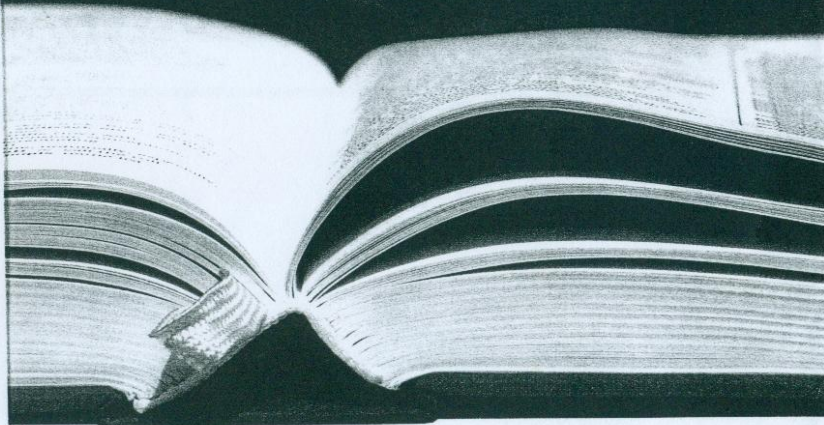




SEKRETARIAT NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA

## PENATAAN LEMBAGA NON STRUKTURAL



DEPUTI MENTERI SEKRETARIS NEGARA  
BIDANG HUBUNGAN KELEMBAGAAN

2010

BUNGA RAMPAI PEMIKIRAN PENATAAN

LEMBAGA NON STRUKTURAL



MENTERI SEKRETARIS NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA  
KATA SAMBUTAN

*Bismillahirrahmannirrahim,  
Assalamu'alaikum warrahmatullahi wabarakatuh,*

Dengan penuh rasa syukur ke hadirat Allah SWT, saya menyambut baik tersusunnya Buku "**Bunga Rampai Pemikiran Penataan Lembaga Non Struktural (LNS)**" yang disusun oleh Tim Antarkementerian Pengkajian Penataan Lembaga Non Struktural yang melibatkan Kementerian Sekretariat Negara, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Keuangan, Lembaga Administrasi Negara, dan Badan Kepegawaian Negara.

Buku ini merupakan bagian dari rangkaian pengkajian penataan LNS, sebagaimana diamanatkan oleh Komisi II DPR RI. Dalam beberapa kali Rapat Kerja antara kami dengan Komisi II DPR RI, Sekretariat Negara diminta untuk melakukan penataan Lembaga-lembaga Non Struktural. Permintaan ini muncul karena para Anggota Dewan yang terhormat menilai bahwa lembaga-lembaga non struktural yang dibentuk sebagai lembaga penunjang (*auxiliary bodies*) dari lembaga negara dan birokrasi, dinilai terlalu banyak. Tercatat lebih dari 85 LNS yang ada sekarang. Sebagian anggota dewan juga menilai beberapa LNS, dalam aktivitasnya terkesan tumpang tindih dengan kementerian atau lembaga yang telah ada, termasuk dengan sesama LNS sendiri.

Sebagai respon atas amanat Komisi II DPR RI tersebut, Sekretariat Negara telah meluncurkan buku sebelumnya yang berjudul "**Kajian Penataan LNS: Analisis terhadap Eksistensi 11 LNS**". Buku dimaksud telah merekomendasikan penataan terhadap 11 LNS yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden dan

Peraturan Presiden, melalui penghapusan dan penggabungan. Namun demikian, menyadari bahwa pengkajian penataan LNS perlu dilakukan secara komprehensif, maka Tim Antarkementerian menindaklanjuti upaya pengkajian penataan terhadap LNS yang pembentukannya berdasarkan Undang-undang.

Dalam kerangka penataan LNS secara keseluruhan inilah, Buku Bunga Rampai Pemikiran Penataan LNS menawarkan pemikiran-pemikiran strategis serta alternatif solusi dari para pakar. Secara umum, ada kesamaan pandangan para pakar dalam rangka mendorong kinerja LNS, yaitu: *Pertama*, pembentukan LNS harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan, sehingga keberadaan setiap LNS memiliki dasar hukum yang kuat, dalam melakukan tugas, fungsi dan kewenangannya. *Kedua*, keberadaan LNS harus bertolak dari kerangka dasar sistem UUD 1945 yang mengarah pada terciptanya mekanisme *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. *Ketiga*, keberadaan LNS haruslah didasarkan pada prinsip integrasi yang mencerminkan konsep kelembagaan negara yang utuh. *Keempat*, keberadaan LNS harus benar-benar memberikan manfaat bagi kepentingan umum, dan penghargaan atas hak-hak asasi warga negara.

Akhirnya, saya mengucapkan terima kasih kepada Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Menteri Keuangan, Kepala LAN, Kepala BKN yang telah mengirimkan pejabatnya sebagai anggota Tim Antarkementerian. Tidak lupa ucapan terima kasih saya sampaikan kepada para pakar yang telah memberikan sumbangan pemikiran yang begitu berharga di dalam buku bunga rampai ini.

Terima kasih.  
*Wassalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh.*

Jakarta, Desember 2010  
Menteri Sekretaris Negara,



Udi Silalahi



SEKRETARIAT NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA

**Kata Pengantar**  
**Deputi Menteri Sekretaris Negara**  
**Bidang Hubungan Kelembagaan**

Assalamu'alaikum Wr.Wb.

Pertama-tama marilah kita panjatkan puji dan syukur ke hadirat Allah SWT yang telah melimpahkan rahmat dan karunia-Nya kepada kita semua, dan pihak-pihak yang telah berkontribusi dalam menyusun buku ini.

Dalam rangka melaksanakan amanat Komisi II DPR RI kepada Sekretariat Negara untuk melakukan pengkajian penataan Lembaga Non Struktural (LNS), Sekretariat Negara bersama Tim Antarkementerian Pengkajian Penataan Lembaga Non Struktural telah menyusun "**Buku Bunga Rampai Pemikiran Penataan Lembaga Non Struktural.**" Buku ini merupakan rangkaian dari buku sebelumnya yang berjudul "Kajian Penataan Lembaga Non Struktural: Analisis terhadap Eksistensi 11 LNS."

