).

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

Bruce Ackerman mengajukan solusi yang lebih progresif dengan mengusulkan *integrity branch* sebagai cabang kekuasaan keempat yang secara eksplisit diakui dalam desain konstitusi modern.[19] Argumen utamanya relatif sederhana, yaitu cabang integritas perlu dibekali kewenangan serta insentif kelembagaan yang memadai untuk menjalankan fungsi pengawasan secara berkelanjutan, mengingat eksekutif, legislatif, dan yudikatif tidak memiliki struktur insentif yang cukup untuk secara konsisten mengawasi integritas masing-masing diri mereka sendiri. Konsep constrained parliamentarianism yang dikembangkannya, yakni pemberian independensi kepada berbagai lembaga pengawas termasuk pengadilan konstitusi, relevan untuk membaca kedudukan lembaga negara bantu di Indonesia. Secara fungsional, lembaga-lembaga tersebut menjalankan peran serupa, meskipun belum memperoleh pengakuan formal sebagai cabang kekuasaan keempat.[20]

Konstitusionalisme, sebagai paham yang menempatkan pembatasan kekuasaan sebagai inti negara hukum, pada dasarnya menyediakan landasan filosofis bagi keseluruhan argumen tersebut. Hakikatnya tidak terletak semata-mata pada keberadaan konstitusi tertulis, melainkan pada jaminan bahwa kekuasaan negara senantiasa dibatasi, diawasi, dan dapat dimintai pertanggungjawaban. Pada kerangka ini, lembaga negara bantu memperoleh justifikasi konstitusionalnya, yaitu sebagai instrumen tambahan yang berfungsi memperkuat pembatasan kekuasaan di tengah keterbatasan struktural trias politica klasik.

Pada praktiknya, perkembangan lembaga independen di Indonesia memperlihatkan variasi yang cukup beragam, baik dari segi dasar hukum pembentukannya maupun derajat independensinya. Komnas HAM dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 dengan fungsi pemantauan, mediasi, dan penyuluhan di bidang hak asasi manusia, namun tanpa kewenangan eksekutorial yang mengikat. Berbeda halnya dengan KPK yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 dan kemudian diubah melalui Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019; lembaga ini memiliki kewenangan penyidikan dan penuntutan yang relatif kuat. Namun demikian, pascarevisi 2019, kedudukannya bergeser menjadi bagian dari rumpun eksekutif, sebagaimana ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017.[21]

Ombudsman Republik Indonesia, yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2008, memiliki mandat untuk mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik serta mencegah terjadinya maladministrasi.[22] Komisi Informasi, melalui Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008, menjamin hak masyarakat untuk memperoleh

[19]Bruce Ackerman, "The New Separation of Powers", Harvard Law Review, 113.3 (2000), 633–729 (h. 694–696).

[20]*ibid*.

[21]Ahmad Zaini dan Moh. Zainor Ridho, "The Auxiliary State Organ Authorities in Indonesia: The Constitutional Implications of Law No. 19 of 2019 Concerning KPK", Jurnal Politik Profetik, 2025.

[22]Ombudsman Republik Indonesia, "Independensi Ombudsman", <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--independensi-ombudsman> [diakses 20 Juni 2026].

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

informasi dari badan publik. Sementara itu, Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) menjalankan fungsi pengawasan terhadap isi siaran berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002. Komisi Pemilihan Umum (KPU) memiliki dasar konstitusional yang lebih tegas, yakni Pasal 22E UUD 1945, sehingga penyelenggaraan pemilihan umum dapat berlangsung secara independen tanpa intervensi dari pemerintah yang sedang berkuasa.[23] Adapun Komisi Yudisial diatur dalam Pasal 24B UUD 1945, dengan tugas utama mengusulkan pengangkatan hakim agung serta menjaga kehormatan dan perilaku hakim.

Apabila ditelaah secara lebih mendalam, perbedaan dasar hukum tersebut melahirkan gradasi kedudukan konstitusional di antara lembaga-lembaga negara bantu. Di satu sisi, terdapat lembaga yang memperoleh pengakuan eksplisit dalam UUD 1945, seperti KPU dan Komisi Yudisial, sehingga keberadaannya relatif lebih terlindungi karena perubahannya hanya dapat dilakukan melalui amandemen konstitusi. Di sisi lain, terdapat lembaga yang sepenuhnya bergantung pada undang-undang organik, seperti KPK, Ombudsman, Komisi Informasi, dan KPI, sehingga kedudukannya lebih rentan terhadap perubahan politik melalui mekanisme legislasi biasa. Dinamika revisi Undang-Undang KPK yang berulang kali menimbulkan kontroversi ketatanegaraan merupakan salah satu contoh paling nyata dari kerentanan tersebut.

