

dan Satuan Tugas Khusus yang dibentuk oleh Presiden.⁵⁴⁷ Berdasarkan dasar hukum pembentukannya, dari 88 Lembaga Negara Nonstruktural yang dibentuk menurut ketentuan Undang-Undang sebanyak lembaga, kemudian 41 lembaga dibentuk menurut Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden, 8 lembaga dibentuk menurut Peraturan Pemerintah, dan 39 lembaga dibentuk dalam rangka melaksanakan amanat Undang-Undang.

B. Latar Belakang Kemunculan

Lembaga Negara Nonstruktural sebagai suatu Lembaga-lembaga khusus atau '*special agencies*' merupakan gejala yang dapat dikatakan baru dalam dinamika penyelenggaraan kekuasaan negara modern. Menurut doktrin Montesquieu yang sebenarnya tidak pernah diterapkan dalam praktik yang nyata, lembaga-lembaga negara diidealkan hanya terdiri atas tiga lembaga utama penyelenggaraan kekuasaan negara, yaitu parlemen, pemerintah, dan pengadilan yang mencerminkan fungsi-fungsi legislative, executive, dan judicial. Namun, sejak akhir abad ke 19, dengan munculnya tuntutan agar negara mengambil peran lebih besar dalam dinamika kehidupan bermasyarakat dan bernegara, maka jumlah lembaga-lembaga negara menjadi bertambah banyak pula sesuai dengan tuntutan kebutuhan menurut doktrin negara kesejahteraan (*welfare state*). Namun, sampai pertengahan abad ke-20, peran negara berkembang ekstrim sehingga pada akhir abad ke-20 berkembang pula kesadaran baru untuk mengurangi peran negara melalui pelbagai kebijakan liberalisasi, baik di bidang politik maupun ekonomi. Gelombang liberalisasi politik membawa akibat munculnya gelombang (i) demokratisasi dan (ii) desentralisasi, sedangkan liberalisasi ekonomi melahirkan kebijakan-kebijakan (i) efisiensi, (ii) deregulasi, (iii) debirokratisasi, dan (iii) privatisasi. Mulai tahun 1970-an,

⁵⁴⁷ Sementara itu dalam kajian Lembaga Administrasi Negara tercatat sebanyak 92 lembaga negara.

gerakan-gerakan ini berkembang luas sehingga menyebabkan terjadinya restrukturisasi bangunan organisasi negara dan pemerintahan secara besar-besaran. Sebagian fungsi yang sebelumnya ditangani oleh negara diserahkan kepada masyarakat atau dunia usaha untuk mengelolanya. Fungsi-fungsi yang sebelumnya ditangani oleh pemerintahan pusat diserahkan pengelolaannya kepada pemerintahan daerah.

Bersamaan dengan itu, bentuk-bentuk organisasi yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan negara juga berubah pesat. Fungsi-fungsi yang sebelumnya bersifat eksklusif legislative, eksekutif, atau yudikatif, mulai dirasakan tidak lagi mencukupi, sehingga doktrin pemisahan kekuasaan tidak lagi dianggap ideal. Yang dianggap lebih ideal justru adalah prinsip checks and balances atau prinsip pembagian kekuasaan atau 'sharing of power'. Bahkan untuk kepentingan efisiensi, muncul kebutuhan untuk melembagakan kebutuhan untuk mengintegrasikan pelbagai fungsi menjadi satu kesatuan ke dalam fungsi yang bersifat campuran. Pertimbangan lain adalah munculnya kebutuhan untuk mencegah agar fungsi-fungsi kekuasaan tertentu terbebas dari intervensi politik dan konflik kepentingan. Karena kedua alasan inilah maka sejak akhir abad ke-20 dan awal abad ke-21, banyak bermunculan lembaga-lembaga baru di luar struktur organisasi pemerintahan yang lazim.

Dalam praktik di Indonesia, kebijakan pembentukan Lembaga Negara Nonstruktural, sekurang-kurangnya ada 7 (tujuh) faktor sebagai motivasi munculnya lembaga ini. *Pertama*, Kehadiran lembaga-lembaga nonstructural merupakan refleksi dari keresahan Negara atas ketidakpastian dan kealpaan perlindungan atas individu dan kelompok-kelompok marginal baik dari ancaman kesewenang-wenangan pejabat public maupun ancaman sesama warganegara sebagai individu atau kelompok (Di sini dapat diberikan contoh: pembentukan Komisi Nasional HAM menurut Keppres No. 50/1993 jo UU No. 39/1999 dan Komisi Ombudsman Nasional menurut Keppres No. 44/2000).

