

## Urgensi Lembaga Non Struktural Dalam Mewujudkan *Good Governance*

Y. Hartono

Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Indonesia

Email: [y.hartono@uajy.ac.id](mailto:y.hartono@uajy.ac.id)

### Abstrak

Amandemen Undang Undang Dasar 1945 bertujuan untuk mewujudkan negara yang lebih demokratis, modern dan sejahtera. Untuk itu perlu diciptakan penyelenggaraan pemerintahan Negara yang mendasarkan pada asas-asas pemerintahan yang baik (*good governance*). Lembaga Negara non structural memiliki peran yang penting dalam mewujudkan *good governance*, karena sebagai lembaga negara yang independen dan otonom memiliki fungsi pengawasan/monitoring dalam mendukung penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Oleh sebab itu, penelitian ini berfokus pada urgensi lembaga non structural dalam mewujudkan *good governance*. Metode penelitian yang digunakan adalah metode kualitatif dengan pendekatan juridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa keberadaan lembaga negara non structural menjadikan terselenggaranya *good governance* menjadi lebih efektif mengingat lembaga ini bersifat independen dan otonom dalam fungsinya mengakomodasi tuntutan dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dan menjaga interaksi yang proporsional antara ketiga aktor pemerintahan, yaitu: pemerintah, sektor swasta dan masyarakat.

Kata Kunci: Negara Demokratis, Modern Dan Sejahtera, Lembaga Non Struktural, *Good Governance*

### Abstract

Amendment to the 1945 Constitution aims to create a more democratic, modern and prosperous country. For this reason, it is necessary to create a state government that is based on the principles of *good governance*. Non-structural State Institutions have an important role in realizing *good governance*, because as independent and autonomous state institutions have a supervisory/monitoring function in supporting *good governance*. Therefore, this study focuses on the urgency of non-structural institutions in realizing *good governance*. The research method used is a qualitative method with a normative juridical approach. The results show that the existence of non-structural state institutions makes the implementation of *good governance* more effective considering that these institutions are independent and autonomous in their functions to accommodate the demands of the dynamics of social, national and state life and maintain a proportional interaction between the three government actors, namely: the government, the private sector. and society.

**Keywords:** Democratic, Modern And Prosperous Country, Non-Structural Institutions, *Good Governance*



This work is licensed under a [Lisensi Creative Commons Atribusi-BerbagiSerupa 4.0 Internasional](https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/).

## PENDAHULUAN

Setelah melalui masa Orde Lama dan Orde Baru, Indonesia memasuki gerbang orde berikutnya, yaitu Orde Reformasi. Orde reformasi lahir ketika ada keinginan untuk lepas dari belenggu pemerintahan Orde Baru yang dianggap otoriter dan penuh dengan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN). Orde reformasi ditandai dengan peristiwa monumental, yaitu amandemen UUD 1945 yang pada masa Orde baru UUD 1945 dianggap sebagai "Kitab Suci" yang tidak boleh diubah. Sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa materi UUD 1945 banyak yang dipandang tidak sesuai lagi dengan semangat demokrasi yang bergulir cepat dan luas di era reformasi dewasa ini.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Asshiddiqie, J., (2005), *Format kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII PRESS, Yogyakarta, hlm. 2.

Amandemen terhadap UUD 1945 merupakan konsekuensi logis dari perkembangan dan kebutuhan jaman, yang dalam konteks kehidupan ketatanegaraan modern berada dalam tuntutan untuk memenuhi prinsip negara demokrasi. Meskipun dalam Pembukaan UUD 1945 telah memuat prinsip Negara demokrasi<sup>2</sup>, namun dalam batang tubuh, beberapa pengaturan memerlukan perubahan agar mampu mengakomodir tuntutan dan perkembangan jaman yang secara rril berbeda dengan situasi dan kebutuhan pada waktu UUD 1945 disusun dan disahkan. Sebagaimana dikemukakan dalam bukunya Mohammad Yamin “Naskah persiapan Undang-Undang dasar 1945” bahwa UUD 1945 itu sendiri secara historis dinilai sebagai naskah UUD yang memang dimaksudkan bersifat sementara. Bahkan Bung Karno menyatakan bahwa UUD 1945 itu adalah ‘*revolutie grondwet*’ dan ‘*UUD kilat*’, yang nantinya apabila keadaan sudah normal dengan semndirinya akan diganti dengan UUD yang lebih sempurna.<sup>3</sup> Dilakukannya Amandemen UUD 1945 bukannya tanpa tujuan. Tujuan dilakukannya amandemen adalah<sup>4</sup>:

1. menyempurnakan aturan dasar mengenai tatanan negara dalam mencapai tujuan nasional yang tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan memperkokoh Negara Kcsatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Pancasila;
2. menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan dan pelaksanaan kedaulatan rakyat serta memperluas partisipasi rakyat agar sesuai dengan perkembangan paham demokrasi;
3. menyempumakan aturan dasar mengenai jaminan dan perlindungan hak asasi manusia agar sesuai dengan perkembangan paham hak asasi manusia dan peradaban umat manusia yang sekaligus merupakan syarat bagi suatu negara hukum dicita-citakan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
4. menyempumakan aturan dasar penyelenggaraan nagara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas, sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*checks and balances*) yang lebih ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman;
5. menyempurnakan aturan dasar mengenai jaminan konstitusional dan kewajiban negara mewujudkan kesejahteraan sosial, mencerdaskan kehidupan bangsa, menegakkan etika, moral, dan solidaritas dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bemegara sesuai dengan harkat dan manabat kemanusiaan dalam perjuangan mewujudkan negara sejahtera;
6. melengkapi aturan dasar yang sangat penting dalam penyelenggaraan negara bagi eksistensi negara dan perjuangan negara mewujudkan demokrasi, seperti pngaturan wilayah negara dan pemilihan umum;
7. menyempurnakan aturan dasar mengenai kehidupan bernegara dan berbangsa sesuai dengan perkembangan aspirasi, kebutuhan, serta kepentingan bangsa dan negata Indonesia dewasa ini sekaligus mengakomodasi kecenderungannya untuk kurun waktu yang akan datang.

Amandemen UUD 1945 menimbulkan implikasi tidak hanya terhadap kehidupan ketatanegaraann Indonesia, seperti perubahan sifat kekuasaan dari *eksecutive heavy* menjadi *legislative heavy*, sistem pemerintahan presidensiil yang lebih tegas, hubungan pemerintah pusat dan daerah. Implikasi lain yang ditimbulkan oleh amandemen UUD 1945 adalah sistem

<sup>2</sup> Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 dengan tegas antara lain menyatakan, ....maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik Indonesia yang **berkedaulatan rakyat**...

<sup>3</sup> Asshiddiqie, J, *op.cit*, hlm 7.