Dengan demikian, apabila ditarik suatu kesimpulan sementara, persoalan utama yang dihadapi *state auxiliary organs* di Indonesia bukan terletak pada sah atau tidaknya keberadaan lembaga-lembaga tersebut, melainkan pada belum jelasnya kedudukan mereka dalam struktur ketatanegaraan yang lebih luas. Lembaga negara bantu berada dalam suatu ruang konstitusional antara, atau *intermediary constitutional space*, yakni tidak sepenuhnya mandiri dari tiga cabang kekuasaan klasik, namun juga tidak terintegrasi secara utuh ke dalamnya. Posisi liminal ini menimbulkan kerentanan ganda. Di satu sisi, lembaga negara bantu dapat dipandang sebagai bagian dari eksekutif sehingga independensinya berpotensi tereduksi. Di sisi lain, lembaga tersebut juga dapat dipandang berada di luar pengawasan konstitusional yang memadai karena tidak terikat secara langsung pada mekanisme akuntabilitas formal yang berlaku bagi tiga cabang kekuasaan utama.

Kritik terhadap keadaan ini pada dasarnya bersifat fundamental. Hingga saat ini belum terdapat kerangka hukum umum yang secara komprehensif mengatur kriteria pembentukan, standar independensi, serta mekanisme akuntabilitas yang berlaku bagi seluruh *state auxiliary organs*. Ketiadaan kerangka demikian menyebabkan setiap lembaga diatur secara sektoral melalui undang-undang yang berbeda, dengan standar independensi dan akuntabilitas yang tidak selalu konsisten. Akibatnya, kekuatan kedudukan suatu lembaga negara bantu lebih banyak ditentukan oleh konfigurasi politik yang melahirkannya daripada oleh rancangan kelembagaan yang koheren secara konseptual.

[23]KPU Kabupaten Bima, "Komisi Pemilihan Umum sebagai Komisi Negara Independen", 2023, <https://kab-bima.kpu.go.id/blog/read/komisi-pemilihan-umum-sebagai-komisi-negara-independen> [diakses 20 Juni 2026].

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

B. Peran *State Auxiliary Organs* dalam Mewujudkan Akuntabilitas Lembaga Pemerintahan

Teori akuntabilitas dari ilmu administrasi publik digunakan dalam bagian ini bukan sebagai kerangka yang berdiri sendiri, melainkan sebagai instrumen untuk membaca konsekuensi yuridis dari kekosongan norma yang telah diuraikan pada bagian sebelumnya: manakala suatu state auxiliary organ tidak memiliki forum akuntabilitas yang ditetapkan secara tegas dalam undang-undang pembentuknya, maka secara hukum tidak terdapat pihak yang berwenang menuntut pertanggungjawaban atas pelaksanaan kewenangannya, sehingga persoalan akuntabilitas pada dasarnya adalah persoalan norma hukum, bukan semata persoalan tata kelola administratif. Mark Bovens mendefinisikan akuntabilitas sebagai relasi antara pemegang kekuasaan dan forum tertentu.[24] Pemegang kekuasaan memiliki kewajiban untuk menjelaskan serta membenarkan tindakannya, sedangkan forum memiliki kewenangan untuk mengajukan pertanyaan, memberikan penilaian, dan menjatuhkan konsekuensi. Dari pengertian tersebut, terdapat dua elemen pokok yaitu *answerability*, yakni kewajiban untuk memberikan penjelasan dan *enforceability*, yakni kemampuan forum untuk menjatuhkan konsekuensi atas penilaian yang telah diberikan.[25]

Pada konteks *state auxiliary organs*, kedua elemen tersebut diwujudkan melalui mekanisme akuntabilitas yang berlaku. Pada KPK, lembaga ini secara berkala diwajibkan menyampaikan laporan kinerja kepada DPR dan Presiden, yang merupakan bentuk paling nyata dari answerability. Sementara itu, kehadiran Dewan Pengawas KPK setelah revisi Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2019 dimaksudkan untuk menghadirkan *enforceability* internal terhadap kinerja dan etika pimpinan maupun pegawai. Meski demikian, efektivitas mekanisme ini masih menjadi perdebatan. Proses pengangkatan Dewan Pengawas yang turut melibatkan eksekutif bahkan dinilai berpotensi menimbulkan ketergantungan yang dapat melemahkan independensi fungsional KPK.

Bovens juga membedakan akuntabilitas sebagai *virtue* dan sebagai *mechanism*.[26] Sebagai *virtue*, akuntabilitas merujuk pada kualitas normatif perilaku pejabat publik yang ditandai oleh tanggung jawab, transparansi, dan responsivitas. Sementara itu, sebagai mechanism, akuntabilitas mengacu pada pelembagaan formal melalui prosedur pelaporan, audit, dan pengawasan. Persoalannya, *state auxiliary organs* di Indonesia cenderung berhenti pada akuntabilitas sebagai sekadar mekanisme prosedural. Hal ini terlihat dalam penyampaian laporan tahunan tanpa disertai substansi akuntabilitas sebagai *virtue* yang semestinya tercermin dari respons yang nyata terhadap kritik publik.

---

[24]Mark Bovens, "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework", European Law Journal, 13.4 (2007), 447–468.

[25]Jordana et al., dikutip dalam "Accountability in an Independent Regulatory Setting", Journal of Business Ethics, Springer Nature, 2017.

[26]Mark Bovens, "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism", West European Politics, 33.5 (2010), 946–967.