Kedua, Kehadiran lembaga-lembaga nonstruktural mencerminkan sentralitas Negara sebagai institusi public dengan tanggung jawab public yang besar pula sehingga dengan demikian kebijakan tersebut menyebabkan pemahaman yang mereduksi kehadiran negara sebatas sebagai substitusi dari kegagalan institusi lainnya. Untuk ini dapat diberikan contoh adanya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menurut UU No. 5/1999.

Ketiga, Kehadiran lembaga-lembaga nonstructural disebabkan tidak adanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi mengenai korupsi yang sistemik, mengakar, dan sulit diberantas. Contohnya adalah dibentuknya Komisi Pemberantasan Korupsi (UU No. 30/2002).

Keempat, kehadiran lembaga-lembaga nonstructural didoroang oleh tidak adanya independensi lembaga-lembaga Negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu. Contohnya pembentukan Komisi Yudisial (Pasal 24B UUD 1945, UU No. 22/2004).

Kelima, kehadiran lembaga-lembaga nonstructural juga didoroang oleh factor ketidakmampuan lembaga-lembaga Negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi baik karena persoalan internal maupun eksternal. Dapat ditunjuk sebagai contoh adalah adanya Komisi Penyiaran Indonesia (UU No. 30/2002), Dewan Pers (UU No. 40/1999).

Keenam, Kehadiran lembaga-lembaga nonstructural menunjukkan adanya pengaruh global, khususnya syarat pemberian pinjaman luar negeri dari lembaga keuangan internasional seperti *International Monetary Fund* dan *World Bank*, yang menggambarkan adanya kecenderungan beberapa Negara untuk membentuk lembaga-lembaga Negara ekstra yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga-lembaga yang telah ada telah menjadi bagian dari sistem yang harus diperbaiki. Contoh: Badan Regulasi Telekomunikasi, Badan Regulasi Pengelola Jalan Tol, dan sebagainya.

Ketujuh, Kehadiran lembaga-lembaga nonstructural dalam hal-hal tertentu juga karena adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga itu sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi. Contoh: Badan Penyelesaian Sengketa Perlindungan Konsumen (UU No. 8/1999), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (UU No. 5/1999), Komite Privatisasi (UU No. 19/2003), Dewan Sumber Air (UU No. 7/2004), dan lain-lain.

C. Konsolidasi dan Penataan

Dalam konteks ini, kehadiran lembaga-lembaga nonstructural pada satu sisi mencerminkan pola difusi kekuasaan yang semakin tersebar diantara 3 arena yaitu negara (*political body*), masyarakat sipil (*civil society*), dan pasar (*market*). Akan tetapi ada juga “kesulitan yang dihadapi”, seperti intervensi *check and balances* antarcabang kekuasaan negara, kelembagaan dan penganggaran yang semakin besar, dan tentangan reformasi birokrasi yang mendasarkan dalil “miskin struktur tetapi kaya fungsi.” Di dalam praktik, dalil-dalil itu menimbulkan masalah, antara lain sebagai berikut:

- a. Dalam hal tertentu, bertebarannya lembaga Negara nonstructural tidak dibentuk berdasarkan desain konstitusional yang dapat menjadi payung hukum keberadaannya, tetapi berdasarkan isu-isu parsial, incidental, dan sebagai jawaban khusus terhadap persoalan yang dihadapi;⁵⁴⁸
- b. Akibat dari hal (1) di atas, legitimasi yuridis keberadaan lembaga nonstructural, antara lain berbagai komisi yang ada,

⁵⁴⁸ Hal ini sejalan dengan pendapat Moh. Mahfud M.D., yang mengatakan bahwa banyak lembaga nonstructural justru banyak menghambat kerja pemerintahan. Selain tumpang tindih dan berbenturan, ada pemborosan anggaran karena pekerjaannya yang ganda. Pembuatan lembaga dilakukan tanpa analisis yang dalam, cenderung reaksioner terhadap permasalahan yang datang dari hari ke hari. Hal semacam ini berujung pada pemborosan dan kegiatan yang tidak tepat sasaran. Lihat: *Kompas*, Selasa, 19 Juli 2011, hlm. 15.