Berbeda buku kajian sebelumnya, Buku Bunga Rampai ini mencoba menyajikan diskusi penataan LNS yang disampaikan oleh beberapa pakar dari berbagai perguruan tinggi negeri, yaitu Universitas Indonesia, Universitas Syiah Kuala, Universitas Sriwijaya, Universitas Airlangga, Universitas Brawijaya, Universitas Sumatera Utara, Universitas Diponegoro, Universitas Jenderal Soedirman, Universitas Andalas, Universitas Gadjah Mada, Universitas Padjadjaran, dan Universitas Sultan Ageng Tirtayasa. Materi di dalamnya dikelompokkan menjadi: (1) Perspektif konstitusional

penataan lembaga nonstruktural yang fokusnya pada pencarian landasan hukum/konstitusi dalam melakukan penataan LNS; (2) Konsolidasi lembaga negara: Formulasi desain LNS yang fokusnya pada *positioning* LNS dalam kelembagaan negara (3) *Capita Selecta* Penataan LNS yang fokusnya pada studi kasus beberapa LNS di Indonesia dan LNS di beberapa negara.

Banyaknya pakar yang telah dilibatkan dalam penyusunan Buku Bunga Rampai ini, diharapkan dapat menyerap seluas mungkin pemikiran dan alternatif solusi yang berkembang dengan penataan LNS di Indonesia. Berbagai khasanah pemikiran tersebut menjadi penting mengingat kompleksitas permasalahan yang dihadapi oleh LNS. Oleh karena itu, berbagai pemikiran tersebut diharapkan dapat memperkaya wacana penataan LNS yang berkembang selama ini dan dapat menjadi dasar rujukan ilmiah oleh berbagai kalangan dalam upaya penataan LNS yang akan dilakukan di masa depan.

Dengan selesainya penyusunan buku ini, kami mengucapkan terima kasih kepada para pakar yang telah bersedia menyumbangkan pemikirannya, Tim Antarkementerian Pengkajian Penataan Lembaga Non Struktural, Kepala Biro Hubungan Lembaga Negara, serta seluruh pejabat dan staf di lingkungan Kedeputusan Bidang Hubungan Kelembagaan.

Semoga Buku ini dapat menjadi oase ditengah kegalauan atas ketidakpastian dan permasalahan yang timbul seiring dengan merebaknya LNS di Indonesia.

Wassalamu'alaikum Wr.Wb.

Jakarta, Desember 2010

Pih. Deputi Menteri Sekretaris Negara  
Bidang Hubungan Kelembagaan



Joseph Indrajaya

## Pengantar Editor

Oleh: Prof. Dr. Dadan Wildan, M.Hum  
Wakil Ketua Tim Antarkementerian Pengkajian  
Penataan Lembaga Non Struktural

Era reformasi yang berjalan lebih dari satu dasawarsa, telah mengubah jalan sejarah yang menghadirkan bangsa Indonesia menjadi sebuah bangsa yang berbeda, *a different nation*. Negara kita, merupakan negara terakhir yang bergabung dalam gelombang ketiga demokrasi, yang dimulai pada tahun 1970. Bergabungnya kita dalam gelombang demokrasi ketiga itu, dapat dikatakan sebagai sebuah proses sejarah yang monumental.

Sebagai perbandingan, untuk mencapai situasi yang kita miliki saat ini, Inggris memerlukan 792 tahun semenjak *Magna Carta*. Amerika membutuhkan 231 tahun setelah *Declaration of Independence*. Dan Perancis, memakan waktu 218 tahun setelah Revolusi Perancis. Sungguh tepat, apa yang dikatakan oleh mantan Sekjen PBB, Mr. Kofi Annan, bahwa: "*No nation is born a democracy.*" Proses perkembangan demokrasi di Indonesia telah mencapai "*a point of no return.*" Demokrasi secara permanen, ada dan hadir di Indonesia. Demokrasi telah berhasil diterapkan di Indonesia, dalam berbagai dimensinya. Dalam keberlanjutan proses demokratisasi di Indonesia,

Dalam era demokratisasi dan reformasi yang terus bergulir diakui atau tidak, telah menimbulkan keraguan dan sikap skeptis masyarakat terjadap lembaga-lembaga pemerintahan yang ada, karena dianggap tidak reformis. Karena itulah, seiring dengan perkembangan reformasi, muncul lembaga-lembaga non struktural yang berjalan seiring dengan lembaga-lembaga struktural dan formal yang telah ada dalam struktur dan sistem ketatanegaraan kita. Lembaga inilah yang kerap disebut sebagai Lembaga Non Struktural (LNS). Kiprah dan eksistensi Lembaga Non Struktural

dalam sebuah sistem ketatanegaraan yang demokratis memang merupakan sebuah keniscayaan di era reformasi. Kehadiran LNS dalam negara yang demokratis dapat dimaknai sebagai pembukaan ruang partisipasi bagi masyarakat dan penguatan sistem *check and balances* yang merupakan pilar utama demokrasi.

Kehadiran LNS di Indonesia tidak dapat terlepas dari adanya perubahan sistem ketatanegaraan dari rezim otoriter menjadi rezim demokrasi. Perubahan tersebut telah membuka kesempatan yang luas bagi masyarakat untuk ikut berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan bila setelah reformasi, LNS di Indonesia tumbuh dengan pesat. Sebagai gambaran, pada tahun 2005, Lembaga Administrasi Negara (LAN) mencatat adanya 42 LNS di Indonesia. Pada tahun 2010, Tim Antarkementerian Pengkajian Penataan Lembaga Non Struktural yang dibentuk oleh Sekretariat Negara, telah mengidentifikasi setidaknya terdapat 85 LNS. Dengan demikian dalam kurun lima tahun populasi LNS meningkat hampir 100%.

Pertumbuhan LNS yang sangat pesat tersebut ternyata juga disertai timbulnya permasalahan dari sisi efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan negara, sehingga menarik perhatian berbagai kalangan ---termasuk Dewan Perwakilan Rakyat--- untuk mengkritisi kehadiran LNS dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Besarnya jumlah LNS berpotensi tumpang tindih dengan tugas dan fungsi kementerian yang ada. Dari sisi pembiayaan juga dinilai membebani APBN. Hal ini telah menimbulkan wacana perlu adanya penataan LNS.