<sup>4</sup> Panduan Pemasyarakatan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tai-Iun 1945 Dan Ketetapan MPR RI, Edisi Revisi, Cetakan Kesembilan belas 2020, Sekretariat Jenderal. MPR RI, Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta – 10270.

dan struktur kelembagaan negara, baik di tingkat pusat maupun di tingkat daerah, baik lembaga yang secara formal merupakan lembaga struktural maupun lembaga non struktural. Keinginan menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan pemerintahan secara demokratis dan modern mengharuskan Negara Kesatuan Republik Indonesia menjalankan prinsip-prinsip demokrasi dalam penyelenggaraan negaranya. Syarat negara demokrasi menurut *International Commission of Jurist (ICJ)* adalah<sup>5</sup>; Perlindungan Konstitusional, Peradilan atau badan-badan kehakiman yang bebas dan tidak memihak, Pemilihan Umum yang bebas, Kebebasan menyatakan pendapat, Kebebasan berserikat/ berorganisasi dan beroposisi, dan Pendidikan kewarganegaraan.

Khusus terhadap tugas oposisi (berasal dari kata *opponere* yang berarti melawan, menentang atau menolak) dalam konteks demokrasi modern harus dipahami sebagai tugas untuk melakukan pengawasan/kontrol terhadap pelaksanaan kebijakan-kebijakan pemerintah yang berkuasa. Sebagaimana dikemukakan oleh Henry B Mayo, bahwa "A democratic political system is one in which publik policies are made on a majority based by representatives subject to effective popular control at periodic elections which are conducted on principle of political equality and under conditions of political freedom"<sup>6</sup>. Memaknai demokrasi, I Gde Pantja Astawa mengemukakan: "Pemerintah dari rakyat yaitu mereka yang duduk sebagai penyelenggara Negara atau pemerintahan harus terdiri dari seluruh rakyat itu sendiri atau yang disetujui dan disukung oleh rakyat, Oleh rakyat maksudnya bahwa penyelenggara negara atau pemerintahan dilakukan sendiri oleh rakyat atau atas nama rakyat yang mewakili, sedangkan untuk rakyat maksudnya pemerintahan dijalankan atau berjalan sesuai dengan kehendak rakyat"<sup>7</sup>

Mendasarkan pada pengertian demokrasi tersebut tampak bahwa unsur penting dalam negara demokrasi adalah pengawasan. Di samping itu, dalam demokrasi peran dan keterlibatan rakyat baik secara individu maupun secara kolektif juga menjadi sangat penting artinya. Tuntutan untuk menjadikan negara hukum dan demokratis dapat terwujud manakala penyelenggara negara dalam menjalankan kekuasaan dan kebijakannya mampu mewujudkan *good governance* melalui Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Reformasi di Indonesia merupakan gerakan yang mengamatkan perubahan kehidupan ketatanegaraan berdasarkan pada pemerintahan yang demokratis dan berlandaskan hukum (*rule of law*). Sebelum reformasi, penyelenggaraan pemerintahan diwarnai praktik-praktik korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Kondisi ini membuat masyarakat tidak percaya pada aparat pemerintah, sehingga untuk memperbaiki citra pemerintahan, mutlak diperlukan pemerintah yang baik dan bersih (*good governance*) melalui upaya penegakan asas-asas pemerintahan yang baik dan penegakan hukum.<sup>8</sup> Untuk menyelenggarakan pemerintahan negara (yang berdasarkan hukum dan demokratis) dibentuk lembaga-lembaga negara. Dalam sistem kelembagaan negara, terdapat lembaga negara yang bersifat struktural dan lembaga negara yang bersifat non struktural. Mengacu pada pendapat Jimly Asshiddiqie<sup>9</sup>, dapat dikatakan bahwa lembaga apa saja yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut sebagai lembaga Negara. Lembaga-lembaga Negara itu dapat berada dalam ranah legislative, eksekutif, judicative, ataupun yang bersifat campuran.

<sup>5</sup> Ridlwan, Z., Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat, *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum* Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012, HLM.143.

<sup>6</sup> Mahfud MD, M., (1993), *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, hlm. 23

<sup>7</sup> Lihat dalam B. Hestu CH, B., (2020), *Demokrasi Desentralistik Dalam Belunggu Bikameral Semu*, Cahayab Atmka Pustaka, Yogyakarta hlm. 66.

<sup>8</sup> [https://www.academia.edu/31110153/tugas\\_dan\\_fungsi\\_lembaga\\_negara\\_struktural\\_dan\\_non\\_struktural.doc](https://www.academia.edu/31110153/tugas_dan_fungsi_lembaga_negara_struktural_dan_non_struktural.doc)

<sup>9</sup> Ashiddiqie, J., (2006), *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi press, Jakarta, hlm. 33

Masing-masing lembaga negara memiliki kedudukan, tugas dan wewenang. Dalam konteks demokrasi, terdapat beberapa lembaga (negara) memiliki fungsi pengawasan, baik lembaga struktural terhadap lembaga struktural lainnya, maupun lembaga negara non struktural terhadap lembaga negara structural. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah (eksekutif) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 yang mengentikan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan”.<sup>10</sup> Demikian pula dalam aspek kekuasaan auditif, Badan Pemeriksa Keuangan yang berfungsi mengawasi penggunaan keuangan Negara oleh lembaga-lembaga Negara lain, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 23E ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan “Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri”. Adapun dalam aspek kekuasaan yudikatif terdapat pengawasan yang dilakukan terhadap para hakim di mana Pasal 24B ayat (1) menentukan bahwa “Komisi Yudisial bersifat mandiri yang berwenang mengusulkan pengangkatan hakim agung dan mempunyai wewenang lain dalam rangka menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat, serta perilaku hakim”. Di samping lembaga-lembaga Negara pengawas lainnya seperti Badan Pengawas keuangan dan Pembangunan (BPKP), yang mendasarkan pada Pasal 1 ayat (1) Peraturan Presiden No. 192 Tahun 2014 Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan merupakan aparat pengawasan interen pemerintah.

