

**PENATAAN LEMBAGA NON STRUKTURAL DALAM RANGKA
EFEKTIVITAS PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI
INDONESIA**

Muslim Kasim, Andi Pangerang Moenta, Ahmad Ruslan

Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin

Email: muslimkasim03@yahoo.com

Abstract

This study aims to analyze (1) the position and duties of Non-Structural Institutions (NSI) in the institutional structure of the Republic of Indonesia and (2) the arrangement of NSI in the framework of administering the government of the Republic of Indonesia. The research method was used in the research is normative research method. The type of this research was primary and secondary data. Techniques of collecting data through literature study through books, journals, and other documents required and analyzed qualitatively. The results of this study indicate that (1) the growth of non-structural institutions is high but ironically it has not been accompanied by significant improvements in efficiency, effectiveness and performance as well as: (2) institutional growth and fragmented arrangement creates institutions to overlap in tasks and the function of inter-governmental agencies as well as raising high costs of government birocracy.

Keywords: Effectiveness, Government, Non-Structural Institution

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis (1) kedudukan dan tugas Lembaga Non Struktural (LNS) dalam struktur kelembagaan Negara Republik Indonesia dan (2) penataan LNS dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian normatif. Adapun jenis bahan hukum dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan sekunder. Teknik pengumpulan data melalui studi pustaka melalui buku, jurnal, serta dokumen lain yang diperlukan dan dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) kedudukan LNS dalam Negara Republik Indonesia bersifat independen atau mandiri dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, serta berada diluar struktur kementerian negara maupun lembaga pemerintah lainnya,.serta: (2) penataan LNS dilakukan dalam bentuk melakukan kegiatan tertentu secara khusus dan membantu tugas pemerintahan dalam penyelenggaraan pemerintahan yang efektif.

Kata Kunci: Efektivitas, Pemerintahan, Lembaga Non-Struktural

A. Latar Belakang Masalah

Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) menjelaskan bahwa Negara Indonesia adalah negara yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur. Perwujudan itu dibentuklah suatu pemerintahan yang memiliki cita-cita luhur antara lain yaitu memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Untuk mencapai tujuan tersebut, negara dibagi habis kekuasaannya berdasarkan *trias politica*. Satu organ hanya dapat boleh menjalankan satu fungsi (*functie*) dan tidak boleh saling mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak. Konsepsi ini tidak relevan lagi mengingat ketiga cabang kekuasaan ini bersifat sederajat dan tidak mungkin tidak saling bersentuhan. Negara Indonesia tidak menganut *trias politica* murni sebagaimana yang dikemukakan oleh Montesquieu yang membagi kekuasaan negara menjadi Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif.¹

Perubahan lembaga negara pasca amandemen UUD 1945 mempertegas beberapa prinsip penyelenggaraan kekuasaan negara sebelum perubahan, yaitu prinsip negara hukum (*rechtsstaat*) dan prinsip sistem konstitusional (*constitutional system*), menata kembali lembaga-lembaga negara yang ada dan membentuk beberapa lembaga negara yang baru agar sesuai dengan sistem konstitusional dan prinsip-prinsip negara berdasar atas hukum. Sesuai dengan perkembangan negara-negara pada abad ke 20, di mana kehidupan ekonomi dan sosial telah menjadi demikian kompleksnya serta lembaga eksekutif mengatur hampir semua aspek kehidupan masyarakat, Trias politika dalam arti “pemisahan kekuasaan” tidak dapat dipertahankan lagi. Berkembangnya konsep mengenai negara kesejahteraan (*welfare state*), di mana lembaga eksekutif bertanggung jawab atas kesejahteraan seluruh rakyat.

Tuntutan layanan masyarakat yang semakin banyak dan bervariasi juga menjadi penyulut pemerintah yang kurang reaktif terhadap Negara. Fenomena tersebut menimbulkan reaksi yang harus direspon oleh pemerintah yang secara fungsional dijalankan oleh lembaga-lembaga pemerintah yang ada, baik yang ada di pusat maupun yang di daerah. Berkembangnya fungsi pemerintah tersebut akan berimplikasi pada perubahan postur organisasi yang ada, postur yang tepat akan

¹ Jimly Asshidiqie, 2003, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII Press, Jakarta, hlm. 5.

memudahkan gerak pemerintah dalam menjalankan fungsinya dalam pelayanan publik dan pembangunan yang semakin gencar. Perubahan fungsi ini bisa dimaknai sebagai revitalisasi, penajaman, atau perubahan terhadap fungsi yang ada. Struktur kelembagaan pemerintah yang gemuk dan kompleks bukan hanya membuat pemerintah menjadi tidak efisien. Tetapi juga membuat pemerintah menjadi tidak efektif ketika kewenangan yang terdistribusi ke dalam begitu banyak lembaga tersebut menjadi tumpang tindih dan berbenturan satu dengan lainnya. Struktur yang kompleks tersebut menjadikan kemampuan pemerintah untuk merespon dinamika dan perubahan masyarakat menjadi lamban. Memang dalam realitas, kebanyakan Lembaga Non-Struktural (LNS) di Indonesia masih rapuh dalam melaksanakan tugas dan peranananya. Kerapuhan ini dapat terjadi oleh karena beberapa faktor.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah pada penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah kedudukan LNS dalam struktur kelembagaan Negara Republik Indonesia?
2. Bagaimanakah penataan LNS dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia?

C. Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian normatif. Penggunaan metode penelitian normatif dalam upaya penulisan ini dilatari kesesuaian teori dengan metode penelitian yang dibutuhkan penulis dalam menyusun penelitian ini. Penelitian normatif sering juga disebut studi hukum dalam buku (*law in books*) karena mengkaji ketentuan ketentuan hukum positif yang diberlakukan sebagai patokan dalam menjalankan pemerintahan yang pantas. Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian adalah normatif-deskriptif, disebut normatif karena berkaitan erat dengan problematika peraturan perundang-undangan yang ada terlebih dengan efektivitas sistem yang ada, dan dikatakan deskriptif karena menggunakan format statistik deskriptif. Format deskriptif menjelaskan,

meringkaskan berbagai kondisi, situasi, atau variabel yang timbul di masyarakat yang menjadi objek penelitian itu berdasarkan apa yang terjadi.

Kemudian mengangkat ke permukaan tentang karakter atau kondisi, situasi ataupun variabel tersebut. Penelitian deskriptif tidak melakukan perlakuan manipulasi atau perubahan pada variabel dan merancang sesuatu yang diharapkan berjalan sebagaimana adanya, sehingga dengan begitu kita dapat mengidentifikasi urusan pemerintahan secara ideal.

D. Hasil dan Pembahasan

1. Kedudukan Pembentukan Lembaga Non-Struktural di Indonesia

Perubahan konstitusi di Indonesia pada era reformasi dalam hal ini UUD 1945 bukanlah sekedar perubahan ketentuan, kebijakan, dan pasal-pasal belaka. Lebih dari itu terjadi perubahan secara struktural dan komprehensif terhadap beberapa lembaga negara. Hal tersebut tidak banyak diketahui oleh khalayak luas. Tidak tentang amandemen konstitusinya maupun reformasi lembaga-lembaga negaranya. Perubahan format UUD 1945 yang baru dihasilkan oleh MPR pada era reformasi sekitar tahun 1999-2002 menghasilkan banyak perubahan karena mengalami empat kali amandemen.

Reformasi konstitusi tersebut telah membawa perubahan juga pada lembaga-lembaga Negara baik status, kedudukan, hubungan maupun eksistensinya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Pemerintahan yang baik dan upaya meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat diperlukan keberadaan lembaga pengawas yang secara efektif mampu mengontrol penyelenggaraan tugas aparat penyelenggara negara. Dibutuhkan lembaga pengawas eksternal agar mekanisme pengawasan pemerintahan bisa diperkuat dan berjalan secara lebih efektif untuk mewujudkan birokrasi yang bersih, transparan dan responsif terhadap kebutuhan publik.

Selain kelembagaan Kementerian, saat ini juga dikenal Lembaga Non-Struktural (LNS), lembaga ini merupakan *quasi* dari organisasi pemerintah dan masyarakat. Lembaga ini muncul seiring dengan era

reformasi yang membuka keran demokrasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Awalnya dari sisi penamaan ada beberapa istilah yang sering digunakan untuk kelembagaan LNS, seperti: Lembaga Mandiri, Lembaga Independen, bentuknya juga sangat beragam mulai dari komisi, komite lembaga, badan, tim, dan lainnya.

Makna LNS adalah lembaga yang dibentuk melalui peraturan perundang-undangan tertentu guna menunjang pelaksanaan fungsi Negara dan pemerintah, yang dapat melibatkan unsur-unsur pemerintah, swasta dan masyarakat sipil, serta dibiayai oleh anggaran Negara. Awalnya dari sisi penamaan ada beberapa istilah yang sering digunakan untuk kelembagaan LNS, seperti Lembaga Mandiri, Lembaga Independen, Lembaga Ekstra Struktural bahkan adapula yang menyebut Lembaga Negara atau Lembaga Negara Independen. Bentuknya juga sangat beragam mulai dari komisi, komite, Dewan, lembaga, badan, tim dan lainnya. Pada umumnya LNS merupakan suatu lembaga yang bersifat mandiri atau independen dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, serta berada di luar struktur kementerian Negara, LPNK, maupun lembaga pemerintah lainnya. Hingga saat ini belum ada peraturan yang mengatur tentang LNS sehingga menimbulkan variasi yang begitu tinggi. Namun demikian dapat dilihat beberapa pola yang ada di LNS, meliputi:

- a. LNS yang anggotanya terdiri dari pejabat dari lingkungan Kementerian atau organisasi pemerintah lainnya dan diketahui oleh Presiden. Tugas dan fungsinya melakukan koordinasi dan melaksanakan program tertentu antar organisasi pemerintah yang memiliki keserumpunan.
- b. LNS yang anggotanya terdiri dari masyarakat atau swasta dan unsur pemerintah. LNS ini dibentuk untuk dapat memberikan saran dan pertimbangan kebijakan kepada presiden.
- c. LNS yang anggotanya melibatkan pakar atau professional yang ahli pada bidang tertentu sehingga sangat selektif dalam proses pemilihannya. LNS ini memiliki tugas dan fungsi

untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu secara teknis dan urgen untuk dibentuk.