Keberadaan Lembaga Non Struktural (LNS) sesungguhnya dapat menjadi faktor pendorong dalam rangka *checks and balances*, terwujudnya sistem administrasi negara yang baik, serta birokrasi pemerintahan yang berkualitas. Namun, eksistensi LNS harus dapat dikendalikan agar tidak menjerus ke arah terciptanya "kekuasaan" baru yang lebih dominan daripada lembaga negara lainnya. Keberadaan LNS sebagai organ negara di luar organ

utama yang ditentukan konstitusi memang sesuatu yang sah, bahkan dalam perkembangan organisasi negara modern, keberadaan organ sejenis sangat diperlukan. Sesungguhnya, konstitusi kita memberikan kebebasan dan tidak membatasi pembentukan organ-organ itu tergantung pada kebutuhan pelaksanaan fungsi negara yang efektif. Namun, perkembangan LNS yang tumbuh pesat ---dengan dinamika dan aktivitasnya yang dipandang tumpang tindih dengan lembaga struktural yang telah ada--- memerlukan penataan yang serius dan komprehensif.

Penataan LNS memerlukan penataan yang menyeluruh dan terintegrasi serta berkelanjutan. Hal ini sangat penting dilakukan dalam kerangka reformasi birokrasi sebagai agenda politik utama pemerintahan sebagaimana yang dilakukan di berbagai negara, sehingga menjadi pilar utama terwujudnya negara yang maju, bangsa yang bermartabat, dan pemerintahan yang berwibawa. Tentu saja, diperlukan formulasi untuk menata ulang LNS. Penataan ulang Lembaga Non Struktural harus dilakukan dalam kerangka mengefektifkan tugas dan fungsi serta pengelolaan sumberdaya termasuk keuangan secara efisien. Oleh sebab itu penataan LNS dapat dilakukan berdasarkan pengelompokan tugas dan fungsi yaitu pengaturan, pengurusan, dan pelayanan umum. Penataan LNS tentu harus selaras dengan program reformasi birokrasi untuk meningkatkan kinerja dan citra menjadi lembaga negara yang kredibel sebagai cerminan dari budaya organisasi yang dibangun dari ideologi dan konstitusi.

Dari beberapa diskusi, seminar, dan dialog yang digelar oleh Kementerian Sekretariat Negara, terdapat tiga pilihan strategi dalam penataan LNS;

**Pertama**, penataan LNS secara menyeluruh dilakukan setelah pelaksanaan reformasi lembaga-lembaga kementerian dan non-kementerian, mengingat kedudukan LNS berada di luar birokrasi pemerintah. Penataan LNS dapat dilakukan secara simultan dengan reformasi kementerian dan non-kementerian jika fungsi LNS terkait atau dinilai menimbulkan tumpang-tindih dengan fungsi kementerian dan non-kementerian;

**Kedua**, penataan LNS harus diawali dengan menetapkan kriteria, terminologi, dan tolok ukur yang jelas; dan

**Ketiga**, perlu mempertimbangkan asas efektivitas terukur, asas kinerja terukur, asas efisiensi, kelincahan, dan kecepatan bergerak; asas sinergisme antar lembaga; dan harus dapat mencegah terjadinya *institutional conflict*.

Dalam penataan LNS perlu dilakukan secara menyeluruh tanpa diskriminasi apakah keberadaan LNS tersebut atas perintah undang-undang atau peraturan yang lebih rendah. Keberadaan LNS yang dibentuk atas perintah undang-undang tidak perlu menjadi kendala dalam pelaksanaan penataan. Jika keberadaan LNS dinilai tidak terlalu penting dan perlu dihapus atau fungsinya dapat diakomodasikan ke dalam fungsi kementerian dan non-kementerian, maka revisi undang-undang terkait tidak akan mengalami hambatan, sepanjang untuk meningkatkan efisiensi anggaran negara dan efektivitas pemerintahan, serta dalam rangka pembenahan administrasi negara.

Dalam kaitan itu, terdapat beberapa langkah dalam penataan LNS:

**Pertama**, yang mengemban fungsi eksekusi, pengaturan, operasional, dan pungutan, dapat menjadi lembaga pemerintah atau dilebur ke dalam fungsi birokrasi pemerintah;

**Kedua**, LNS yang selama ini disebut sebagai "komisi" namun menjalankan fungsi pembuatan/penetapan kebijakan dan eksekusi serta eksistensinya sangat dibutuhkan harus diubah menjadi lembaga negara atau lembaga independen. Sebagai contoh, KPU (Komisi Pemilihan Umum) dapat diubah menjadi LPU (Lembaga Pemilihan Umum) karena memiliki lingkup nasional dan bersifat permanen serta mengemban fungsi penetapan kebijakan, pengaturan, dan eksekusi; dan

**Ketiga**, LNS yang tidak memenuhi tolok ukur (efektivitas dan efisiensi); eksistensinya justru menimbulkan terjadinya tumpang-tindih dengan fungsi kementerian dan non-kementerian; atau menambah beban bagi masyarakat, harus dihapus dan fungsinya diakomodasikan ke dalam lingkup birokrasi pemerintah.

Untuk menuju penataan LNS secara simultan, perlu dilakukan langkah-langkah sebagai berikut;

**Pertama**, membangun *grand design* yang memuat *margin of appreciation*, standar baku, serta parameter yang jelas dalam pembentukan LNS;

**Kedua**, menempatkan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi sebagai *leading sector* dan *clearing house* dalam pembentukan dan *rightsizing* penataan LNS;

**Ketiga**, terhadap LNS yang sudah ada perlu dilakukan penataan dengan berbagai variasi, mulai dari; penggabungan antar LNS, penggabungan dengan kementerian terkait, penguatan LNS, hingga melakukan likuidasi terhadap LNS;

**Keempat**, perlu dilakukan moratorium (penundaan atau penangguhan) dan konsolidasi LNS lainnya; dan

**Kelima**, perlu dibuat Rancangan Undang-Undang (RUU) mengenai mekanisme pembentukan LNS ke depan, penataan LNS yang telah ada, dan konsekuensi hukum sebagai dampak dari penataan LNS.

Dari itu semua, dapat ditemukan benang merahnya dengan beragam pemikiran para akademisi dan praktisi yang dimintai pandangannya terhadap pentingnya penataan Lembaga Non Struktural. Berbagai pemikiran itu, tersaji dalam buku Bunga Rampai Pemikiran Penataan Lembaga Non Struktural (LNS) yang diklasifikasikan ke dalam tiga perspektif, yaitu: (1) Perspektif konstitusional penataan lembaga nonstruktural yang fokusnya

pada pencarian landasan hukum/konstitusi dalam melakukan penataan LNS; (2) Konsolidasi lembaga negara: Formulasi desain LNS yang fokusnya pada positioning LNS dalam kelembagaan negara; dan (3) Capita Selecta Penataan LNS yang fokusnya pada studi kasus beberapa LNS di Indonesia dan LNS di beberapa negara.