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

Robert Behn mengembangkan tiga dimensi akuntabilitas, yakni akuntabilitas atas keuangan, kewajaran, dan kinerja.[27] Behn menjelaskan jika penekanan yang berlebihan pada akuntabilitas finansial dan prosedural dapat memunculkan apa yang disebut sebagai *accountability* dilemma. Dalam situasi demikian, tuntutan akuntabilitas yang terlalu tinggi justru berpotensi menghambat inovasi dan kinerja substantif. KPK dapat menjadi contoh yang jelas dari dilema ini, di satu sisi dituntut untuk bekerja secara independen dan agresif dalam pemberantasan korupsi, tetapi di sisi lain dibatasi oleh berbagai mekanisme pengawasan internal yang berpotensi memperlambat proses penegakan hukum.

Richard Mulgan memandang akuntabilitas sebagai konsep yang terus berkembang dan semakin meluas.[28] Konsep ini mencakup akuntabilitas vertikal kepada otoritas yang lebih tinggi, akuntabilitas horizontal kepada lembaga yang setara, serta akuntabilitas diagonal kepada publik secara langsung. Perluasan makna tersebut relevan untuk memahami kedudukan *state auxiliary organs*, yang harus mempertanggungjawabkan kinerjanya kepada parlemen, sesama lembaga negara, dan masyarakat sipil secara bersamaan.[29]

Larry Diamond melengkapi kerangka tersebut melalui konsep *horizontal accountability*, yakni akuntabilitas pejabat publik kepada aktor-aktor institusional lain yang memiliki keahlian serta kewenangan hukum untuk mengawasi, mengendalikan, dan menjatuhkan sanksi atas perilakunya.[30] Dalam kerangka ini, badan audit, komisi antikorupsi, lembaga pemilu independen, dan ombudsman merupakan unsur penting dalam mewujudkan horizontal accountability dalam demokrasi yang berkualitas. Secara konseptual, *state auxiliary organs* di Indonesia telah memenuhi prasyarat tersebut. Namun, pertanyaan berikutnya adalah sejauh mana efektivitas empirisnya yang sangat ditentukan oleh kemandirian struktural dan dukungan politik yang diterima masing-masing lembaga.

Peran *state auxiliary organs* pada dasarnya beroperasi dalam tiga dimensi fungsional. Pertama, fungsi pengawasan (*oversight*), yang dilakukan melalui pemantauan, penyelidikan, dan audit, sebagaimana dijalankan oleh KPK dalam menangani dugaan korupsi serta Ombudsman dalam menangani dugaan maladministrasi. Kedua, fungsi pengendalian kekuasaan (*power control*), yaitu upaya mencegah penyalahgunaan wewenang melalui mekanisme pelaporan, pemberian rekomendasi, dan dalam kasus tertentu, penindakan hukum. Ketiga, fungsi perlindungan hak warga negara, yang dijalankan oleh Komnas HAM dan Komisi Informasi dalam menjamin terpenuhinya akses masyarakat terhadap hak-hak konstitusionalnya.

---

[27]Robert D. Behn, Rethinking Democratic Accountability (Brookings Institution Press, 2001).

[28]Richard Mulgan, "'Accountability': An Ever-Expanding Concept?", Public Administration, 78.3 (2000), 555–573.

[29]*Ibid.*

[30]Larry Diamond dan Leonardo Morlino, "The Quality of Democracy", CDDRL Working Papers, Stanford University, t.t.

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

Transparansi merupakan prasyarat utama bagi efektivitas ketiga dimensi tersebut. Tanpa transparansi yang memadai, baik dalam proses seleksi komisioner, pengelolaan anggaran, maupun pelaksanaan kewenangan, fungsi pengawasan dan pengendalian kekuasaan akan kehilangan legitimasi di hadapan publik. Oleh karena itu, prinsip *good governance*, yang menempatkan akuntabilitas publik, kepastian hukum, dan transparansi sebagai tiga pilar utama, menjadi rujukan normatif yang relevan dalam penguatan kelembagaan *state auxiliary organs*.[31]

Pencegahan maladministrasi dapat dipandang sebagai kontribusi paling nyata dari lembaga negara bantu terhadap akuntabilitas pemerintahan. Melalui mekanisme penerimaan dan tindak lanjut laporan masyarakat, Ombudsman menyediakan akses yang sah dan relatif efisien bagi warga negara untuk memperjuangkan hak-haknya tanpa harus menempuh proses peradilan yang panjang dan berbiaya tinggi.[32] Fungsi tersebut secara langsung memperkuat akuntabilitas administratif melalui tekanan korektif yang berkelanjutan terhadap penyalahgunaan wewenang, penundaan berlarut, dan diskriminasi dalam pelayanan publik.

Namun demikian, terdapat keterbatasan yang tidak dapat diabaikan. Sebagian besar lembaga negara bantu di Indonesia tidak memiliki kewenangan eksekutorial yang bersifat mengikat. Rekomendasi Ombudsman maupun Komnas HAM, misalnya, sangat bergantung pada kemauan politik lembaga pemerintahan yang menjadi objek pengawasan untuk benar-benar menindaklanjutinya. Ketidakpatuhan terhadap rekomendasi tersebut pada akhirnya melemahkan aspek *enforceability* sebagai unsur esensial akuntabilitas, sebagaimana dikemukakan oleh Bovens. Dalam jangka panjang, kondisi ini berpotensi mengurangi kredibilitas serta legitimasi lembaga negara bantu di mata publik.