Rhodes menyebut hal ini sebagai *intermediate institutions* yang mempunyai tiga peran utama² yakni:

- a. Mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*);
- b. Melakukan pemantauan (*monitoring*) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau policies pemerintah pusat;
- c. Mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat

Dari jenis LNS, terdapat LNS yang independen yang berciri:³

- a. Independen dalam hal ini memiliki makna bahwa pemberhentian anggota hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukannya, tidak seperti lembaga biasa yang dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh Presiden;
- b. Memiliki kepemimpinan yang kolektif;
- c. Kepemimpinan tidak dikuasai mayoritas partai tertentu;
- d. Masa jabatan komisi tidak habis bersamaan tetapi bergantian (*staggered terms*);
- e. LNS tersebut juga diidentifikasi sebagai lembaga yang berfungsi diluar fungsi legislatif, yudikatif dan eksekutif atau mungkin juga campur sari di antara ketiganya.

2. LNS sebagai Cabang Kekuasaan ke Empat dalam *Teori The New Separation of Power*

Pembentukan LNS memiliki latar belakang dengan nuansa yang berbeda antara negara-negara yang telah relatif mapan demokrasinya

² Jimly Asshiddiqie, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, hlm. 7.

³ *Ibid.*, hlm. 8.

dengan negara yang baru dan tengah mengalami proses transisi demokrasi.⁴ Perubahan dan pembentukan institusi baru dalam sistem dan struktur kekuasaan negara lebih merupakan hasil koreksi terhadap cara dan sistem kekuasaan negara sebagai akibat tuntutan reformasi serta *aspindependent agencies* keadilan yang berkembang di masyarakat. Adanya gejolak politik dan sosial masyarakat, telah menyebabkan tuntutan terhadap dekonsentrasi kekuasaan negara dan reposisi bahkan restrukturisasi sistem ketatanegaraan.⁵

Latar belakang pembentukan LNI yang cenderung reaktif dan insidental ini mengakibatkan proses pembentukan LNI secara umum berlangsung terburu-buru dan tanpa disertai pendekatan konseptual yang matang. Meskipun LNI merupakan buah reformasi dan kian tumbuh menjamur pasca amandemen UUD 1945⁶, reformasi dan restrukturisasi kelembagaan negara pada waktu itu masih melandaskan pada teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan mekanisme *check and balances* dalam pengertian yang klasik. Alhasil, terjadi kegamangan dalam memandang eksistensi LNI, sebab ternyata dalam perkembangannya sampai hari ini, kekuasaan negara semakin terdistribusi dan terdesentralisasi dalam organ-organ negara baru di luar tiga organ kekuasaan utama (eksekutif-legislatif-yudikatif).

Hal tersebut kemudian membuat teori pemisahan kekuasaan negara ke dalam tiga cabang saja semakin tidak memadai untuk memahami berbagai model pengorganisasian suatu negara. Ni'matul Huda turut mengamini bahwa doktrin trias politica Montesquieu yang mengandaikan bahwa tiga fungsi kekuasaan negara harus selalu tercermin di tiga jenis organ negara menjadi tidak relevan lagi untuk dijadikan rujukan.⁷ Corak kelembagaan organisasi negara dengan kompleksitas sistem administrasinya sudah sangat jauh berkembang,

⁴ Lukman Hakim, 2010, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm. 2.

⁵ *Ibid.*, hlm. 4.

⁶ Denny Indrayana, 2008, *Negara antara Ada dan Tiada; Reformaasi Hukum Ketatanegaraan*, Kompas, Jakarta, hlm. 263.