Kita berharap, sumbangan pemikiran para pakar yang disajikan dalam buku bunga rampai ini dapat memperkaya wacana dan kajian akademis dalam penataan LNS sehingga dapat bermuara pada konseptualisasi pemikiran penataan LNS sekaligus mendorong terwujudnya kelembagaan negara di Indonesia yang lebih efektif dan efisien.

Jakarta, Desember 2010

**Wakil ketua Tim Antarkementerian  
Pengkajian Penataan Lembaga  
Non Struktural**



Prof. Dr. Dadan Wildan, M.Hum

## DAFTAR ISI

	hal
KATA SAMBUTAN .....	i
KATA PENGANTAR DEPUTI MENTERI SEKRETARIS NEGARA BIDANG HUBUNGAN KELEMBAGAAN .....	iii
PENGANTAR EDITOR .....	v
DAFTAR ISI .....	xi
<b>Perspektif Konstitusional Penataan Lembaga Non Struktural .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Tinjauan Konstitusional Penataan Lembaga Non Struktural</b>	
Oleh: Dr. Hamdan Zoelva, SH., MH .....	3
<b>2. Penataan Lembaga Non Struktural Suatu Tinjauan Hukum Tata Negara</b>	
Oleh: Fahmi Yoesmar Ar- Rasyidi, SH.,MS .....	15
<b>3. Penataan Lembaga Non Struktural Berdasarkan Undang-undang Dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia</b>	
Tenang Haryanto, SH., MH .....	33
<b>4. Menakar Kontribusi Lembaga Kekuasaan Negara dalam Mewujudkan Tujuan Negara</b>	
Oleh: Prof. Dr. Faisal A. Rani, S.H., M.Hum .....	48

5. <b>Formulasi Desain Lembaga Non Struktural Berdasarkan Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia</b> Oleh: Prof. Dr. Budiman Ginting, SH., M.Hum .....	66
6. <b>Formulasi Desain Penataan Lembaga Non Struktural Berdasarkan Undang-undang Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia</b> Oleh: Dwi Haryati, SH., M.H .....	79
7. <b>Reorientasi dan Reevaluasi Lembaga Non Struktural Dalam Perspektif Politik Hukum</b> Oleh: Prof. Dr. M. Arief Amrullah, S.H. , M.Hum .....	101
8. <b>Lembaga Negara Penunjang: Perspektif Ketatanegaraan dan Penataannya</b> Oleh: Radian Salman, SH., LL.M dan Dr. M. Hadi Shubhan, SH. M.H., C.N .....	124
<b>Konsolidasi Kelembagaan Negara: Formulasi Desain Lembaga Non Struktural .....</b>	148
1. <b>Penataan Lembaga Non Struktural Dalam Kerangka Reformasi Birokrasi Serta Upaya Formulasi Kebijakan Strategis Kelembagaan Negara</b> Oleh: Prof. Dr. Muladi, SH .....	149
2. <b>Penataan <i>State Auxiliary Bodies</i> Dalam Sistem Ketatanegaraan</b> Oleh Prof. DR (IPB) H. Bomer Pasaribu, SH, SE, MS...	190

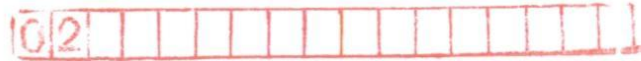
3. <b>Efektivitas Kelembagaan dan Strategi Penataan Lembaga Non Struktural</b> Oleh: Dr. (H)., Drs. Taufiq Effendi, M.B.A .....	216
4. <b>Desain Penataan Lembaga Non Struktural Yang Dibentuk Berdasarkan Undang-undang: Sebuah Telaah Konseptual</b> Oleh: Prof. Dr. Dede Mariana, M.Si .....	238
5. <b>Kebutuhan Konsolidasi dan Penataan Lembaga-lembaga Non Struktural</b> Oleh: Isharyanto, SH., M.Hum .....	259
6. <b>Implikasi Penataan Lembaga Non Struktural Melalui Penghapusan dan Penggabungan: Tinjauan Administrasi Negara</b> Oleh: Dr. M.R. Khairul Muluk, M.Si .....	287
7. <b>Memahami Eksistensi Lembaga Negara Non Pemerintahan di Indonesia</b> Oleh: Gandung Ismanto, S. Sos., M.M .....	306
8. <b>Keberadaan Lembaga Non Struktural Dalam Perspektif Administrasi Negara RI</b> Oleh : Sumarwoto, SH.,M.PA .....	333
<b>Kapita Seleкта</b> <b>Penataan Lembaga Non Struktural .....</b>	357



1. <b>Beberapa Catatan Tentang Lembaga-lembaga Negara Dalam Konstitusi di Empat Negara dan Eksistensi Lembaga Non Struktural di Indonesia</b>	
Oleh: Prof. Dr. I Ketut Surajaya, M.A., Prof. Dr. Iberamsjah, M.S., Prof. Dr. Satya Arinanto, SH., M.H., dan Retno Murniati, S.H., M.H .....	358
2. <b>Menimbang Lembaga Hak Asasi Manusia Indonesia: Pokok-Pokok Pemikiran</b>	
Oleh: Hasyim Asy'ari, SH. dan Lita Tyesta ALW S.H. M.Hum .....	377
3. <b>Mencermati Kinerja Badan Perlindungan Konsumen Nasional (BPKN) Sebagai <i>State Auxiliary Agency</i></b>	
Oleh: Dr. Ade Maman Suherman, S.H. M.Sc .....	408
4. <b>Kelembagaan Perlindungan Konsumen di Indonesia: Evaluasi Badan Perlindungan Konsumen Nasional</b>	
Oleh: Prof. Dr. Ir. Musliar Kasim, MS .....	418