Keberadaan Lembaga non struktural mulai bermuculan seiring dengan tuntutan mewujudkan demokrasi dan negara hukum sesuai tujuan dilakukannya amandemen UUD 1945. Lembaga Nonstruktural (disingkat 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. Hadirnya lembaga non struktural, yang dalam beberapa kajian sering disebut dengan lembaga (Negara) independen menjadi semacam keniscayaan dalam menjawab kebutuhan praktik ketatanegaraan. Selain itu didorong oleh bentangan fakta munculnya krisis kepercayaan terhadap, lembaga-lembaga negara konvensional.<sup>11</sup>

Berkembangnya demikian banyak lembaga-lembaga yang bersifat independen tersebut mencerminkan adanya kebutuhan untuk mendekonsentrasikan kekuasaan dari tangan birokrasi ataupun organ-organ konvensional pemerintahan tempat kekuasaan selama masa-masa sebelumnya terkonsentrasi.<sup>12</sup> Dalam konteks mewujudkan pemernitahan yang baik (*good governance*), aspek pengawasan terhadap kebijakan-kebijakan negara (*policy control*) juga menjadi faktor yang sangat urgen, di mana pengawasan ini secara formal dapat dilakukan oleh lembaga-lembaga negara, baik lembaga Negara struktural maupun lembaga negara non struktural (independen). Keberadaan lembaga non struktural dibentuk melalui peraturan perundang-undangan guna menunjang pelaksanaan fungsi negara dan pemerintah, yang dapat melibatkan unsur-unsur pemerintah, swasta serta masyarakat sipil, dan dibiayai oleh anggaran negara. Tugas menunjang pelaksanaan fungsi negara dan pemerintah dapat dilakukan melalui fungsi pengawasan, baik terhadap kebijakan pemerintah maupun terhadap usaha-usaha yang dilakukan oleh masyarakat. Berbagai lembaga non struktural yang dibentuk memiliki tugas dan fungsi masing-masing, seperti mempercepat proses terwujudnya penegakan dan kepastian

<sup>10</sup> Dalam menjalankan fungsinya ini Dewan Perwakilan Rakyat memiliki hak interpelasi, hak angket dan hak menyatakan pendapat dan setiap anggota Dewan perwakilan Rakyat memiliki hak imunitas, hak bertanya dan hak menyampaikan usul dan pendapat

<sup>11</sup> Saldi Isra nmenyebutnya dengan Komisi Negara atau Lembaga Negara Independen atau “*state auxiliary bodie*” atau “*state auxiliary agencies*” (lihat dalam Arifin Mochtar,Z (2016), *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembanghan dan urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Depok, , hlm. viii).

<sup>12</sup> Asshiddiqie, J, *op.cit*, hlm. 23.

hukum, meningkatkan kesejahteraan rakyat, atau pengembangan kehidupan sosial budaya di Indonesia. Melihat uraian di atas, maka muncul permasalahan yaitu apa urgensi lembaga non struktural dalam mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*).

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat juridis normatif yang menganalisis permasalahan-permasalahan yang terkait dengan eksistensi Lembaga Non Struktural dan urgensinya dalam mewujudkan *Good Governance*. Penelitian juridis normative adalah penelitian yang membahas doktrin-doktrin atau asas-asas dalam ilmu hukum di mana asas-asas ini tergambar dalam UU Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.<sup>13</sup> Analisis ini dideskripsikan secara sistematis dengan merujuk pada teori-teori serta peraturan perundang-undangan yang memiliki korelasi dengan permasalahan. Analisis dilakukan dengan mendasarkan pada data sekunder, yaitu:

1. Bahan hukum primer, yang berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan substansi penelitian.
2. Bahan hukum sekunder yang berupa pustaka, hasil penelitian, tulisan ilmiah, dan pendapat hukum.

## HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Mendasarkan pada tujuan amandemen untuk menyempumakan aturan dasar penyelenggaraan negara secara demokratis dan modern membawa konsekuensi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara memerlukan penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*Good Governance*). Kasman Abdullah mengemukakan, dalam penyelenggaraan pemerintahan, *good governance*. sesungguhnya bukanlah suatu formula yang baru, melainkan suatu asas atau prinsip yang telah berusia ratusan tahun dan yang seharusnya menjadi sendi-sendi pemerintahan dalam negara demokrasi modern, yaitu bagaimana penyelenggaraan pemerintahan tersebut mengedepankan prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, serta membuka ruang bagi keterlibatan warga masyarakat.<sup>14</sup> Sejalan dengan hal ini, mendasarkan pada upaya mewujudkan tujuan amandemen UUD 1945 diperlukan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Munculnya gagasan *good governance* melalui sejarah yang cukup panjang. Sebagaimana disinyalir oleh Mkandawire menggambarkan bahwa secara historis, ide awal lahirnya konsep tata kelola pemerintahan yang baik bermula dari diskursus dikalangan para akademisi di kawasan Afrika terkait dengan upaya untuk merancang konsep pembangunan yang tidak saja dapat menciptakan pertumbuhan ekonomi yang tinggi, tetapi juga inklusif dan demokratis.<sup>15</sup> Jadi jelaslah, bahwa untuk mewujudkan prinsip demokrasi dalam aspek pengawasan, *good governance* merupakan syarat mutlak dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara.

Pada awalnya *good governance* dimaksudkan untuk memberikaana syarat-syarat bagi lembaga-lembaga funding dunia (seperti UNDP dan World Bank) dalam memberikan bantuan kepada negara-negara (terutama di Afrika) penerima bantuan. UNDP sendiri telah menentukan apa yang menjadi karakteristik *good governance*, yaitu<sup>16</sup>:

<sup>13</sup> Lihat dalam Ali,Z (2018), *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 24.

<sup>14</sup> Lihat dalam Ilham Arisaputra, M, *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria Di Indonesia*, *Jurnal Yuridika*: Volume 28 No 2, Mei - Agustus 2013, hlm. 191.

<sup>15</sup> Hidayat, S, *Menimbang Ulang Konsep Good Governance: Diskursus Teoretis*, *Jurnal Masyarakat Indonesia*, Vol. 42 No.2, Desember 2016, hlm 153.

<sup>16</sup> Soekaro, (2005), *Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-prinsip Good Financial Governence*, Airlangga University Press, Surabaya. hlm 67-68. (lihat juga dalam Sirajudin, Didik Sukriono dan Winardi, 2011, *Hukum Pelayanan Publik*, Setara Press, hlm 39-40

1. Participation, setiap warga Negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan yang dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi, berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif.
2. Rule of law di mana kerangka hukum harus adil dan dilaksanakan tanpa pandang bulu terutama untuk hak asasi manusia.
3. Transparency, yang dibangun atas dasar kebebasan berkomunikasi.
4. Responsiveness, lembaga-lembaga dan proses-proses harus mencoba melayani setiap stake holder
5. Consensus orientation Good governance menjadi perantara kepentingan mereka yang berbeda untuk memperoleh pilihan terbaik bagi kepentingan yang lebih luas baik dalam kebijakan-kebijakan maupun prosedur.
6. Equity, semua warga Negara memiliki kesempatan untuk meningkatkan mutu atau menjaga kesehatan mereka.
7. Effectiveness dan efficiency, Proses-proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin.
8. Accountability. Pembuat keputusan dalam pemerintahan, sector swasta dan masyarakat bertanggung jawab kepada public dan lembaga-lembaga stake holder,
9. Strategic vision. Para pemimpin dan publik harus mempunyai perspektif good governance dan pengembangan manusia yang luas dan jauh kedepan, sejalan dengan apa yang diperlukan untuk membangun hal seperti ini.

Dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan, makna good governance telah dikenal dengan apa yang disebut dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB). Mengacu pada pandangan Crinche-le Roy dan Koentjoro Poerbopranoto mengandung prinsip/asas sebagai berikut: (1) asas kepastian hukum (principle of legal security); (2) asas keseimbangan (principle of proportionality); (3) asas bertindak cermat (principle of carefulness); (4) asas motivasi untuk setiap keputusan badan pemerintahan (principle of motivation); (5) asas tidak menyalahgunakan kewenangan (principle non misuse of competence); (6) asas kesamaan dalam mengambil keputusan (principle equality); (7) asas permainan yang layak (principle of fair play); (8) asas keadilan dan kewajaran (principle of reasonableness or prohibition of arbitrariness); (9) asas menanggapi pengharapan yang wajar (principle of meeting raised expectation); (10) asas memaksakan akibat-akibat keputusan yang bebal (principle of undoing the consequences of unmulled decision); (11) asas perlindungan terhadap pandangan hidup pribadi (principle of protecting the personal way of live); (12) asas kebijaksanaan (principle of sapiently); (13) asas penyelenggaraan kepentingan umum (principle of public service)<sup>17</sup>

Keinginan untuk mewujudkan Good Governance telah lama muncul di Indonesia, dan semakin menguat setelah era reformasi. Hal ini dilatar belakangi oleh berbagai macam permasalahan yang muncul tuntutan pemerintah orde baru yaitu presiden sebagai pusat kekuasaan. sebagai akibat dari konstitusi maupun akibat dari lembaga tinggi negara lainnya yang tidak berjalan dengan baik, dan juga tersumbatnya control social yang berasal dari partisipasi masyarakat. Namun pada kenyataannya, hingga saat ini pun masih belum menemukan pemahaman yang baik mengenai apa itu good governance sehingga dalam implementasinya, konsep ini belum dapat berjalan dengan baik. Pemerintahpun mulai mempunyai komitmen untuk menjadikan good governance sebagai landasan atau pondasi nilai pemerintahan.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> Akadun, *Good Governance*, Jurnal Sosiohumaniora, Vol. 9, No. 1, Maret 2007, hlm 38

<sup>18</sup> Handayani, FA dan Ichsana Nur, M, Implementasi Good Governance Di Indonesia, *Publica: Jurnal Pemikiran Administrasi Negara*, Vol 11 No.1 | Juni 2019, hlm. 2.

Keluarnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat kemudian dilaksanakan dengan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme menunjukkan upaya serius mewujudkan keinginan mewujudkan good governance. Prinsip penyelenggaraan good governance menurut Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tergambar dalam asas-asas penyelenggaraan Negara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 3, yang meliputi;

1. Asas Kepastian Hukum yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara Angka
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.
3. Asas Kepentingan Umum yaitu yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
4. Asas Keterbukaan yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.
5. Asas Proporsionalitas yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
6. Asas Profesionalitas yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
7. Asas Akuntabilitas yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan yang berlaku.

Selain daripada itu juga tergambar dalam Pasal 5 Undang- Undang Nomor 28 Tahun 1999 memberikan kewajiban kepada penyelenggara Negara yang salah satunya adalah melaksanakan tugas dengan penuh rasa tanggung jawab dan tidak melakukan perbuatan tercela, tanpa pamrih baik untuk kepentingan pribadi, keluarga, kroni, maupun kelompok, dan tidak mengharapkan imbalan dalam bentuk apapun yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Keluarnya. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 Tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025 semakin mengaskan keinginan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang berdasar pada good governance. Sesuai Pasal 2 Peraturan Presiden ini, Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 merupakan acuan bagi Kementerian/Lembaga/Pemerintah Daerah dalam melakukan reformasi birokrasi dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Pengaturan good governance ini secara tidak langsung juga tersebar dalam peraturan perundang-undangan yang lain. Pengaturan-pengaturan tadi sebenarnya juga menunjukkan bahwa upaya mewujudkan good governance telah memiliki dasar regulasi yang kuat dan sesuai dengan pernyataan normative, semua terganutng pada keinginan, niat-niat baik penyelenggara negara itu sendiri.

Prinsip-prinsip atau asas-asas good governance sebagaimana di sampaikan oleh Crinche-le Roy dan Koentjoro Poerbopranoto, dan yang tentukan oleh UNDP maupaun yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 jelas sangat penting dalam mewejudkan good governance. Asas tranparansi dan pertanggungjawaban misalnya, asas ini membawa konsekuensi dalam membuat dan melaksanakan kebijakan harus bebas dari kepentingan

pribadi atau kelompok yang nantinya kebijakan ini harus dipertanggungjawabkan kepada baik kepada Negara maupun kepada masyarakat. Secara sederhana good governance sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik atau sistem pemerintahan yang baik. Istilah “governance” sebagai proses penyelenggaraan kekuasaan Negara dalam melaksanakan publik good and services. Sedangkan arti “good” dalam “good governance” mengandung dua pengertian, pertama, nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan, berkelanjutan dan keadilan sosial; kedua, aspek-aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam melaksanakan tugasnya untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.<sup>19</sup>

Makna pemerintah/pemerintahan menimbulkan perbedaan pemahaman. Sebagian memaknai sebagai kekuasaan eksekutif dan sebagian lagi memaknai sebagai Negara. Makna pemerintah/pemerintahan juga bisa diartikan dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas adalah segala bentuk kegiatan atau aktifitas penyelenggaraan Negara yang dilakukan oleh organ-organ atau alat-alat perlengkapan Negara yang memiliki tugas dan fungsi yang mencakup penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh eksekutif, legislative dan yudikatif. Sedangkan pengertian pemerintahan dalam arti sempit adalah kegiatan atau aktifitas penyelenggaraan negara yang dilakukan oleh pemegang kekuasaan eksekutif.<sup>20</sup> Dalam konteks good governance, pengertian pemerintahan harus dipahami sebagai pemerintahan dalam arti luas. Hal ini tentu membawa konsekuensi, bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik tidak hanya mencakup tindakan eksekutif saja, yang memiliki kewenangan membuat kebijakan-kebijakan, tetapi juga terhadap kekuasaan legislative dengan kewenangan menetapkan undang-undang dan kekuasaan yudikatif yang berwenang mengeluarkan putusan dalam upaya menegakkan aturan hukum.