C. Penguatan Kedudukan *State Auxiliary Organs* dalam Perspektif Negara Hukum Demokratis

Tantangan kelembagaan yang dihadapi oleh *state auxiliary organs* di Indonesia bersifat multidimensional. Pertama, terdapat persoalan tumpang tindih kewenangan antarlembaga atau *overlapping authority*. Relasi antara KPK, Kepolisian, dan Kejaksaan dalam penanganan tindak pidana korupsi, maupun antara Komnas HAM dan lembaga peradilan dalam penanganan pelanggaran HAM, merupakan contoh yang menunjukkan bahwa persoalan ini bukan sekadar urusan administratif. Kondisi tersebut berpotensi menimbulkan inefisiensi birokratis, ketidakpastian hukum, bahkan membuka ruang bagi *forum shopping* yang pada akhirnya merugikan kepentingan keadilan substantif.

Kedua, terdapat persoalan independensi yang senantiasa berhadapan dengan ancaman intervensi politik. Intervensi tersebut dapat muncul dalam berbagai bentuk,

[31]Ombudsman Republik Indonesia, "Independensi Ombudsman", <https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--independensi-ombudsman> [diakses 20 Juni 2026].

[32]Ombudsman Republik Indonesia, "Peran Ombudsman dan Perlindungan Hak Warga Negara", <https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwkmedia--peran-ombudsman-dan-perlindungan-hak-warga-negara> [diakses 20 Juni 2026].

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

seperti revisi undang-undang yang mengurangi kewenangan, pengetatan persyaratan seleksi komisioner, maupun intervensi terhadap anggaran.[33] Revisi Undang-Undang KPK pada tahun 2019 merupakan contoh yang paling nyata. Kehadiran Dewan Pengawas dengan mekanisme pengangkatan yang melibatkan eksekutif menunjukkan bahwa intervensi politik dapat dilakukan melalui jalur legislasi yang secara prosedural sah, namun secara substantif melemahkan independensi kelembagaan.

Ketiga, yang perlu mendapat perhatian adalah perlunya harmonisasi antara regulasi sektoral yang menjadi dasar pembentukan masing-masing lembaga dan kerangka umum hukum administrasi negara. Ketidakharmonisan tersebut terlihat dalam variasi mekanisme pertanggungjawaban antarlembaga, sebagian lembaga diwajibkan menyampaikan laporan kepada Presiden dan DPR, sedangkan yang lain hanya kepada salah satunya, tanpa adanya standar minimum akuntabilitas yang berlaku secara seragam.

Pengalaman negara lain dapat memberikan sudut pandang yang sangat berguna dalam hal ini. Salah satunya adalah Amerika Serikat yang telah lama memperdebatkan secara konstitusional keberadaan independent *regulatory agencies* seperti *Federal Trade Commission dan Securities and Exchange Commission*, terutama terkait sejauh mana independensi lembaga administratif tersebut. Menurut Ackerman, secara historis sistem Amerika Serikat bertumpu pada model presidensial murni dengan pengawasan kongres yang kuat, tetapi di sisi lain juga berkembang lembaga-lembaga independen yang secara fungsi menyerupai integrity branch, walaupun tidak pernah diakui secara resmi sebagai cabang kekuasaan keempat.[34]

Inggris menempuh pendekatan yang berbeda. Model *fourth branch* di negara tersebut tampak pada *Office for Budget Responsibility, Electoral Commission*, dan Parliamentary and Health Service Ombudsman, yang dirancang sebagai *officers of Parliament* agar tidak berada di bawah kendali langsung eksekutif.[35] Hal menarik dalam model ini, akuntabilitas lembaga independen secara tegas diarahkan kepada parlemen sebagai forum, bukan kepada eksekutif. Dengan demikian, independensi fungsionalnya terhadap pemerintah yang sedang berkuasa menjadi relatif lebih terjamin.

Korea Selatan menunjukkan perkembangan lain dalam konsolidasi kelembagaan antikorupsi. Korea *Independent Commission Against Corruption* dibentuk pada 2002, lalu digabungkan dengan *Ombudsman of Korea dan Administrative Appeals*

[33]Zainal Arifin Mochtar, "Dikukuhkan sebagai Guru Besar dalam Bidang Hukum Kelembagaan Negara, Soroti Independensi Lembaga Negara di Indonesia", Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2025, <https://law.ugm.ac.id/en/prof-dr-zainal-arifin-mochtar-s-h-ll-m-dikukuhkan-sebagai-guru-besar-dalam-bidang-hukum-kelembagaan-negara-soroti-independensi-lembaga-negara-di-indonesia/> [diakses 20 Juni 2026].

[34]Bruce Ackerman, "The New Separation of Powers", Harvard Law Review, 113.3 (2000), 633–729.

[35]Jeffrey Bell, "Agents of Parliament: A New Branch of Government", Canadian Parliamentary Review, 29 (2006), 13, dikutip dalam John McMillan, "Re-Thinking the Separation of Powers", Federal Law Review, 38.3 (2010), 423–440.