⁷ Ni'matul Huda, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, hal. 72.

dan tidak terbayangkan jika mesti dihubungkan dengan paradigma *trias politica* Montesquieu pada abad kedelapan belas.⁸

Upaya menyusun format independensi yang ideal bagi LNI di Indonesia, aspek kedudukan LNI dalam sistem ketatanegaraan tidak dapat diabaikan. Pembahasan masalah eksistensi LNI dalam sistem ketatanegaraan menjadi sangat penting pada saat lembaga tersebut akan melaksanakan fungsi, tugas, dan kewenangannya. Strategis tidaknya sebuah LNI, akan sangat ditentukan oleh kuat lemahnya kedudukan lembaga tersebut terhadap lembaga-lembaga negara lain.⁹

Permasalahan di atas ternyata tidak hanya terjadi di Indonesia. Di negara yang demokrasinya dinilai lebih maju seperti Amerika Serikat, eksistensi dan sepak terjang LNI atau *Independent agencies* menuai kontroversi di kalangan sarjana dan teoritis. Sebagaimana yang dinyatakan oleh Lawrence J. Fedewa dalam artikelnya di New York Times, bahwa lembaga-lembaga negara di luar Presiden dan *Congress* secara signifikan telah mendominasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan Amerika Serikat. Lembaga-lembaga ini ia istilahkan sebagai birokrasi, mencakup lembaga-lembaga administratif (*administrative agencies*) dan lembaga Negara independen (*independent regulatory agencies*). Sejak 2001, terdapat ribuan perubahan regulasi yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga ini, yang berimplikasi pada eskalasi jumlah peraturan perundang-undangan di Negara Amerika Serikat.¹⁰

Fenomena menjamurnya lembaga semacam *Independent agencies* di Amerika Serikat diakui oleh Donal S. Dobkin telah memberikan pengaruh yang besar dalam masyarakat. Dimana kebijakan dan keputusan *Independent agencies* seringkali lebih berpengaruh dari pada putusan lembaga peradilan. Hal ini menimbulkan spekulasi tentang keberadaan lembaga-lembaga ini sebagai cabang kekuasaan keempat

⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 11.

⁹ Lukman Hakim, *Op.cit.*, hlm. 7.

¹⁰ Lawrence J. Fedewa, *Bureaucracy: The Fourth Branch of Government*, <http://www.washingtontimes.com/news/2014/jul/3/fedewa-bureaucracy-fourthbranchgovernment/>, diakses pada 2 Agustus 2018, Pkl. 18.55 WITA.

(*veritable fourth branch of government*) yang telah mengacaukan paradigma tiga cabang kekuasaan konvensional.¹¹

Sebagian kalangan adapula yang menganggap *Independent agencies* sebagai lembaga campuran yang melanggar doktrin pemisahan kekuasaan di dalam konstitusi, sebab ia menggabungkan ketiga jenis kekuasaan (quasi legislatif, eksekutif, yudikatif) namun tidak berada dalam satupun dari ketiga cabang kekuasaan yang ada.¹² Oleh karena itu fenomena lembaga sejenis *Independent agencies* sering juga disebut sebagai "*the headless fourth branch of government*". Dikemukakan oleh Elizabeth Slattery;¹³

"Administrative agencies perform legislative, executive, and judicial functions by issuing, enforcing, and settling disputes involving regulations that have the force of law. This blurs the separation of powers and the system of checks and balances, making the administrative state an unaccountable fourth branch of government."

Merespon persoalan ini, beberapa sarjana mencoba menawarkan penafsiran dan paradigma baru terhadap praktik ketatanegaraan yang ada, salah satunya adalah Bruce Ackerman. Ia kemudian menteorisasikan sebuah konsep pemisahan kekuasaan baru (*new separation of power*) untuk mengakomodir hadirnya *Independent agencies* sebagai cabang kekuasaan lain dalam pemerintahan. Mengacu pada perkembangan praktik ketatanegaraan Amerika yang tidak lagi berlandaskan pada konsep *trias politica*, dalam sebuah artikel yang berjudul *The New Separation of Powers* pada jurnal *Harvard Law Review*. ia menyatakan;

¹¹ Donald S. Dobkin, *The Rise Of The Administrative State: A Prescription For Lawlessness*, diunduh dari law.ku.edu/sites/law.drupal.ku.edu/files/docs/law_journal/v17/dobkin.pdf. Diakses pada 2 Agustus 2018. Pkl. 19.40 WITA.

¹² Susan Bartlett Foote, "Independent Agency Under Attack: A Skpetical View of The Importance of The Debat", *Duke Law Journal*, Vol. 1988, hal. 223. Hal ini dinilai sebagai masalah karena Pembentuk konstitusi Amerika sejak dahulu menyatakan, "The accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny." Lihat misalnya *The Federalist Papers*, No. 47, Madison at 301.

¹³ Elizabeth Slattery, "*Who will regulate the Regulators? Administrative Agencies, the Separation of Power, and Chevron Deference*" artikel pada <http://www.heritage.org/research/reports/2015/05/who-will-regulate-the-regulators-administrative-agencies-the-separation-of-powers-and-chevron-deference>.

“...The American system contains (at least) five branches; House, Senate, President, Court, and independent agencies such as federal reserve board. Complexity is compounded by the widening institutional dynamics of the American federal system. The crucial question is not complexity, but whether we Americans are separating power for the right reason.”