BUNGA RAMPAI PEMIKIRAN PENATAAN

LEMBAGA NON STRUKTURAL



**Penataan Lembaga Non Struktural  
Suatu Tinjauan Hukum Tata Negara**  
Oleh: Fahmi Yoesmar Ar- Rasyidi, SH.,MS

**Pengantar**

Kehadiran Lembaga Non Struktural (LNS) tidak dapat dipisahkan dari sejarah perkembangan demokrasi di Indonesia. Kejatuhan rezim orde baru melalui reformasi, menjadi bukti bangkitnya kesadaran masyarakat berdemokrasi dalam kehidupan kenegaraan. Perjalanan panjang sejarah perkembangan demokrasi dari zaman Yunani sampai saat ini, menempatkan peranserta masyarakat dalam pemerintahan sekaligus menjadi tolok ukur perkembangan demokrasi. Pada mulanya demokrasi ditandai keikutsertaan rakyat dalam proses pemerintahan, namun dalam perkembangan selanjutnya, demokrasi tidak cukup hanya memberi ruang bagi keikutsertaan warganegara, demokrasi menghendaki pembatasan campur tangan negara dalam urusan-urusan –tertentu-warganegara. "Semakin demokratis dan berorientasi pasar suatu negara, semakin organisasi negara harus mengurangi perannya dan membatasi diri untuk tidak mencampuri dinamika urusan masyarakat dan pasar yang mempunyai mekanisme kerja sendiri"<sup>2</sup>. Proses

---

<sup>2</sup>Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Penerbit Sinar Grafika; Edisi Kedua Cetakan Pertama 2010; halaman 284.

demokrasi telah mendorong semakin meningkatnya partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Semakin demokratisnya suatu pemerintahan negara, semakin tinggi tingkat partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Ruang bagi partisipasi masyarakat disalurkan melalui lembaga-lembaga independen yang bermunculan. Sejak reformasi tercatat telah dibentuk berbagai lembaga yang hingga kini jumlahnya sudah melebihi 92 lembaga.

Ada beberapa hal yang menjadi dasar terbentuknya Lembaga Non Struktural di Indonesia. Sekretariat Negara menyimpulkan, antara lain:<sup>3</sup>

- 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 diberantas.
- b. Tingginya beban kerja lembaga yang telah ada sehingga diperlukan lembaga baru. Demi tercapainya pelayanan publik yang optimal bagi masyarakat, maka Pemerintah memandang perlu 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

<sup>3</sup> Sekretariat Negara RI. *Term Of Reference Seminar Formulasi Desain Penataan LNS Yang Dibentuk Berdasarkan Undang-undang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Tahun 2010. Halaman 16.

LNS 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 reguler dalam organisasi yang bersangkutan.
- e. Dalam rangka menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan dibentuknya lembaga-lembaga yang bersifat non struktural akan lebih membuka peluang dalam upaya menerapkan prinsip-prinsip *good governance*.

#### **Lembaga Non Struktural; Lembaga Negara?**

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, menggunakan dua istilah untuk menyebut lembaga negara, yaitu 'badan'<sup>4</sup> dan 'lembaga negara'<sup>5</sup>. Kata 'badan' (*organ*) dalam Kamus Hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, diartikan "alat perlengkapan". Alat perlengkapan adalah orang atau majelis yang terdiri dari orang-orang yang berdasarkan undang-undang atau anggaran dasar berwenang mengemukakan dan merealisasikan kehendak badan hukum"<sup>6</sup>.

<sup>4</sup>. Istilah "*badan*" digunakan dalam Bab VIII A Pasal 23E, Pasal 23F dan Pasal 23G UUD Negara Kesatuan RI Tahun 1945 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

<sup>5</sup>. Istilah "*lembaga negara*" digunakan dalam Pasal 24C ayat (1) UUD Negara Kesatuan RI Tahun 1945.

<sup>6</sup> Refli Harun (ed) *Menjaga Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Konstitusi Press; Jakarta; 2004; halaman 62

Dilihat dari fungsinya kata 'organ', menurut Hans Kelsen sebagaimana dikutip oleh Natabaya, adalah "Whoever fulfils a function determined by the legal order is an organ. These functions, be they of a norm –creating or of a norm- applying character, are all ultimately aimed at teh execution of a legal sanction" (Terjemah: setiap orang yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tata hukum adalah suatu organ. Fungsi ini apakah fungsi pembuatan norma atau penerapan norma, pada akhirnya semuanya ditujukan kepada pelaksanaan sanksi hukum)<sup>7</sup>.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata 'lembaga' antara lain mempunyai arti badan (organisasi)<sup>8</sup>. Nampaknya kedua kata tersebut dipersamakan, sehingga tidaklah keliru, bila dalam undang-undang dasar, kedua istilah tersebut dipergunakan dalam kaitan dengan perbincangan mengenai lembaga negara.

Pengertian lembaga negara dalam arti luas, tidak hanya terkait dengan dengan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif seperti yang pada umumnya dipahami selama ini. Semua institusi yang dibentuk oleh negara, dibiayai oleh negara, dikelola oleh negara atau dibentuk karena kebutuhan negara sebagai pemegang otoritas publik dapat dikaitkan dengan pengertian organ negara atau lembaga negara dalam arti luas<sup>9</sup>. Perbedaan organ atau lembaga-lembaga

<sup>7</sup> *Ibid*; halaman 63.

<sup>8</sup> Tim Penyusun. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa; Jakarta; Balai Pustaka; Cetakan X; Tahun 1999; halaman 579 – 580.

<sup>9</sup> Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Penerbit. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta; 2006; halaman 337

negara<sup>10</sup> satu sama lainnya, ditentukan berdasarkan kategori fungsinya apabila dikaitkan dengan fungsi-fungsi kekuasaan negara dan kategori sumber legalitas kewenangan yang dimilikinya apakah bersumber dari undang-undang dasar, dari undang-undang atau dari ketentuan peraturan yang lebih rendah kedudukannya daripada undang-undang<sup>11</sup>. Jika kewenangannya bersumber dari dari undang-undang dasar, berarti lembaga negara tersebut mempunyai kewenangan konstitusional yang ditentukan dalam atau oleh undang-undang dasar<sup>12</sup>.

Salah satu perubahan mendasar yang terjadi setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 adalah dibentuknya beberapa lembaga negara baru, mengubah essensi lembaga lama dan bahkan ada yang dihapuskan<sup>13</sup>. Bila ditelusuri secara cermat

<sup>10</sup> Cara yang sederhana untuk menentukan apakah suatu organ atau suatu institusi itu lembaga negara atau bukan adalah dengan cara melihat domain keberadaannya sebagai subyek hukum kelembagaan. Bila suatu organisasi mencerminkan kepentingan hak dan kewajiban dalam dinamika kehidupan masyarakat, maka organ tersebut berada dalam domain kehidupan masyarakat sipil (*civil society*), sebaliknya organ atau lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut lembaga negara. Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. *Op-cit*; halaman 26.