Penyelenggaraan good governance dalam kekuasaan eksekutif mengharuskan dalam membuat kebijakan-kebijakan berorientasi pada fungsi pelayanan guna memenuhi kebutuhan seluruh warga negara, memperhatikan partisipasi publik, serta bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme yang merugikan rakyat. Pada kekuasaan legislative, penyelenggaraan good governance diwujudkan dengan adanya tanggung jawab, transparansi dan partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan undang-undang, baik dalam proses penyusunan naskah akademik maupun dalam pembahasan rancangan undang-undang dan sosialisasi undang-undang yang telah diundangkan. Sedangkan perwujudan good governance dalam kekuasaan yudikatif diwujudkan dalam penerapan prinsip-prinsip independen dan imparial ketika hakim memeriksa, mengadili dan memutus suatu perkara. Membahas tentang lembaga Negara tentu tidak dapat dipisahkan dari Hukum Tata Negara. Hukum Tata Negara adalah sekumpulan peraturan baik tertulis (berwujud peraturan perundang-undangan) maupun tidak tertulis (kebiasaan/konvensi) yang mengatur organisasi kekuasaan yang disebut negara. Pengaturan tersebut meliputi:

1. bentuk negara yang dikehendaki;
2. tata cara pembentukan alat-alat pemegang kekuasaan (alat-alat –perlengkapan negara);
3. wewenang, tugas, fungsi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing alat perlengkapan negara;
4. hubungan antara alat perlengkapan negara (baik secara vertikal maupun horizontal); serta

<sup>19</sup> Trisno,A, Lopian,M, Pangemanan,S, Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik Di Kecamatan Wanea Kota Manado, *Jurnal Eksekutif* Vol. 1. No.1 tahun 2017, hlm. 2.

<sup>20</sup> Hestu CH, B, (2013), *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 119.

5. hubungan antara organisasi kekuasaan (negara dengan warga negara berikut hak-hak asasi manusia)<sup>21</sup>

Pesoalan lembaga negara baik struktural maupun non struktural memiliki 2 (dua) dimensi dilihat dari basik keilmuan, yaitu dimensi Hukum Tata Negara dan dimensi Hukum Administrasi Negara. Dimensi Hukum Tata Negara melihat dari aspek organisasi kelembagaan beserta kekuasaan, sedang dimensi Hukum Administrasi Negara melihat dari aspek penyelenggaraan wewenang lembaga tersebut. Mendasarkan pada pengertian Hukum Tata Negara di atas, maka dapat dikatakan, dimensi Hukum Tata Negara terhadap lembaga negara baik struktural maupun non struktural terletak pada tata cara pembentukan alat-alat pemegang kekuasaan (alat-alat perlengkapan negara) serta wewenang, tugas, fungsi kewajiban dan tanggung jawab masing masing alat perlengkapan negara.<sup>22</sup> Dengan perkataan lain, dalam Hukum Tata Negara yang diatur adalah aspek kelembagaannya beserta kekuasaan yang dimiliki yang menyangkut tugas/keajiban serta hak/wewenangnya.

Negara adalah suatu organisasi kekuasaan<sup>23</sup> GS Diponolo menyatakan bahwa negara organisasi kekuasaan yang berdaulat yang dengan tata pemerintahan melaksanakan tata tertib atas suatu umat di suatau daerah tertentu<sup>24</sup>. Kekuasaan tersebut diwujudkan dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga yang ada di dalam negara. Bagi mereka yang memandang negara dari sudut kekuasaan dan menganggapnya sebagai organisasi kekuasaan, maka undang-undang dasar dapat dianggap sebagai lembaga atau kumpulan asas yang menetapkan bagaimana kekuasaan dibagi antara beberapa lembaga kenegaraan.<sup>25</sup> Makna Negara sebagai organisasi keuasaan adalah pengertian Negara menurut jaman modern yang dipelopori oleh Kranenburg dan Logeman, meski antara kedua pemikir tentang Negara dan hukum memiliki pandangan yang berebeda terkait siapakah yang lebih utama, negara atau bangsa<sup>26</sup>

Baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah (lokal) sama-sama terlibat dalam upaya eksperimentasi kelembagaan yang mendasar dengan aneka bentuk organisasi baru yang diharapkan lebih mendorong keterlibatan sektor swasta dalam mengambil tanggungjawab yang lebih besar dalam mengatasi persoalan ekonomi yang terus menurun. Masalah sosial, ekonomi dan budaya yang dihadapi juga semakin kompleks, sehingga kita tidak dapat lagi hanya mengandalkan bentuk-bentuk organisasi pemerintahan yang konvensional untuk mengatasinya.<sup>27</sup> Pandangan ini pada dasarnya ingin menunjukkan bahwa dalam mewujudkan tujuan Negara, tidak hanya menjadi tanggung jawab dan hanya dilakukan oleh lembaga-lembaga Negara konvensional, tetapi membutuhkan peran lembaga - lembaga non struktural (independen) sebagai lembaga pendukung. Terkait dengan keberadaan lembaga-lembaga baru di luar lembaga konvensional. R. Rhodes mengatakan adanya peran yang dimiliki lembaga-lembaga tersebut, yaitu<sup>28</sup>: "Pertama, lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*). Misalnya, Regional Department of the usaha *real-estate* di wilayahnya. Kedua, melakukan peman-tauan (*monitoring*) dan

<sup>21</sup> Hestu CH,B 2009, *Huktum tata Negara Indonesia*, Universitas Atma jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm 25.

<sup>22</sup> Dalam pandangan Oppenheimer hal ini dikatakan sebagai negara dalam keadaan diam.

<sup>23</sup> Logeman dan Kranenburg dalam bukunya *Over de Theorie van Een Stelilig Staasrecht*, menggunakan istilah negara sebaga organisasi kewibawaan ( lihat dalam Kusnadi, M dan Saragih.B, R (2016), *Ilmu negara*, Gaya Media Pratama, Jakarta, hlm 55

<sup>24</sup> Boli Sabon, M (2014), *Ilmu Negara*,Universitas Atma jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 28.

<sup>25</sup> Huda, N (2016), *Sengketa Kewenangan Lembaga Negara*, dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi, UII Pres, Yogyakarta, hlm. 42.

<sup>26</sup> lihat dalam Boli Sabon, M, *op.cit*.

<sup>27</sup> <http://repository.unpas.ac.id/13327/4/G.%20BAB%20II.pdf>

<sup>28</sup> *Ibid*.

memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau *policies* pemerintah pusat. Ketiga, mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat.”