Senada dengan Ackerman, Cindy Skach melihat model *separation of powers* dalam sistem pemerintahan semi-presidensial menjadi sebuah ‘*newest separation of powers*’. Sistem itu menempatkan enam cabang kekuasaan yang kemudian masing-masing berdiri sendiri dan memiliki kewenangannya masing-masing, yakni DPR, *senate*, *President as head of state*, *Prime Minister as head of executive*, Yudikatif, dan *Independent Agencies* sebagai enam cabang kekuasaan yang bekerja dalam sistem semi presidensial. Ini sebagaimana yang tampak dari gejala sistem pemerintah di negara-negara bekas komunis Eropa Timur seperti Rusia, Republik Weimar dan Fifth French.

Beberapa sarjana lain juga berupaya untuk memberi penjelasan terhadap eksistensi *Independent agencies* dalam sistem pemerintahan negara. Professor Peter Strauss misalnya, menyarankan agar doktrin pemisahan kekuasaan dikonsepsikan kembali dalam penafsiran yang lebih fleksibel.¹⁴ Peter Strauss kemudian mengemukakan pentingnya penafsiran fungsional selain dari pandangan formalistik terhadap doktrin pemisahan kekuasaan. Hal ini menurutnya perlu dilakukan demi tujuan pemerintahan itu sendiri, tanpa bermaksud melanggar amanah dari pembentuk konstitusi terdahulu yang menekankan tentang pemisahan kekuasaan. Ia menjelaskan;

“A formal theory of separation of powers that says these functions (legislative, judicative, executive) cannot be joined is unworkable; that being so, a theory that locates each agency "in" one or another of the three conventional "branches" of American government, according to its activities, fares no better. Respect for "framers' intent" is

¹⁴ Daniel J. Gifford, “The Separation of Power Doctrine and The Regulatory Agencies after *Bowser v. Synar*”, *The George Washington Law Review*, Vol. 55, hlm. 442.

only workable in the context of the actual present, and may require some selectivity in just what it is we choose to respect-the open-ended text, the indeterminacy of governmental form, the vision of a changing future, and the general purpose to avoid tyrannical government, rather than a particular three-part model.”¹⁵

Penafsiran formalistik menekankan pada pembacaan formal dan tekstual terhadap naskah konstitusi tentang pemisahan kekuasaan dan distribusinya kepada tiga organ utama yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif. Pada intinya, pandangan ini berpegang pada diktum “*All power designated to a branch should be exercised or controlled by that branch.*”¹⁶ Dengan demikian tidak diperkenankan adanya percampuran kewenangan dalam satu atau lebih lembaga.

Pandangan ini cenderung menempatkan semua *administrative agencies* termasuk *Independent agencies* di bawah cabang kekuasaan eksekutif. Sebaliknya, penafsiran fungsional mendalilkan bahwa pelaksanaan fungsi atau kekuasaan di luar ketiga cabang utama diperbolehkan, selama tidak bermaksud merusak keseimbangan kekuatan di antara ketiga cabang kekuasaan yang sudah ada. Sebagaimana yang dijelaskan oleh:

“A functional approach tolerates structural relationships that are not in accord with the strict interpretation of separation of powers as long as the created relationships have effective alternative checks. A functional approach is based on the rationale that the structure of the Constitution seeks to check the exercise of governmental power.”¹⁷

Dalam “*The Place of Agencies in Government , Separation of Powers And The Fourth Branch*”, Peter Strauss menggunakan tiga pendekatan untuk memahami tempat *administrative agencies* sebagai cabang kekuasaan keempat, yakni; Pertama, secara “*separation of powers*” dengan melihat pada karakteristik cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Kedua, melalui “*separation of function*”

¹⁵ Peter L. Strauss, “Formal and Functional Approaches to Separation of Powers Questions A Foolish Inconsistency”, *Cornell Law Review*, Vol. 72, 1987, hlm. 493.

¹⁶ Mary Buffington, “Separation of Powers and the Independent Governmental Entity After *Mistretta v. United States*”, *Louisiana Law Review*, No.1, 1989, hlm. 123.

¹⁷ *Ibid.*

yang melihatnya lebih kepada perbedaan fungsi. Ketiga, dengan “*check and balances*” yang mana ide besarnya memberikan kekuasaan kepada *multiple authority* dan berarti berujung pada degradasi penumpukan kekuasaan pada satu cabang sehingga berguna untuk mengeliminasi tirani.¹⁸

