

KEMENTERIAN HUKUM DAN HAKI RI
BADAN PEMBINAAN HUKUM NASIONAL
Pusat Dokumentasi dan Informasi Hukum Nasional
Jl. May. Jen. Sutoyo - Cihilitan - Jakarta Timur

Sumber : KOMPAS	Hari/Tgl : 25 ^{SENIN} -7-2011	Hlm/Kol : 1/1-4
Subjek : LEMBAGA NEGARA - PENATAAN		Bidang : 2

Involusi Penataan Lembaga Negara

Oleh ZAINAL ARIFIN MOCHTAR

Pada masa reformasi, negeri ini memang menunjukkan tren "inflasi" lembaga negara. Terjadi percepatan yang luar biasa dari segi jumlah, tetapi dalam konstanta nyaris nol untuk hasil.

Pembengkakan ini tentu saja sangat mengkhawatirkan. Dan memang, saatnya untuk berpikir lagi untuk penataan atas gejala "negara bertaburkan lembaga" ini (*Kompas*, 18/7/2011).

Sejujurnya, terjadinya peningkatan jumlah lembaga negara bukanlah khas Indonesia. Bahkan, dapat dikatakan bahwa fenomena pembentukan lembaga-lembaga negara baru adalah imbas sah dari sebuah proses demokratisasi. Hampir semua negara yang mengalami demokratisasi juga mengalaminya. Periode yang diawali disintegrasi negara, yang selanjutnya terinstitusionalisasi melalui mekanisme perubahan aturan dasar (konstitusi) di negara tersebut, menjadi pemicu massifikasi kelembagaan baru sebagai akibat ketidakpercayaan atas lembaga-lembaga lama.

Perkembangan deras inilah yang kemudian oleh Bruce Ackerman (2003) disebut sebagai bagian dari penolakan doktrin klasik trias politika dan memperkenalkan *the new separation of powers* yang menempatkan lembaga-lembaga negara independen tersebut sebagai cabang tersendiri di luar cabang klasik yang dikenal dalam konsep pemisahan tiga cabang kekuasaan. Artinya, ia

menjadi proses ketatanegaraan yang wajar, baik fenomena praktis maupun teoretik.

Tanpa cetak biru.

Sayangnya, di Indonesia ia mengalami anomali. Inflasi ini terbangun bukan dalam sebuah skema yang rapi dan terencana baik, melainkan ada kecenderungan terbangun secara involutif. Banyak sengkaret yang menaungi keberadaan lembaga-lembaga negara ini. Salah satunya lahir dari ketidakjelian membedakan mana lembaga negara independen dan mana yang merupakan lembaga pemerintah.

Lembaga negara independen

merupakan lembaga negara tersendiri yang terpisah dari semua cabang kekuasaan. Sementara lembaga pemerintah lebih banyak merupakan perpanjangan tangan birokrasi pemerintah.

Baik lembaga negara independen maupun lembaga pemerintah punya persoalan masing-masing. Persoalan yang tidak sama, tetapi cenderung berasal dari satu cara pandang yang sama, yakni adanya pragmatisme pembentuk aturan. Pragmatisme itu lebih karena tidak sanggup berpikir kreatif dalam memola sebuah urusan negara atau pemerintah, lalu disimpulkan perlu membuat lembaga baru, baik yang independen maupun dalam bentuk lembaga pemerintah.

Terjadi kesalahan besar ketika membuat lembaga negara inde-

penden, tetapi tidak membuka kesempatan adanya kerja bersama atau penggabungan kerja pada sebuah lembaga. Akibatnya, pembentuk undang-undang dengan serta-merta mendorong satu lembaga tertentu untuk satu urusan tertentu di luar urusan pemerintah.

Pada hal, pada saat yang sama, pascareformasi ditandai tingginya ketidakpercayaan kepada pemerintah. Oleh karena itu, yang terjadi adalah semua persoalan yang ada dan membutuhkan penanganan khusus—karena pemerintah tak lagi dipercayai mengurusnya—akan berujung pada simpulan membentuk lembaga negara baru. Gejala ini terus meninggi. Maka, jika dilihat beberapa RUU yang akan datang kemudian, akan berderet lagi lembaga negara independen baru yang akan dibentuk untuk satu urusan khusus.