<sup>11</sup> Kewenangan organ negara berdasarkan perintah Undang-Undang Dasar (*constitutionally entrusted power*) dan kewenangan organ negara berdasarkan perintah Undang-Undang (*legislatively entrusted power*). Ni'matul Huda, SH.,M.Hum. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Raja Grafindo Persada Jakarta. 2005. Halaman 152

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. *Op-cit*; halaman 338.

<sup>13</sup> Amandemen UUD telah mengubah struktur dan status lembaga negara lama menjadi berjiwa baru, walaupun namanya masih sama. Majelis Permusyawaratan Rakyat sebelum amandemen merupakan lembaga tertinggi negara penjelmaan seluruh rakyat Indonesia, sekarang hanya merupakan suatu "forum". Demikian pula Presiden, kewenangannya dalam pembentukan undang-undang telah diambil alih oleh DPR. UUD amandemen telah menciptakan berbagai lembaga negara baru, misalnya Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum, Dewan Perwakilan Daerah, mendudukkan secara tegas dalam UUD dua lembaga negara yaitu Badan Pemeriksa Keuangan dan Bank Sentral, serta

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, macam-macam lembaga negara telah ditentukan secara tegas. Lembaga-lembaga tersebut adalah<sup>14</sup>:

- a. Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- b. Dewan Perwakilan Rakyat;
- c. Dewan Perwakilan Daerah;
- d. Presiden;
- e. Mahkamah Agung;
- f. Mahkamah Konstitusi;
- g. Badan Pemeriksa Keuangan;
- h. Komisi Yudisial;
- i. Komisi Pemilihan Umum;
- j. Bank Sentral;
- k. Pemerintah Daerah.

Dilihat dari kewenangannya, lembaga-lembaga negara tersebut ada yang di tentukan di dalam Undang-Undang Dasar dan ada yang diatur dalam Undang-Undang. Lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam Undang-Undang Dasar adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)<sup>15</sup>, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)<sup>16</sup>, Dewan Perwakilan Daerah (DPD)<sup>17</sup>, Presiden<sup>18</sup>, Mahkamah

---

menghapuskan satu lembaga tingi negara yaitu Dewan Pertimbangan Agung menjadi lembaga negara di bawah Presiden yang mempunyai Tugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden. Refli Harun (ed) *Op-cit*; halaman 57.

<sup>14</sup> *Ibid*; halaman 65.

<sup>15</sup> Pasal 2 dan 3 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan RI Tahun 1945.

<sup>16</sup> Pasal 19, 20, 20A, 21, 22B Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan RI Tahun 1945.

<sup>17</sup> Pasal 22C dan 22D Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan RI Tahun 1945.

Agung (MA)<sup>19</sup>, Mahkamah Konsitusi (MK)<sup>20</sup>, Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)<sup>21</sup> dan Komisi Yudisial (KY)<sup>22</sup>. Sedangkan lembaga negara yang kewenangannya diatur dalam Undang-undang adalah Komisi Pemilihan Umum<sup>23</sup>, Bank Sentral<sup>24</sup> dan Pemerintah Daerah<sup>25</sup>.

Dalam ilmu hukum, lembaga negara dapat dibedakan kedalam lembaga negara utama (*main state organ*) dan lembaga negara yang bersifat penunjang (*auxiliary state organ*). Dari segi keutamaan kedudukan dan fungsinya, lembaga negara yang termasuk dalam kelompok lembaga negara utama adalah (1) Presiden; (2) Dewan Perwakilan Rakyat; (3) Dewan Perwakilan Daerah; (4) Majelis Permusyawaratan Rakyat; (5) Mahkamah Konstitusi; (6) Mahkamah Agung; dan (7) Badan Pemeriksa Keuangan. Sedangkan lembaga-lembaga negara yang lainnya bersifat menunjang atau *auxiliary* belaka.

Selain dari lembaga-lembaga negara yang ditentukan dalam undang-undang dasar, masih dijumpai beberapa lembaga yang pembentukannya berdasarkan Undang-Undang, Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden. Banyaknya tumbuh lembaga-lembaga dan komisi-komisi, ataupun korporasi-korporasi yang bersifat independen tersebut merupakan gejala yang mendunia, dalam arti tidak hanya di

---

<sup>18</sup> Pasal 4, 5, 6, 6A, 7, 7A., 7B, 7C, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, dan 22C Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan RI Tahun 1945.

<sup>19</sup> Pasal 24, 24A Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan RI Tahun 1945.

<sup>20</sup> Pasal 24, 24C Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan RI Tahun 1945.

<sup>21</sup> Pasal 23E, 23F, 23G Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan RI Tahun 1945.

<sup>22</sup> Pasal 24B Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan RI Tahun 1945.

<sup>23</sup> Pasal 22E ayat (5) dan ayat (6) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan RI Tahun 1945.

<sup>24</sup> Pasal 23D Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan RI Tahun 1945.

<sup>25</sup> Pasal 18 Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan RI Tahun 1945.

Indonesia. Seperti dalam perkembangan di Inggris dan Amerika Serikat, lembaga-lembaga atau komisi-komisi itu ada yang masih berada dalam ranah kekuasaan eksekutif, tetapi ada pula yang bersifat independen dan berada di luar wilayah kekuasaan eksekutif, legislatif, ataupun yudikatif.

Pada umumnya, pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi di lingkungan pemerintah dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif.<sup>26</sup>

Disisi lain, perkembangan masyarakat baik secara ekonomi, politik, dan sosial budaya, serta pengaruh globalisme dan lokalisme, menghendaki struktur organisasi negara lebih responsif terhadap tuntutan mereka serta lebih efektif dan efisien dalam melakukan pelayanan publik dan mencapai tujuan penyelenggaraan pemerintahan. Jimly Asshiddiqie menyatakan dalam kata Pengantar bukunya, perkembangan tersebut berpengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk-bentuk dan fungsi-fungsi lembaga negara. Lembaga-lembaga negara sebagai bentuk eksperimentasi kelembagaan (*institutional experimentation*) yang dapat berupa dewan (*council*), komisi (*commission*), komite (*committee*), badan (*board*) atau otorita (*authority*)<sup>27</sup>. Di Indonesia,

<sup>26</sup> Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. *Op-cit*; 2010; halaman 25

<sup>27</sup> Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. *Op-cit*; 2010; halaman v - vi

pembentukan lembaga semacam ini mulai marak pasca reformasi. Ada yang dibentuk melalui Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden.