Commission menjadi *Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC)* pada 2008.[36] Langkah ini mencerminkan upaya menyederhanakan arsitektur kelembagaan integritas agar tidak saling tumpang tindih. Namun, studi komparatif atas Korea Selatan dan Hong Kong menunjukkan bahwa ACRC tetap memiliki keterbatasan yaitu lembaga ini tidak mempunyai mandat independen untuk memulai investigasi tanpa pengaduan, dan juga tidak memiliki kewenangan penuntutan langsung sehingga harus bergantung pada lembaga kejaksaan.[37]

Tabel 1:

Perbandingan Model Kelembagaan Pengawas Independen di Tiga Negara

Negara	Lembaga/Model	Forum Akuntabilitas	Karakteristik Utama
Amerika Serikat	*Federal Trade Commission; Securities and Exchange Commission*	Presiden dan Kongres	*Independent regulatory agencies* dalam model presidensial murni; menyerupai "*integrity branch*" tanpa pengakuan formal sebagai cabang keempat.
Inggris	*Office for Budget Responsibility; Electoral Commission; Parliamentary and Health Service Ombudsman*	Parlemen (officers of Parliament)	Akuntabilitas eksplisit kepada parlemen, bukan eksekutif, sehingga independensi fungsional lebih terjamin.
Korea Selatan	Anti-*Corruption and Civil Rights Commission* (hasil konsolidasi 2008)	Presiden dan lembaga kejaksaan	Konsolidasi kelembagaan mengurangi tumpang tindih, namun mandat investigasi dan penuntutan masih terbatas.

Dari ketiga negara tersebut, terdapat dua hal yang dijadikan acuan bagi penguatan *state auxiliary organs* di Indonesia. Pertama, ketahanan kelembagaan yang independen tidak semata-mata ditentukan oleh tingkat independensi formal. Faktor yang lebih menentukan justru kekuatan mekanisme akuntabilitas horizontal serta dukungan politik yang mengiringinya; pengalaman Inggris menunjukkan bahwa kejelasan forum akuntabilitas justru dapat memperkuat, bukan melemahkan, independensi fungsional lembaga terhadap eksekutif. Kedua, sebagaimana ditunjukkan oleh pengalaman Korea Selatan, konsolidasi kelembagaan dapat menjadi strategi yang efektif untuk mengurangi tumpang tindih kewenangan. Namun, konsolidasi tersebut harus disertai dengan penguatan kewenangan substantif, bukan sekadar penggabungan struktur administratif tanpa peningkatan kapasitas investigasi dan penuntutan.

[36]Jin-Wook Choi, "Institutional Structures and Effectiveness of Anticorruption Agencies: A Comparative Analysis of South Korea and Hong Kong", Asian Journal of Political Science, 17.2 (2009), 195–214.

[37]*Ibid.*

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

Sementara itu, perbandingan dengan Amerika Serikat menegaskan satu hal yaitu bahwa perdebatan mengenai batas independensi lembaga administratif dalam kaitannya dengan pemisahan kekuasaan bersifat universal, bukan persoalan yang khas Indonesia. Oleh karena itu, solusi yang dirumuskan tidak perlu menghapus independensi demi kepatuhan formal terhadap trias politica klasik. Hal yang lebih diperlukan adalah justifikasi konstitusional baru, sebagaimana dikemukakan Ackerman melalui konsep integrity branch, yang secara tegas mengakui fungsi pengawasan independen sebagai bagian yang sah dari arsitektur ketatanegaraan modern.[38]

Berdasarkan sintesis tersebut, model penguatan kelembagaan yang ideal bagi state auxiliary organs di Indonesia dapat dirumuskan melalui tiga unsur utama. Pertama, diperlukan penguatan dasar konstitusional bagi lembaga yang menjalankan fungsi strategis dalam menjaga integritas pemerintahan, agar kedudukannya tidak sepenuhnya bergantung pada konfigurasi politik parlemen yang bersifat sementara. Kedua, perlu dilakukan harmonisasi regulasi sektoral melalui kerangka hukum payung yang menetapkan standar minimal independensi, transparansi, dan akuntabilitas secara seragam, tanpa menghilangkan kekhasan fungsi masing-masing lembaga. Ketiga, harus diperkuat mekanisme akuntabilitas berlapis yang menggabungkan akuntabilitas hukum, finansial, dan demokratis, sehingga independensi yang diberikan tidak berubah menjadi otonomi tanpa pengawasan.

D. Analisis: Sintesis Teori dan Model Ideal Penguatan *State Auxiliary Organs*

Apabila berbagai teori yang telah diuraikan disandingkan, tampak dengan jelas bahwa kedudukan *state auxiliary organs* dan kualitas akuntabilitas lembaga pemerintahan merupakan dua variabel yang saling terkait secara struktural. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 36/PUU-XV/2017 dan Nomor 70/PUU-XVII/2019, yang menegaskan kedudukan KPK sebagai bagian dari rumpun eksekutif sekaligus menguatkan keabsahan pembentukan Dewan Pengawas, secara yuridis memperlihatkan konsekuensi dari ketiadaan basis konstitusional eksplisit: Mahkamah Konstitusi tidak memiliki norma dasar yang dapat dijadikan batu uji selain UUD 1945 secara umum, sehingga ruang bagi pembentuk undang-undang untuk mengubah derajat independensi KPK melalui legislasi biasa menjadi sangat terbuka. Teori lembaga negara yang dikemukakan oleh Asshiddiqie dan Kelsen menjelaskan dasar keberadaan lembaga negara bantu sebagai entitas yang sah dalam sistem hukum Indonesia. Sementara itu, konsep integrity branch dari Ackerman menerangkan dimensi lain dari persoalan yang sama, yakni alasan keberadaan lembaga tersebut yang bersifat fungsional-konstitusional, meskipun tidak diakui secara formal sebagai cabang kekuasaan keempat. Di sisi lain, teori akuntabilitas dari Bovens, Behn, Mulgan, dan Diamond menjelaskan bagaimana lembaga semacam itu seharusnya bekerja agar independensinya tidak berubah menjadi otonomi yang lepas dari pengawasan. Dengan