Penyakit terbesar lembaga pemerintah sesungguhnya karena ketidakmampuan membangun koordinasi antarlembaga. Penyakit ini lalu berujung pada dibentuknya berbagai lembaga pemerintah bersifat permanen, *ad hoc*, maupun yang bukan dalam bentuk lembaga, tetapi tim koordinasi semacam satuan tugas.

Pada beberapa lembaga, pekerjaan yang seharusnya ditangani secara lintas kementerian, tetapi karena pragmatisme pemerintah yang tidak mampu meramu mekanisme kerja antar-kementerian, berujung pada dibentuknya lembaga pemerintah tersendiri. Padahal, sebagian besar isinya adalah orang-orang di

kementerian yang terkait dengan kerja yang diinginkan.

Pragmatisme memang harus dibayar mahal. Membengkaknya jumlah lembaga ini berimplikasi langsung pada jumlah anggaran yang dikeluarkan. Belum lagi terjadi sejumlah kendala tata negara dan administrasi negara lainnya, yang jadi turunan dari ketiadaan cetak biru ini.

Salah satu indikasi penting yang menunjukkan ketiadaan cetak biru pelembagaan lembaga negara adalah beragamnya model peraturan perundang-undangan yang mendasarinya. Padahal, hierarki yang lebih tinggi mendatangkan kewibawaan yang tidak seimbang dengan lembaga negara lain dengan dasar peraturan yang lebih rendah.

Lihat juga penggunaan istilah yang tidak rapi. Ada yang menggunakan istilah "dewan", "komisi", ataupun langsung dengan penyebutan nama. Sulit menemukan dan melacak alasan mendasar di balik perbedaan penamaan lembaga-lembaga negara independen ini. Tidak ada penjelasan detail tentang perbedaan masing-masing. Belum lagi redundansi atau urusan satu hal yang

kemudian dikerjakan oleh lembaga berbeda, padahal sangat berpotensi untuk dirapikan.

Penataan ulang

Tentu saja kebutuhan terbesar adalah penataan ulang lembaga-lembaga ini. Penataan harus dimulai dengan merapikan yang mana lembaga negara independen dan mana yang murni urusan pemerintah. Dengan taksonomi yang jelas ini, ada kemudahan melakukan penata-

an secara kelembagaan dan perangkat dasar aturannya. Kemudian merapikan dalam bentuk yang mana seharusnya permanen dan mana yang seharusnya *ad hoc*.

Setelah itu harus berupaya kuat menjinakkan gejala liar pembentukan lembaga negara. Satu kalimat kunci yang dibutuhkan: semua urusan penting dan harus dilakukan, tetapi tak berarti harus dibuatkan lembaga khusus untuk hal itu. Pembentuk aturan harus mulai berpikir membuat aturan "terbuka" untuk lembaga-lembaga negara yang ada, sehingga beberapa urusan penting yang datang kemudian tetap dapat dikerjakan tanpa harus membuat lembaga baru, tetapi cukup menginjeksikannya ke lembaga yang sudah ada.

Pada saat yang sama, pemerintah harus berpikir kreatif untuk memperbaiki birokrasi dibandingkan dengan mendorong laju jumlah lembaga. Kerja-kerja lembaga dan kementerian yang sudah ada itulah yang didorong untuk lebih mampu membangun birokrasi yang bisa bersinergi dan berkolaborasi serta koordinasi antarlembaga, tanpa harus membentuk yang baru. Sementara terkait lembaga yang sudah ada, harus dirapikan dan yang sejenis disatukan agar jumlahnya menjadi lebih ramping.

Jika gagasan ini dijalankan, besar kemungkinan bisa mendorong percepatan reformasi negara ini. Tentu saja dimulai dengan reformasi kelembagaan, reformasi yang benar-benar penataan, jauh dari kesan involutif.

ZAINAL ARIFIN MOCHTAR
Kandidat Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum UGM