Lembaga-lembaga inilah yang selanjutnya disebut sebagai Lembaga Non Struktural<sup>28</sup>. Jumlah Lembaga Non Struktural pada masa-masa yang akan datang masih terus akan bertambah<sup>29</sup>. Peningkatan jumlah lembaga non struktural setiap tahunnya dapat menyebabkan tugas dan fungsinya tumpang tindih dengan lembaga yang sudah ada dan dapat menambah pengeluaran anggaran belanja negara, walaupun ada beberapa lembaga non struktural tidak memerlukan anggaran besar.

Corak dan struktur organisasi negara Indonesia juga mengalami dinamika perkembangan yang sangat pesat. Setelah reformasi tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Jimly Asshiddiqie mengelompokkan lembaga atau komisi sebagai berikut<sup>30</sup>:

1. Lembaga Tinggi Negara, yaitu:
  - a. Presiden dan Wakil Presiden;
  - b. Dewan Perwakilan Rakyat(DPR);
  - c. Dewan Perwakilan Daerah(DPD);
  - d. Majelis Permusyawaratan Rakyat(MPR);

<sup>28</sup> data dari Sekretariat Negara jumlah LNS saat ini berjumlah 80 (delapan puluh), Data LAN (2006) LNS sebanyak 72, data Departemen Keuangan (2008) LNS sebanyak 75.

<sup>29</sup> Berdasarkan data yang dapat dihimpun melalui [http://id.wikipedia.org/wiki/Lembaga\\_Non\\_Struktural](http://id.wikipedia.org/wiki/Lembaga_Non_Struktural) yang ditelusuri pada tanggal 26 Oktober 2010, jumlah Lembaga Non Struktural mencapai 92 lembaga.

<sup>30</sup> Ibid. Hlm. 21 - 24

- e. Mahkamah Konstitusi(MK);
  - f. Mahkamah Agung(MA);
  - g. Badan Pemeriksa Keuangan(BPK).
2. Lembaga Negara dan Komisi-Komisi Negara yang bersifat independen berdasarkan konstitusi atau yg memiliki konstitusional atau yang memiliki *constitutional importance* lainnya, seperti:
- a. Komisi Yudisial (KY);
  - b. Bank Indonesia (BI) sebagai Bank Sentral;
  - c. Tentara Nasional Indonesia (TNI);
  - d. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI);
  - e. Komisi Pemilihan Umum (KPU);
  - f. Kejaksaan Agung yang meskipun belum ditentukannya kewenangannya dalam UUD 1945 melainkan hanya dalam Undang-Undang, tetapi dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat penegak hukum di bidang pro justisia, juga memiliki *constitutional importance* yang sama dengan kepolisian;
  - g. Komisi Pemberantasan Korupsi(KPK) juga dibentuk berdasarkan Undang- Undang tetapi memiliki sifat *constitutional importance* pasal 24 ayat 3 UUD 1945;
  - h. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang tetapi memiliki sifat *constitutional importance*.

- 3. Lembaga-Lembaga independen lain yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang seperti,
  - a. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPA-TK);
  - b. Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU);
  - c. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).
- 4. Lembaga-Lembaga dan Komisi-Komisi di lingkungan eksekutif lainnya, seperti lembaga, badan, pusat, komisi, atau dewan yang bersifat khusus di dalam lingkungan pemerintahan seperti:
  - a. Konsil Kedokteran Indonesia (KKI);
  - b. Komisi Pendidikan Nasional;
  - c. Dewan Pertahanan Nasional;
  - d. Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhanas);
  - e. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI);
  - f. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT);
  - g. Badan Pertanahan Nasional (BPN);
  - h. Badan Kepegawaian Nasional (BKN);
  - i. Lembaga Administrasi Negara (LAN);
  - j. Lembaga Informasi Nasional (LIN).
- 5. Lembaga-lembaga dan Komisi-komisi di lingkungan eksekutif (pemerintah) lainnya, seperti:
  - a. Menteri dan Kementerian Negara;
  - b. Dewan Pertimbangan Presiden;
  - c. Komisi Hukum Nasional (KHN);
  - d. Komisi Ombudsman Nasional (KON);

- e. Komisi Kepolisian;
  - f. Komisi Kejaksaan.
6. Lembaga, korporasi dan badan hukum milik negara atau badan hukum yang dibentuk untuk kepentingan negara atau kepentingan umum lainnya seperti:
- a. Lembaga Kantor Berita Nasional (ANTARA);
  - b. Kamar Dagang dan Industri (KADIN);
  - c. Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI);
  - d. BHMN Perguruan Tinggi;
  - e. BHMN Rumah Sakit;
  - f. Korps Pegawai Negeri Republik Indonesia (KORPRI);
  - g. Ikatan Notaris Indonesia (INI);
  - h. Persatuan Advokat Indonesia (Peradi).

#### Menata Lembaga Non Struktural

Lembaga Non Struktural merupakan lembaga yang dibentuk di luar lembaga negara utama/lembaga negara fundamental (eksekutif, legislatif dan yudikatif). Deny Indrayana menggunakan istilah komisi independen untuk menyebut Lembaga Non Struktural. Lembaga ini merupakan organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif<sup>31</sup>.

<sup>31</sup> Sekretariat Negara RI. *Op-cit*; halaman 13.

Sebagai lembaga negara sampiran, *auxiliary state agency*<sup>32</sup>, kehadiran Lembaga Non Struktural pada umumnya merupakan jawaban atas berbagai tuntutan, dinamika dan aspirasi masyarakat yang berkembang di era reformasi. Pemerintah membuka kesempatan seluas-luasnya bagi keikutsertaan masyarakat dalam mewujudkan '*good governance*'. Namun demikian pembentukan lembaga baru, membawa konsekuensi penyediaan SDM (man), anggaran (money) dan infrastruktur (material).

Berbagai permasalahan yang berkaitan dengan kehadiran Lembaga Non Struktural, menyebabkan munculnya pemikiran untuk melakukan penataan ulang lembaga tersebut. Permasalahan itu, pertama, ketidakjelasan nomenklatur Lembaga Non Struktural<sup>33</sup>; kedua, kelahirannya seringkali terlihat sebagai bentuk akomodasi terhadap upaya dan tekanan kelompok-kelompok tertentu<sup>34</sup>; ketiga, beberapa Lembaga Non Struktural mempunyai wewenang yang tumpang tindih satu sama lain<sup>35</sup>; dan keempat, keberadaan Lembaga Non Struktural masih belum dipayungi Undang-undang.