[38]Bruce Ackerman, "The New Separation of Powers", Harvard Law Review, 113.3 (2000), 633–729 (h. 693).

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

demikian, titik temu dari seluruh teori tersebut cukup jelas yaitu legitimasi *state auxiliary organs* tidak semata-mata ditentukan oleh independensinya, melainkan oleh kemampuannya menjalankan akuntabilitas secara simultan kepada berbagai forum, yaitu parlemen, peradilan, dan masyarakat sipil.

Kritik paling mendasar terhadap keberadaan state auxiliary organs di Indonesia terletak pada kesenjangan antara desain normatif dan praktik kelembagaan. Secara normatif, hampir seluruh undang-undang pembentuk lembaga negara bantu telah memuat ketentuan mengenai independensi, transparansi, dan pelaporan kinerja; namun, dalam praktiknya, independensi tersebut terus berhadapan dengan struktur insentif politik yang tidak seimbang. Cabang legislatif dan eksekutif memiliki kewenangan untuk mengubah undang-undang pembentuk sewaktu-waktu, sedangkan lembaga negara bantu tidak memiliki instrumen hukum yang sebanding untuk mempertahankan kedudukannya, selain melalui pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi yang bersifat reaktif dan memerlukan waktu relatif lama.

Setidaknya terdapat tiga kelemahan utama dalam sistem akuntabilitas s*tate auxiliary organs* di Indonesia saat ini. Pertama, ketergantungan yang terlalu besar pada akuntabilitas vertikal kepada eksekutif dan legislatif, sementara akuntabilitas horizontal antarlembaga negara bantu, yang seharusnya dapat saling memperkuat fungsi pengawasan, masih sangat terbatas. Kedua, akuntabilitas sosial atau diagonal kepada masyarakat sipil masih lemah, yang tercermin dari minimnya mekanisme partisipatif bagi publik untuk menilai kinerja lembaga di luar pelaporan formal yang bersifat satu arah. Ketiga, tidak adanya standar baku mengenai independensi finansial karena sebagian besar lembaga masih bergantung pada mekanisme penganggaran konvensional melalui Kementerian Keuangan, sehingga membuka peluang terjadinya tekanan politik melalui pembatasan anggaran.

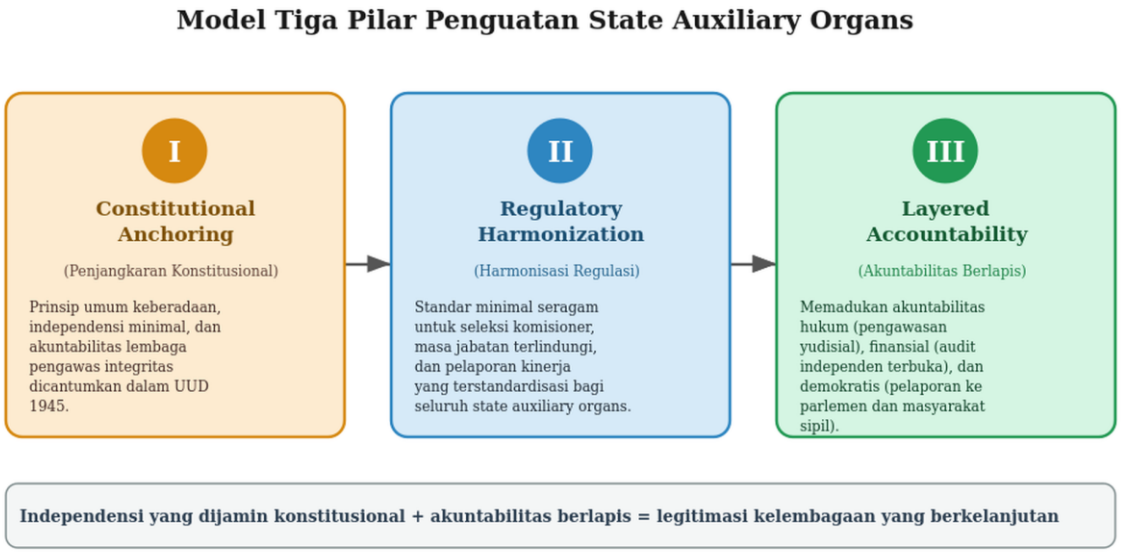
Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini mengajukan model ideal *state auxiliary organs* yang disusun atas tiga pilar utama. Constitutional anchoring atau penjangkaran konstitusional merupakan pilar pertama, yakni pemberian landasan pengaturan yang lebih kuat dalam UUD 1945 bagi lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi strategis dalam menjaga integritas pemerintahan, sebagaimana telah diterapkan pada KPU dan KY. Penjangkaran ini tidak harus dimaknai sebagai keharusan mencantumkan seluruh lembaga negara bantu secara eksplisit dalam konstitusi, melainkan cukup melalui prinsip umum mengenai eksistensi, independensi minimal, dan mekanisme akuntabilitas lembaga pengawas integritas negara, yang selanjutnya dirinci melalui undang-undang organik.