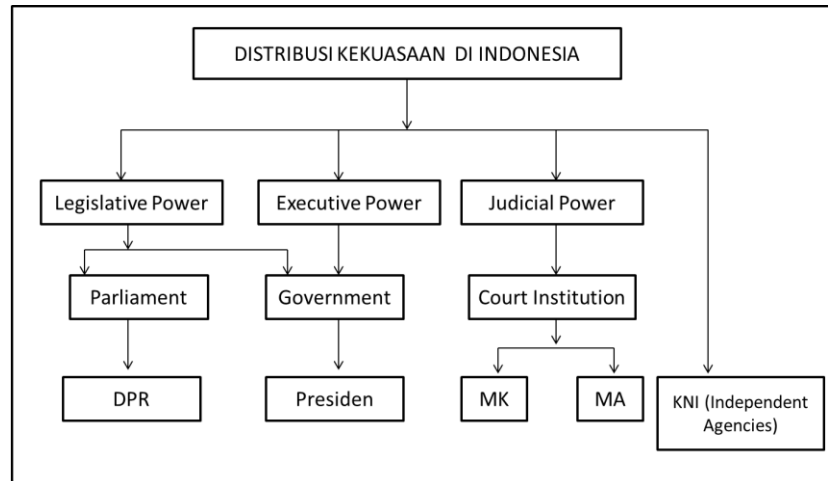
Berdasarkan uraian di atas, baik konsep *new separation of power*, paradigma *the fourth branch of government*, maupun penafsiran fungsional terhadap doktrin pemisahan kekuasaan, menjadi alternatif pemecahan bagi eksistensi *Independent agencies* di Amerika Serikat. Secara substansial, ketiga konsep tersebut menginginkan adanya model pemisahan kekuasaan baru yang menjamin kedudukan dan independensi *Independent agencies* dalam sistem pemerintahan yang modern. Beberapa konsep ini menurut hemat penulis dapat diadopsi untuk memecahkan kebuntuan teoritik dalam upaya menempatkan LNI pada struktur ketatanegaraan Indonesia.

Gunawan A. Tauda dalam penelitiannya yang bertajuk “Rekonstruksi teoritik Eksistensi Komisi Negara Independen pada Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia”, menggunakan pendapat Bruce Ackerman dalam menyusun kembali format kedudukan Komisi negara Independen. Gunawan kemudian menggambarannya dalam skema sebagaimana tabel 1.

Selain pandangan Bruce Ackerman, Gunawan juga menyitir teori “*the fourth branch of Government*” untuk mendukung pendapatnya. Ia kemudian menyimpulkan bahwa komisi negara independen secara *generic* merupakan cabang kekuasaan tersendiri di luar konsepsi *trias politica* Montesquieu. Ia juga menyatakan bahwa sebagai cabang kekuasaan tersendiri, kontruksi teoritis keberadaan komisi negara independen dapat dimaknai sebagai bagian dari “pemisahan kekuasaan baru” ataupun “cabang kekuasaan keempat”.

¹⁸ Zainal Arifin Muchtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta., hlm. 48.

Tabel 1
Distribusi Kekuasaan Di Indonesia Berdasarkan Teori *The New Separation of Power*



Sumber: Gunawan Abdullah Tauda, 2012, *Komisi Negara Independen; Eksistensi Independent Agencies Sebagai Cabang Kekuasaan Baru dalam Sistem Ketatanegaraan*.

3. Penataan Kelembagaan Pemerintah yang Efektif dan Efisien

Aspek fundamental yang harus diperhatikan dalam penataan kelembagaan Pemerintah Pusat adalah amanat konstitusi. Konstitusi secara jelas telah disebutkan bahwa kehadiran pemerintahan negara dilakukan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD 1945. Dengan demikian tujuan negara pada hakekatnya visi, cita-cita dan sekaligus menjadi alasan yang paling pokok dari kehadiran pemerintahan Negara RI. Tujuan negara tersebut selanjutnya dijabarkan dalam batang tubuh UUD 1945. Batang tubuh memuat ruang lingkup urusan-urusan pemerintahan yang menjadi tanggungjawab pemerintahan Negara RI.

Ruang lingkup urusan pemerintahan di dalam Konstitusi meliputi 2 kategori utama, yaitu: 1. Urusan-urusan pemerintahan yang secara tegas disebutkan dalam UUD 1945. Urusan pemerintahan dalam kategori ini meliputi urusan dalam negeri, dan pertahanan. 2. Urusan pemerintahan yang ruang lingkungnya disebutkan dalam Undang-

Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Urusan-urusan dalam kategori ini menyangkut kewajiban/tanggungjawab Negara untuk menghormati, perlindungan dan pemenuhan hak-hak warga negara. Sebagaimana telah dijeaskan dalam bagian sebelumnya yang menyangkut hak positif dan hak negatif.

Berbagai sarana kenegaraan secara sengaja memaksa kerjasama antar lembaga independen, misalnya pembentukan KSSK oleh undang undang untuk wadah koordinasi kerjasama OJK, BI, Kementerian Keuangan dan LPS. Pendirian LNS independen harus konstitusional (*rule of law* dan *separation of power*), berdasar dokumen konsensus yang mengatur misi & tujuan LNS, *rule of law* tentang ruang lingkup & batas hak, organisasi wewenang, tanggungjawab, dan tatacara kerja utama LNS (*the form of institutions and procedures*), sesuai hukum di atasnya, sebagai cabang kekuasaan negara yang dibatasi hukum, agar tidak sewenang-wenang atau korup, agar dapat dikendalikan dan diprediksi oleh rakyat.¹⁹