Tumbuh kembangnya lembaga-lembaga baru seperti Lembaga Non Struktural, sampai saat ini berdasarkan data yang ada, sudah berjumlah lebih dari 90 lembaga, sehingga membawa dampak

<sup>32</sup> Kuntana Magnar mengelompokkan kategori lembaga negara berdasarkan fungsi dan sifatnya, yaitu: 1. Lembaga Negara Ketatanegaraan; 2. Lembaga Negara Administratif; 3. Lembaga Negara Auxiliary; 4. Lembaga Negara Ad-Hoc. *Ibid*; 12

<sup>33</sup> Nomenklatur yang digunakan, "komisi", "dewan", "badan", "komite", "pusat", "tim", "unit", "akademi". Ketidakjelasan ini menimbulkan kesimpangsiuran pengertian.

<sup>34</sup> Kehadiran Lembaga Non Struktural terkesan "*by accident*" bukan "*by design*".

<sup>35</sup> Sebagai contoh, Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia, berpotensi tumpang tindih dengan LIPI, Kementerian Ristek, BPPT. Komnas HAM berpotensi tumpang tindih dengan Komnas Perempuan, Komnas Lanjut Usia, Komnas Perlindungan Anak.



terhadap birokrasi. Birokrasi menjadi 'gemuk', inefisien, karena meningkatkan beban anggaran negara dan jumlah personil pemerintah menjadi semakin banyak.

Harus diakui, bahwa kehadiran lembaga-lembaga non struktural merupakan konsekuensi demokratisasi, namun demikian dampak yang timbul sebagai akibat banyaknya Lembaga Non Struktural, telah menyebabkan besarnya anggaran<sup>36</sup> yang harus disediakan pemerintah untuk membiayai operasionalisasi lembaga, namun tidak dibarengi dengan produktivitas kinerja. Dampak lain banyaknya Lembaga Non Struktural adalah tugas dan wewenang yang tumpang tindih baik antar sesama Lembaga Non Struktural maupun dengan kementerian/lembaga yang telah ada<sup>37</sup>.

Menilik berbagai permasalahan yang berkaitan dengan keberadaan Lembaga Non Struktural, maka penataan lembaga ini mendesak untuk dilakukan. Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, dapat digunakan sebagai rujukan untuk melakukan penataan Lembaga Non Struktural.

Alternatif berikut dapat dipertimbangkan untuk melakukan penataan Lembaga Non Struktural:

1. Penyamaan penggunaan nomenklatur untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian bagi aparat penyelenggara negara maupun masyarakat umum;

<sup>36</sup> Setiap tahun Negara harus mengeluarkan sedikitnya 7 triliun untuk LNS. <http://bataviase.co.id/node/407220> Dipetik tanggal 26 Oktober 2010.

<sup>37</sup> Komisi Nasional Lanjut Usia tugas dan fungsinya berpotensi tumpang tindih dengan Kementerian Sosial.

2. Perlu ditetapkan Peraturan perundang-undangan setingkat Undang-Undang sebagai dasar hukum penataan Lembaga Non Struktural, sehingga pada masa yang akan datang bila "masih" diperlukan pembentukan Lembaga Non Struktural, dilakukan atas dasar hukum yang kuat;
3. Beberapa Lembaga Non Struktural yang kewenangannya tumpang tindih dengan tugas dan fungsi kementerian, dikembalikan/digabungkan dengan kementerian yang ada;
4. Beberapa Lembaga Non Struktural yang tugas pokok dan fungsinya terdapat persamaan dengan Lembaga Non Struktural lainnya, penataannya dilakukan melalui penggabungan menjadi satu lembaga;
5. Lembaga Non Struktural yang tugas pokok dan fungsinya sudah dapat dilaksanakan dengan baik oleh kementerian/ pemerintah, tentu tidak perlu ada;
6. Lembaga Non Struktural yang tidak menunjukkan produktivitas kinerja, sebaiknya segera dihapuskan.

Berdasarkan hasil kajian yang dilakukan oleh Sekretariat Negara bekerjasama dengan 14 perguruan tinggi dan melibatkan beberapa pakar melalui kegiatan penelitian, diskusi dan seminar, diperoleh rekomendasi untuk menata ulang keberadaan Lembaga Non Struktural. Dari Lembaga Non Struktural yang ada, 13 diantaranya diusulkan untuk dihapus, sedangkan 39 lainnya akan digabungkan. Lembaga yang akan dihapus dan digabungkan

tersebut adalah lembaga-lembaga yang dibentuk dengan Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden, sedangkan yang dibentuk dengan Undang-undang akan dilakukan penelaahan lebih komprehensif. Ketiga belas lembaga non struktural yang akan dihapuskan adalah sebagai berikut:

- Komite Standar untuk Satuan Ukuran;
- Komite antar Departemen Bidang Kehutanan;
- Badan Pengembangan Kehidupan Beragama;
- Badan Pembina BUMN;
- Badan Pertimbangan Kepegawaian;
- Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Pemukiman Nasional;
- Dewan Koperasi Indonesia;
- Komite Nasional Pengendalian Flu Burung dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza;
- Badan Pengembangan Pariwisata dan Kesenian;
- Badan Koordinasi Energi Nasional;
- Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infra Struktur;
- Komite Privatisasi Perusahaan Perseroan; dan
- Komite Independen Pengusutan Tindak Kekerasan di Aceh.

## **Penutup**

Untuk menghindari 'gemuknya' birokrasi yang berdampak pada inefisiensi serta tumpang tindihnya kewenangan antar sesama lembaga non struktural, perlu dilakukan penataan Lembaga Non Struktural. Penataan Lembaga Non Struktural harus dilakukan sesuai dengan kerangka kelembagaan yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Jimly Asshiddiqie. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI. Jakarta; 2006.
- Jimly Asshiddiqie. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Penerbit Sinar Grafika; Edisi Kedua Cetakan Pertama 2010
- Ni'matul Huda, SH.,M.Hum. *Hukum Tata Negara Indonesia*. Raja Grafindo Persada Jakarta. 2005.
- Refli Harun (et-al) Menjaga *Denyut Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Konstitusi Press; Jakarta; 2004
- Sekretariat Negara RI. *Term Of Reference Seminar Formulasi Desain Penataan LNS Yang Dibentuk Berdasarkan Undang-undang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Tahun 2010.
- Tim Penyusun. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa; Jakarta; Balai Pustaka; Cetakan X; Tahun 1999.