Regulatory harmonization atau harmonisasi regulasi menjadi pilar kedua, yaitu penyusunan kerangka hukum yang menetapkan standar minimal yang seragam bagi seluruh state auxiliary organs. Kerangka ini mencakup mekanisme seleksi komisioner yang transparan dan partisipatif, masa jabatan yang terlindungi dari pemberhentian sewenang-wenang, serta pelaporan kinerja yang terstandar. Harmonisasi tersebut diharapkan dapat mengurangi disparitas kekuatan kedudukan antarlembaga, yang selama ini sangat bergantung pada konfigurasi politik yang melahirkan masing-masing undang-undang pembentuknya.

Jurnal Supremasi, Volume 16 Nomor 2 Tahun 2026
Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum
https://ejournal.unisbablitar.ac.id/index.php/supremasi
p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

Layered accountability atau akuntabilitas berlapis merupakan pilar ketiga, dengan memadukan tiga bentuk akuntabilitas secara simultan. Akuntabilitas hukum diwujudkan melalui pengawasan yudisial yang memungkinkan setiap keputusan lembaga diuji keabsahannya, akuntabilitas finansial melalui audit independen oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang dipublikasikan secara terbuka, dan akuntabilitas demokratis melalui pelaporan substantif kepada parlemen disertai keterlibatan masyarakat sipil dalam evaluasi kinerja. Dengan demikian, akuntabilitas tidak hanya bersifat birokratis-prosedural, tetapi juga partisipatif-substantif, sebagaimana ditekankan oleh Bovens dan Mulgan.

Gambar 1:
Model Tiga Pilar Penguatan State Auxiliary Organs



Apabila ketiga pilar tersebut diterapkan secara simultan, persoalan paling mendasar yang melekat pada keberadaan *state auxiliary organs* dapat diatasi. Persoalan utamanya adalah bagaimana memberikan tingkat independensi yang memadai kepada lembaga agar dapat menjalankan fungsi pengawasannya secara efektif, tanpa sekaligus menciptakan ruang kekuasaan yang luput dari mekanisme pertanggungjawaban. Dalam kerangka model ini, independensi dan akuntabilitas bukanlah dua nilai yang saling menegasikan, melainkan dua aspek yang saling melengkapi. Independensi yang dijamin secara konstitusional justru mensyaratkan adanya akuntabilitas berlapis sebagai dasar legitimasi di hadapan publik maupun sesama lembaga negara.

PENUTUP

Simpulan

Kedudukan state auxiliary organs dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menunjukkan karakter yang heterogen. Lembaga-lembaga ini berada dalam ruang konstitusional yang tidak sepenuhnya independen dari tiga cabang kekuasaan klasik, namun juga tidak terintegrasi secara penuh ke dalam struktur tersebut. Keragaman ini tampak dari tingkat dasar hukum pembentukannya, mulai dari lembaga yang memperoleh

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

pengakuan eksplisit dalam UUD 1945, seperti KPU dan Komisi Yudisial, hingga lembaga yang semata-mata dibentuk melalui undang-undang organik, seperti KPK, Ombudsman, Komisi Informasi, dan KPI. Kerentanan struktural tersebut menjadi faktor utama yang menyebabkan independensi banyak lembaga negara bantu di Indonesia kerap berada dalam bayang-bayang intervensi politik melalui mekanisme legislasi biasa.

Fungsi state *auxiliary organs* dalam mendorong akuntabilitas lembaga pemerintahan pada dasarnya telah berjalan secara fungsional, terutama melalui mekanisme pengawasan, pembatasan kekuasaan, dan perlindungan hak-hak warga negara. Namun demikian, pelaksanaannya masih belum optimal. Hal ini disebabkan oleh lemahnya daya paksa norma, terbatasnya akuntabilitas horizontal antarlembaga, serta ketergantungan fiskal pada mekanisme penganggaran konvensional yang rentan terhadap tekanan politik. Perbandingan dengan Amerika Serikat, Inggris, dan Korea Selatan menunjukkan bahwa ketahanan lembaga independen lebih ditentukan oleh kuatnya instrumen akuntabilitas horizontal dan kejelasan forum pertanggungjawaban daripada sekadar derajat independensi formal. Oleh karena itu, penguatan kedudukan state auxiliary organs ke depan perlu diarahkan secara simultan pada peneguhan basis konstitusional, harmonisasi regulasi, dan pembangunan sistem akuntabilitas berlapis.