Independensi LNS yang tercantum pada UUD dan/atau diamanahkan oleh DPR, membatasi presiden melakukan intervensi atau mengganti pimpinan/anggota LNS sesuka hati. LNS adalah “*a set of activities organized by and operated on behalf of the people, but subject to a series of restraints which attempt to ensure that the power which is needed for such governance is not abused by those who are called upon to do the governing* “. Atas nama konstitusi, dokumen pendirian LNS tersebut wajib mencantumkan bentuk pertanggungjawaban LNS, kepada siapa LNS bertanggungjawab, dan sanksi hukum bagi pengurus LNS. Sebagai misalnya Komisi Standarisasi Akuntansi Pemerintahan (KSAP) diangkat oleh dan bertanggungjawab kepada Presiden NKRI. Sebagai misal, Komisi Yudicial secara struktural setara MA dan MK sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman, namun berdasar fungsinya KY adalah penunjang (*auxiliary*) pelaksana kekuasaan kehakiman. KY

¹⁹ Alder John Dalam Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 68.

bukan lembaga penegak hukum, KY adalah lembaga penegak etika. Berbagai LNS lahir sebagai produk sejarah dan kebudayaan, bukan produk hukum (Funk dan Simon). Sebagai catatan, LNS yang tidak berguna bagi NKRI sebaiknya dibubarkan tanpa peduli kepada sejarah kelahirannya.²⁰

4. Struktur Penataan Kelembagaan LNS yang Ideal

Indonesia menganut sistem presidensial, karena Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan. Namun demikian, kekuasaan Presiden hanya sebatas mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri Negara, sedangkan wadah kelembagaan kementerian dirumuskan Presiden dengan DPR dalam Undang-Undang tentang Kementerian Negara. Dengan demikian, dalam pembentukan, perubahan, dan pembubaran Kementerian Negara kekuasaan Presiden dibatasi undang-undang. Oleh karena itu, penataan kelembagaan Pemerintah pusat tidak bisa tidak mencakup kelembagaan kementerian negara yang menjadi muatan UU Kementerian Negara.

Selanjutnya, dalam penjelasan UUD 1945 menyebutkan bahwa terdapat tujuh kunci pokok dalam sistem Pemerintahan Republik Indonesia. Ketujuh kunci pokok tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Indonesia adalah negara yang berdasar atas hukum (*rechstaat*) bukan kekuasaan yang berbentuk republik;
- b. Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas) proses penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada konstitusi dan bersifat terbatas;
- c. Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia;
- d. Presiden ialah penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi dibawah Majelis;

²⁰ *Ibid*, hlm. 69.

- e. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat namun, Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara;
- f. Menteri negara ialah pembantu presiden, Menteri negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, dan;
- g. Kekuasaan Presiden tidak tak terbatas.

Walaupun ruang manuver Presiden menjadi terbatas terkait dengan Kementerian Negara, namun dalam praktek ketatanegaraan, kekuasaan Presiden cenderung melebar dalam proses pembentukan, pengubahan, dan pembubaran dalam LPNK dan LNS. Berbeda dengan Kementerian Negara, dua jenis kelembagaan Pemerintah ini tidak diatur secara eksplisit dalam konstitusi. Dalam hal ini, presiden menggunakan kewenangannya sebagai pemegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan.

LNS adalah lembaga negara yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi sektoral dari lembaga pemerintahan yang sudah ada. LNS bertugas memberi pertimbangan kepada presiden atau menteri atau dalam koordinasi atau pelaksanaan kegiatan tertentu atau membantu tugas tertentu dari suatu kementerian. LNS bersifat nonstruktural, dalam arti tidak termasuk dalam struktur organisasi kementerian ataupun lembaga pemerintah non kementerian.

Adapun LNS tersebut memiliki format dan bentuk yang beranekaragam. Mulai dari format kelembagaan dalam bentuk Badan, Komite, Dewan, Unit Kerja, Komisi serta istilah-istilah lain sesuai dengan tingkat kebutuhan dan keberadaannya. Hal yang sama juga terjadi dalam rangka pembentukan payung hukum yang menjadi regulasi sekaligus dasar pembentukannya. Ada yang dibentuk berdasarkan undang-undang, ada juga yang didasarkan pada regulasi setingkat peraturan pemerintah dan bahkan setingkat peraturan presiden maupun keputusan presiden.