Perubahan orientasi tujuan negara menjadi negara kesejahteraan ini membawa konsekuensi, negara tidak dapat mewujudkannya tanpa melibatkan lembaga-lembaga di luar lembaga-lembaga negara konvensional yang dalam konsep Montesquieu berada di 3 (tiga) pusat kekuasaan atau trias politica, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif. Bahkan sekalipun tidak dapat juga lembaga-lembaga negara di luar tiga lembaga tersebut, seperti Badan Pemeriksa Keuangan dalam sistem UUD 1945. Dalam hal ini dibutuhkan lembaga-lembaga lain (non struktural) atau bahkan membutuhkan keterlibatan masyarakat. Lembaga non struktural adalah lembaga yang bersifat independen. Dalam konteks Indonesia, Lembaga Non Struktural (disingkat LNS) adalah lembaga negara Indonesia yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi sektoral dari lembaga pemerintahan yang sudah ada. LNS bertugas untuk memberi pertimbangan kepada Presiden atau menteri atau dalam rangka koordinasi atau pelaksanaan kegiatan tertentu atau membantu tugas tertentu dari suatu kementerian.<sup>29</sup> LNS bersifat nonstruktural dalam arti tidak termasuk dalam struktur organisasi kementerian ataupun lembaga pemerintah non kementerian. LNS merupakan lembaga yang bersifat independen serta memiliki otonomi dalam menjalankan mandatnya sesuai peraturan perundangan yang berlaku. Keanggotaan LNS tersebut bersifat adil, dan terdiri dari berbagai unsur.<sup>30</sup>

Zoelva mendefinisikan lembaga non struktural sebagai institusi yang dibentuk karena urgensi terhadap tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi dalam kelembagaan pemerintah (konvensional) dengan keunikan tertentu dan memiliki karakteristik tugas yang urgen, unik, dan terintegrasi serta efektif. Adapun Muladi memaknai Lembaga Non Struktural (LNS) sebagai suatu lembaga negara independen (*national commission*) yang bertujuan untuk mengakomodasi kepentingan negara melalui pengaturan dan pelayanan kepada masyarakat untuk mewujudkan tujuan nasional. Secara umum, Jimly dengan istilah lembaga-lembaga (*special agencies*) untuk menjelaskan lembaga negara yang sifatnya khusus di luar struktur kementerian. Namun secara khusus, dalam banyak literatur menggunakan istilah “*independent bodies*”, “*auxiliary bodies*”, “*self regulatory bodies*”, dan sebagainya.<sup>31</sup> Adapun Alasan utama yang melatar belakangi munculnya lembaga independen, adalah<sup>32</sup> : Pertama, alasan sosiologis, yang menyatakan bahwa munculnya lembaga independen disebabkan adanya perkembangan kegiatan negara (modern) yang semakin kompleks sehingga membutuhkan banyak lembaga atau alat perlengkapan yang dibutuhkan untuk menjalankan tugas atau fungsi negara. Alat perlengkapan atau lembaga negara yang dihasilkan melalui konstitusi sudah tidak mampu lagi menampung tugas-tugas spesifik yang umumnya membutuhkan independensi dan profesionalitas dalam pelaksanaannya. Konsekuensi yang dituntut adalah membentuk lembaga baru yang merupakan *conditio sine qua non* (konsekuensi logis) bagi pertumbuhan dan perkembangan negara dalam mengakomodasi aspirasi dan dinamika masyarakat modern. Kedua, alasan administratif, yang menyatakan bahwa kemunculan lembaga independen lebih disebabkan adanya tuntutan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, efisien dan berkeadilan. Pelaksanaan satu fungsi atau satu tugas tidak selalu harus ditempatkan pada hanya satu organ kelembagaan saja, apalagi bila fungsi yang menjadi tugas suatu lembaga tidak berjalan dengan efektif dan efisien. Secara umum, terdapat beberapa faktor lain yang melatar belakangi dibentuknya lembaga non struktural, antara lain<sup>33</sup>:

<sup>29</sup><https://www.academia.edu/31110153>, *op.cit*

<sup>30</sup> *ibid*

<sup>31</sup> Trisulo D,Evy, (2015), *Komisi Informasi Pusat RI*, Jakarta, hlm. 22 – 23.

<sup>32</sup> <https://www.dictio.id/t/apa-yang-dimaksud-dengan-lembaga-negara-independen/117149>

<sup>33</sup> *Op.Cit*, Hlm 24-25.

1. Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada akibat asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sulit diberantas.
2. Tidak independennya suatu lembaga negara sehingga tidak imun terhadap intervensi suatu kekuasaan negara atau kekuasaan lain.
3. Ketidakmampuan lembaga pemerintah yang ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgent dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan korupsi, kolusi dan nepotisme.
4. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat memasuki pasar global tetapi juga demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang asalnya berada dibawah kekuasaan yang otoriter.

Melihat beberapa pemahaman di atas, maka lembaga Non Struktural pada dasarnya adalah lembaga yang memiliki fungsi pendukung pelaksanaan fungsi utama lembaga struktural yang ada dalam pemerintahan. Makna sebagai lembaga pendukung lebih pada tugas nya mengeliminir terjadinya *distrust* dan ketidakindependenan lembaga negara yang dapat menyebabkan terjadinya *bad governance*. Mendasarkan pada pandangan di atas juga semakin menunjukkan bagaimana urgensi keberadaan lembaga non structural. Dilihat dari pelaksanaan tugasnya, lembaga non structural lebih luwes karena tidak terikat dengan aturan-aturan dan ikatan-ikatan birokrasi seperti yang terdapat pada lembaga-lembaga konvensional (pemerintah). Sebagai lembaga independen secara umum memiliki fungsi utama<sup>34</sup>:

Pertama, lembaga independen berfungsi mengakomodasi tuntutan dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam proses penyelenggaraan negara yang didasarkan pada paradigma *good governance*, mensyaratkan adanya interaksi yang proporsional antara ketiga aktor pemerintahan, yaitu: pemerintah (*government*), sektor swasta (*private sector*), dan masyarakat (*society*). Kedua, lembaga independen berfungsi menjadikan penyelenggaraan pemerintahan lebih efektif dan efisien. Di samping fungsi utama, lembaga independ juga memiliki peran yang cukup strategis, yaitu<sup>35</sup>:

1. sebagai pengambil dan/atau pelaksana kebijakan yang efektif, efisien, adil dan akuntabel sesuai tugas yang menjadi tanggung jawabnya;
2. sebagai penjamin kepastian hukum dan kepastian regulasi (pengaturan) terhadap subyek dan obyek yang menjadi tanggungjawabnya;
3. sebagai pengantisipasi dominasi dari aktor-aktor yang terkait dengan urusan yang menjadi tanggung jawabnya;
4. sebagai pencipta harmonisasi dan sinkronisasi iklim dari seluruh stakeholders terkait dengan tugas yang menjadi tanggung jawabnya;
5. sebagai "investigator" terhadap seluruh aktivitas yang menghambat dari pihak-pihak yang terlibat dalam urusan yang menjadi tanggung jawabnya; dan
6. berhak memberikan sanksi (administratif atau hukum) sesuai dengan kewenangan yang dimiliki terkait dengan urusan yang menjadi tanggungjawabnya.

Dalam rangka itulah maka, tugas dan fungsi lembaga-lembaga non struktural ini adalah<sup>36</sup>:

1. untuk menciptakan kelembagaan yang tepat ukuran dan tepat fungsi;
2. untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik dan bersih dalam penyelenggaraan negara;
3. untuk melakukan fungsi *surveillance* kepada lembaga/departemen.