Saran

Pembentuk undang-undang dan pemerintah perlu mengkaji penguatan basis konstitusional bagi lembaga negara bantu yang menjalankan fungsi strategis menjaga integritas pemerintahan, melalui pencantuman prinsip umum mengenai keberadaan dan independensi minimal lembaga pengawas integritas negara dalam UUD 1945, guna mengurangi kerentanan kedudukannya terhadap perubahan politik jangka pendek. Pemerintah bersama DPR perlu menyusun kerangka hukum payung yang mengharmonisasikan standar minimal independensi, transparansi, dan akuntabilitas bagi seluruh state auxiliary organs, mencakup mekanisme seleksi komisioner yang partisipatif, masa jabatan yang terlindungi, dan standar pelaporan kinerja yang seragam, tanpa menghilangkan kekhasan fungsi masing-masing lembaga.

Setiap state auxiliary organ perlu mengembangkan mekanisme akuntabilitas berlapis yang memadukan akuntabilitas hukum melalui pengawasan yudisial, akuntabilitas finansial melalui audit independen yang dipublikasikan terbuka, dan akuntabilitas demokratis melalui pelaporan substantif kepada parlemen disertai keterlibatan masyarakat sipil, sehingga independensi yang dijamin tidak berubah menjadi otonomi tanpa kendali. Dan penelitian selanjutnya disarankan melakukan kajian empiris berbasis studi kasus terhadap implementasi mekanisme akuntabilitas pada masing-masing state auxiliary organ, serta mengembangkan indikator pengukuran kuantitatif terhadap efektivitas horizontal accountability lembaga negara bantu di Indonesia, guna memperkaya kerangka normatif yang dirumuskan penelitian ini dengan basis data empiris yang lebih komprehensif.

DAFTAR PUSTAKA

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

Ackerman, Bruce. "The New Separation of Powers." Harvard Law Review 113, no. 3 (2000): 633–729.

Asshiddiqie, Jimly. Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara. Konstitusi Press, 2006.

Asshiddiqie, Jimly. Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

Basarah, Ahmad. "Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State's Organ dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia." Masalah-Masalah Hukum 43, no. 1 (2014): 1–8.

Behn, Robert D. Rethinking Democratic Accountability. Brookings Institution Press, 2001.

Bovens, Mark. "Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework." European Law Journal 13, no. 4 (2007): 447–468.

Bovens, Mark. "Two Concepts of Accountability: Accountability as a Virtue and as a Mechanism." West European Politics 33, no. 5 (2010): 946–967.

Choi, Jin-Wook. "Institutional Structures and Effectiveness of Anticorruption Agencies: A Comparative Analysis of South Korea and Hong Kong." Asian Journal of Political Science 17, no. 2 (2009).

Diamond, Larry, dan Leonardo Morlino. "The Quality of Democracy." CDDRL Working Papers, Stanford University, t.t.

Hans Kelsen. *General Theory of Law and State*. Diterjemahkan oleh Anders Wedberg. Russell & Russell, 1961.

Indraputra, Tjokorda Gde, dan I Nyoman Bagiastra. "Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi sebagai Lembaga Negara Bantu (State Auxiliary Institutions)." *Jurnal Kertha Negara* 2, no. 5 (2014).

Jeff Bell. "Agents of Parliament: A New Branch of Government." Canadian Parliamentary Review 29 (2006). Dikutip dalam John McMillan. "Re-Thinking the Separation of Powers." *Federal Law Review* 38, no. 3 (2010): 423–440.

Jordana, et al. "Accountability in an Independent Regulatory Setting." *Journal of Business Ethics*. Springer Nature, 2017.

"Kedudukan State Auxiliary Organ dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia." *Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan* 1, no. 2 (2020).

KPU Kabupaten Bima. "*Komisi Pemilihan Umum sebagai Komisi Negara Independen*." 2023. https://kab-bima.kpu.go.id/blog/read/komisi-pemilihan-umum-sebagai-komisi-negara-independen

Montesquieu, Charles de Secondat, Baron de. *The Spirit of the Laws*. DigiCat, 2022.

Mochtar, Zainal Arifin. "*Dikukuhkan sebagai Guru Besar dalam Bidang Hukum Kelembagaan Negara, Soroti Independensi Lembaga Negara di Indonesia*." Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, 2025. https://law.ugm.ac.id/en/prof-dr-zainal-arifin-mochtar-s-h-ll-m-dikukuhkan-sebagai-guru-besar-dalam-bidang-hukum-kelembagaan-negara-soroti-independensi-lembaga-negara-di-indonesia/

Mulgan, Richard. "'Accountability': An Ever-Expanding Concept?" *Public Administration* 78, no. 3 (2000): 555–573.

Mulgan, Richard. *Holding Power to Account: Accountability in Modern Democracies*. Palgrave Macmillan, 2003.

p-ISSN: 2088-1533
e-ISSN: 2527-3353

Nurtjahjo, Hendra. "Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, 35, no. 3 (2005).

Ombudsman Republik Indonesia. "*Independensi Ombudsman*." https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--independensi-ombudsman

Ombudsman Republik Indonesia. "*Peran Ombudsman dan Perlindungan Hak Warga Negara*." https://ombudsman.go.id/perwakilan/news/r/pwkmedia--peran-ombudsman-dan-perlindungan-hak-warga-negara

Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Rajawali Pers, 2015.

Zaini, Ahmad, dan Moh. Zainor Ridho. "The Auxiliary State Organ Authorities in Indonesia: The Constitutional Implications of Law No. 19 of 2019 Concerning KPK." *Jurnal Politik Profetik*, 2025.