Menurut pendapat Jimly Assiddiqie²¹ yang mengidentifikasi lembaga pemerintahan melalui kategori hirarki (level pemerintahan: negara/nasional, pemerintah pusat, pemerintah daerah), ranah (cabang kekuasaan manakah suatu LNS: eksekutif, legislatif, yudikatif) dan lapis (karakteristik tugas; primary/utama atau auxiliary/pendukung), maka secara garis besar LNS dapat terbagi dalam 3 jenis, yaitu:

- a. Legislative primary yaitu LNS yang masuk dalam ranah legislative, umumnya LNS tersebut berada pada level primary. Melaksanakan fungsi pengawasan dan perumusan kebijakan bidang tertentu, yang memerlukan sifat independen agar imun dari pengaruh pihak atau kepentingan manapun. Dasar hukum pembentukannya berupa Undang-undang.
- b. Eksekutif Primary yaitu LNS yang masuk dalam ranah eksekutif dan berada pada level primary memiliki fungsi pelaksanaan bidang tertentu yang memerlukan sifat independensi dalam pelaksanaan tugasnya. Umumnya dibentuk berdasarkan keputusan presiden atau peraturan presiden.
- c. Eksekutif auxiliary yaitu LNS yang masuk ranah eksekutif pada umumnya berada pada level *auxiliary*. Terdapat 2 jenis fungsi LNS yang berbeda, yakni; LNS yang berfungsi melakukan koordinasi (Dewan Ketahanan pangan—diketuai oleh Presiden dan beranggotakan para menteri), dan LNS yang berfungsi memberikan saran/ rekomendasi kebijakan kepada presiden (advisory).

E. Kesimpulan

Kehadiran LNS merupakan cabang kekuasaan tersendiri diluar konsepsi *trias politica* oleh Montesquieu. Menurut penulis LNS sebagai cabang kekuasaan tersendiri, LNS dapat dimaknai sebagai bagian dari “pemisahan kekuasaan yang

²¹ Jimly Assiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, Op.Cit

baru” ataupun cabang kekuasaan keempat. Ironisnya, berkaca pada tinjauan independensinya, semakin banyak LNS yang ada dan baru dibentuk yang justru mengakibatkan terjadinya pertumbuhan organisasi kelembagaan pemerintah yang semakin banyak dan membesar.

Aspek fundamental yang harus diperhatikan dalam penataan kelembagaan Pemerintah Pusat adalah amanat konstitusi. Untuk itu dibutuhkan penataan kelembagaan khususnya LNS yang mampu menjawab tantangan dalam permasalahan tersebut, dengan memperhatikan mandat konstitusi, sistem *check and balances* dan penataan kelembagaan yang efektif dan efisien sehingga sistem penyelenggaraan di Indonesia menjadi tepat ukur dan sesuai kebutuhan. Namun diantara kelembagaan pemerintah Pusat juga belum ada pembagian tugas yang sangat jelas antara Kementerian, LPNK, dan LNS. Ketidaktegasan dalam pembagian tugas ini jelas akan mencerminkan adanya inefisiensi dan inefektivitas dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintah yang tercermin dalam tugas dan fungsi yang dijalankannya.

Daftar Pustaka

Asshiddiqie, Jimly, 2006, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta.

_____, 2003, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UI Press, Jakarta.

Buffington, Mary, “Separation of Powers and the Independent Governmental Entity After *Mistretta v. United States*”, *Louisiana Law Review*, No.1, 1989.

Dobkin, Donald S., *The Rise Of The Administrative State: A Prescription For Lawlessness*,
diunduh dari
law.ku.edu/sites/law.drupal.ku.edu/files/docs/law_journal/v17/dobkin.pdf.
Diakses pada 2 Agustus 2018. Pkl. 19.40 WITA.

Fedewa, Lawrence J., *Bureucracy : The Fourth Branch of Government*, artikel di unduh dari <http://www.washingtontimes.com/news/2014/jul/3/fedewa-bureaucracy-fourth-branchgovernment/>, diakses pada 2 Agustus 2018, Pkl. 18.55 WITA.

Foote, Susan Bartlett, “Independent Agency Under Attack: A Skpetical View of The Importance of The Debat”, *Duke Law Journal*, Vol. I 1988.

Gifford, Daniel J., "The Separation of Power Doctrine and The Regulatory Agencies after *Bowser v. Synar*", *The George Washington Law Review*, Vol. 55.

Hakim, Lukman, 2010, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia*, Setara Press, Malang.

Huda, Ni'matul, 2007, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Menuju Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta.

Indrayana, Denny, 2008, *Negara antara Ada dan Tiada; Reformaasi Hukum Ketatanegaraan*, Kompas, Jakarta.

Muchtar, Zainal Arifin, *Lembaga Negara Independen: Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Jakarta.

RIANDA, P. P. (2015). PELAKSANAAN PEMERIKSAAN PENGGABUNGAN GUGATAN GANTI KERUGIAN DALAM PERKARA PIDANA DI PENGADILAN NEGERI KELAS IB BUKITTINGGI (Doctoral dissertation, UNIVERSITAS ANDALAS).

Slattery, Elizabeth, *Who will regulate the Regulators? Administrative Agencies, the Separation of Power, and Chevron Deference*, artikel pada <http://www.heritage.org/research/reports/2015/05/who-will-regulate-the-regulators-administrative-agencies-the-separation-of-powers-and-chevron-deference>.

Strauss, Peter L., "Formal and Functional Approaches to Separation of Powers Questions A Foolish Inconsistency", *Cornell Law Review*, Vol. 72, 1987.