<sup>34</sup> <https://www.Dictio.Id/T/> Op. Cit

<sup>35</sup> *ibid*

<sup>36</sup> [https://www.academia.edu/31110153/tugas\\_dan\\_fungsi\\_lembaga\\_negara\\_struktural\\_dan\\_non\\_struktural.doc](https://www.academia.edu/31110153/tugas_dan_fungsi_lembaga_negara_struktural_dan_non_struktural.doc)

4. untuk mengembalikan kepercayaan publik terhadap birokrasi, dimana pada era reformasi luntur kepercayaan publik terhadap lembaga-lembaga pemerintah yang konvensional karena dinilai tidak efektif dan efisien dalam kinerjanya.

Melihat peran dan fungsi utama lembaga non structural, maka relevan atau tidak dibentuk lembaga non struktural sangat tergantung pada beberapa faktor, *Pertama*: urgensi dan tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi oleh lembaga struktural dan harus dilaksanakan secara independen. Tugas lembaga struktural sudah cukup menyita waktu, belum lagi apabila tugas-tugas tersebut memiliki karakter-karakter khusus yang tidak mudah diimplementasikan dalam tataran pelaksanaan. *Kedua*, efektifitas lembaga non struktural dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Dalam arti, apakah lembaga non struktural benar-benar mampu membenatu dan mendukung terwujudnya tugas lembaga struktural. Jangan sampai keberadaan lembaga non struktural justru membebani tugas dan fungsi lembaga strukturalnya. *Ketiga*, efisiensi dalam hal pendanaan. Keberadaan lembaga non struktural adalah untuk membantu dan mendukung terlaksananya kebijakan dan tugas lembaga struktural. Dengan demikian perlu dilihat apakah dana yang dikeluarkan sesuai dengan beban tugas lembaga non struktural, baik secara kualitas maupun kuantitas. *Keempat*, harus melihat keberadaan lembaga-lembaga non struktural lain yang sudah ada agar jangan terjadi duplikasi atau tumpang tindih tugas dan wewenangnya sehingga justru menimbulkan inefektifitas tugas dan fungsi.

Pembentukan lembaga-lembaga negara independen (baca: lembaga non struktural) didasarkan pada alasan yang berbeda. Hal ini tergantung pada maksud dan tujuan dibentuknya lembaga-lembaga non struktural tersebut. Misalnya, keberadaan Komisi hak Asasi manusia (Komnas HAM) yang dibentuk karena sistem pemerintahan sebelumnya yang otoriter dengan kecenderungan terjadinya pelanggaran HAM. Dalam situasi yang sering dicirikan otoritarian, anti demokrasi dan penuh pelanggaran HAM, ketika Orde baru berkuasa, justru Komnas HAM didirikan.<sup>37</sup> Di samping sebagai negara demokrasi, Indonesia juga merupakan negara hukum<sup>38</sup>. Sesuai dengan negara hukum (*rechstaat*) yang dianut, salah satu syarat yang harus dipenuhi adalah adanya legalitas pemerintahan. Konsekuensi dari syarat ini adalah setiap tindakan atau kebijakan pemerintah harus legal, dalam arti tindakan-tindakan atau kebijakan-kebijakan pemerintah (penyelenggara negara) harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Tindakan atau kebijakan pemerintah dalam hal ini adalah mencakup juga kebijakan dalam membentuk kelembagaan yang ada dalam negara.

Good governance dapat terwujud bila pengawasan dapat dilakukan secara intensif. Keberadaan lembaga non struktural sangat penting dalam mewujudkan good governance melalui fungsi pengawasannya. Sampai saat ini tidak ada perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang lembaga non struktural. Pengaturan yang mengatur tentang lembaga non struktural menyebar ke beberapa peraturan. Demikian juga pembentukan lembaga non struktural dilakukan berdasarkan bidang tugas atau lingkungan jabatan. Secara yuridis dari aspek dasar hukum, keberadaan lembaga non struktural dapat dibentuk oleh perundang-undangan atas dasar delegasi wewenang yang secara tegas ditentukan nomenklaturinya, atau tidak secara tegas ditentukan nomenklaturinya. Beberapa perundang-undangan yang mengatur lembaga non struktural antara lain adalah:

1. Lembaga non struktural yang telah ditentukan secara tegas nomenklaturinya dengan UU, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Presiden seperti misalnya:

<sup>37</sup> Arifin Mochtar, Z, (2016), *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi*, Rajawali Press, Depok, hlm 74.

<sup>38</sup> Pasal 1 ayat (3) UUD 1945.

- a. Komisi Perlindungan Anak Indonesia. Pasal 74 UU No. 23 Tahun 2002 tentang Perlindungan Anak menentukan "Dalam rangka meningkatkan efektivitas penyelenggaraan perlindungan anak, dengan undang-undang ini dibentuk Komisi Perlindungan Anak Indonesia yang bersifat independen"
  - b. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Pasal 2 UU No. 30 Tahun 2002 tentang KPK menentukan: "Dengan Undang-Undang ini dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi yang untuk selanjutnya disebut Komisi Pemberantasan Korupsi."
  - c. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Pasal 1 angka 7 UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM: "Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang selanjutnya disebut Komnas HAM adalah lembaga mandiri yang kedudukannya setingkat dengan lembaga negara lainnya yang berfungsi melaksanakan pengkajian, penelitian, penyuluhan, pemantauan, dan mediasi hak asasi manusia."
  - d. Komisi Pemilihan Umum. Pasal 1 angka 3 UU No. 12 Tahun 2003 tentang Pemilihan Umum menentukan "Komisi Pemilihan Umum yang selanjutnya disebut KPU adalah lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, untuk menyelenggarakan Pemilu"
  - e. Ombudsman Republik Indonesia. Pasal 1 angka 1 UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia: Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran.
  - f. Badan Standardisasi dan Akreditasi Nasional Keolahragaan. Pasal 95 ayat (1) PP No 16 tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Keolahragaan menentukan: "Dalam rangka pengembangan, pemantauan, dan pelaporan pencapaian standar nasional keolahragaan, Pemerintah membentuk Badan Standardisasi dan Akreditasi Nasional."
  - g. Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia. Pasal 95 ayat (1) PP No 34/2011 tentang Tindakan Antidumping, Tindakan Imbalan dan Tindakan Pengamanan Perdagangan: "Dengan Peraturan Pemerintah ini dibentuk KPPI untuk menangani permasalahan yang berkaitan dengan upaya memulihkan Kerugian Serius atau mencegah Ancaman Kerugian Serius yang diderita oleh Industri Dalam Negeri sebagai akibat dari lonjakan jumlah barang impor."
2. Lembaga non struktural yang tidak ditentukan nomenklaturnya dengan UU, seperti misalnya:
    - a. Komisi Kejaksaan. Pasal 38 UU No. 16 tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia menentukan: "Untuk meningkatkan kualitas kinerja kejaksaan, Presiden dapat membentuk sebuah komisi yang susunan dan kewenangannya diatur oleh Presiden.
    - b. Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara. Pasal 129 ayat (4) UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara menentukan "banding administratif sebagaimana dimaksud ayat (2) diajukan kepada badan pertimbangan ASN"
    - c. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah. Pasal 396 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menentukan: "Dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, dibentuk dewan pertimbangan otonomi daerah."
  3. Lembaga Non Struktural Berdasarkan Kemertian/Lembaga terkait, misalnya: -
    - a. Badan Koordinasi Pemberantasan Rupiah Palsu Badan Intelijen Negara
    - b. Badan Nasional Pengelola Perbatasan Kementerian Dalam Negeri
    - c. Badan Nasional Sertifikasi Profesi Kementerian Ketenagakerjaan
    - d. Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum Kementerian Pertanian.

Sebagai satu kesatuan pemerintahan, Lembaga negara non struktural dalam menjalankan fungsinya tidak hanya untuk mewujudkan *good governance* pada pemerintahan pusat saja, tetapi pada tingkat pemerintahan daerah. Oleh sebab itu keberadaan lembaga non struktural di daerah juga sangat penting. Beberapa lembaga non structural yang ada di daerah antara lain:

1. Badan Pengawas Rumah Sakit (dengan pembiayaan APBD tingkat provinsi).
2. Dewan Pengupahan (dengan pembiayaan APBD tingkat provinsi dan APBD tingkat kabupaten/kota)
3. Komisi Informasi (dengan pembiayaan APBD tingkat provinsi dan APBD tingkat kabupaten/kota)
4. Komisi Penyiaran Indonesia Daerah (dengan pembiayaan APBD).
5. Komisi Perlindungan Anak Daerah (dengan pembiayaan APBD tingkat provinsi dan APBD tingkat kabupaten/kota)
6. Ombudsman Republik Indonesia (dengan pembiayaan APBD tingkat provinsi dan APBD tingkat kabupaten/kota).

Lembaga-lembaga negara non struktural di atas memiliki peran dan fungsi melakukan pengawasan dan monitoring terhadap kebijakan dan perilaku pejabat pemerintah serta mendukung agar dalam upaya mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan senantiasa berdasarkan pada prinsip-prinsip *good governance*. Ditetapkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2020 Tentang Pembubaran Dewan Riset Nasional, Dewan Ketahanan Pangan, Badan Pencembangan Wilayah Surabaya-Madura, Badan Standardisasi Dan Akreditasi Nasional Keolahragaan, Komisi Pengawas Haji Indonesia, Komite Ekonomi Dan Industri Nasional, Badan Pertiivibangan Telekomunikasi, Komisi Nasional Lanjut Usia, Badan Olahraga Profesional Indonesia, Dan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia) telah mengurangi paling sedikit 10 (sepuluh) lembaga non structural. Ditetapkannya Peraturan presiden ini didasarkan pada pertimbangan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan urusan pemerintahah serta untuk encapai rencana strategis pembangunan nasional.

Sebelum keluarnya Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020, beberapa lembaga non structural juga telah dibubarkan, seperti; Badan Benih Nasional, Badan Pengendalian Bimbingan Massal, Dewan Pemantapan Ketahanan Ekonomi dan Keuangan, Komite Pengarah Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus di Pulau Batam, Pulau Bintan dan Pulau Karimun, Tim Nasional Pembakuan Nama Rupabumi, Dewan Kelautan Indonesia, Dewan Nasional Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan bebas, Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional, Komisi Nasional Pengendalian Zoonosis (Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2016). Sebekumnya melalui Perpres No 176 Tahun 2014 sepuluh lembaga juga dibubarkan, yaitu: Dewan Penerbangan dan Antariksa Nasional. Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat, Dewan Buku Nasional, Komisi Hukum Nasional. Badan Kebijaksanaan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional, Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan, Badan Pengembangan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu, Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak, Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia dan Dewan Gula Indonesia. Dari aspek efeketifitas dan dan efisiensi pembubaran lembag-lembaga ini memberikan banyak keuntungan dari sisi fungsi dan anggaran. Namun demikian dari aspek pengawasan dalam upaya mewujudkan *good governance* menjadi berkurang.

## KESIMPULAN

Amandemen UUD 1945 sebagai momentum reformasi memiliki tujuan utama hendak mewujudkan Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara yang lebih demokratis,

modern dan sejahtera dengan memperhatikan keterlibatan rakyat sesuai dengan perkembangan paham demokrasi. Guna mencapai tujuan reformasi, serta perencanaan dan pelaksanaan pembangunan diperlukan penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (*good governance*). Dalam pemerintahan yang baik, aspek pengawasan, monitoring dan dukungan terhadap kebijakan-kebijakan negara/pemerintah (*policy monitoring*) merupakan faktor yang sangat penting. Pengawasan, monitoring dan dukungan terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah secara formal dapat dilakukan oleh lembaga negara non struktural (*independen*).

Keberadaan lembaga negara non struktural dalam mendukung terselenggaranya *good governance* akan lebih efektif mengingat keberadaannya bersifat independen dan otonom dalam fungsinya mengakomodasi tuntutan dinamika kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara dan menjaga interaksi yang proporsional antara ketiga aktor pemerintahan, yaitu: pemerintah (*government*), sektor swasta (*private sector*), dan masyarakat (*society*). Guna mendukung terciptanya demokrasi dan perencanaan serta pelaksanaan pembangunan melalui kebijakan-kebijakan pemerintah yang akuntabel, maka perlu mengefektifkan dan mengintensifkan lembaga-lembaga negara non struktural. Hal ini dapat dilakukan dengan meninjau kembali lembaga-lembaga negara non struktural yang tidak dapat lagi menjalankan fungsinya mendorong terciptanya *good governance* atau yang justru membebani anggaran negara. Demikian pula perlu membentuk lembaga negara non struktural yang secara efektif mampu menjalankan fungsi melakukan monitoring dan memberikan dukungan terutama terhadap kebijakan-kebijakan strategis pembangunan nasional.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Akadun, *Good Governance*, Jurnal Sosiohumaniora, Vol. 9, No. 1, Maret 2007.
- Ali, Z, (2018), *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Andhika, T, Marlien, L, Sofia, P, *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Pelayanan Publik Di Kecamatan Wanea Kota Manado*, Jurnal Eksekutif, Vo; 1. No.1 tahun 2017.
- Arisaputra, Ilham, M, *Penerapan Prinsip-Prinsip Good Governance Dalam Penyelenggaraan Reforma Agraria Di Indonesia*, Yuridika: Volume 28 No No 2, Mei - Agustus 2013.
- Asshiddiqie. J, (2005), *Format kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, FH UII PRESS, Yogyakarta.
- Asshiddiqie. J, (2006), *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Boli Sabon, M, (2014), *Ilmu Negara*, Universitas Atma jaya Jakarta, Jakarta.
- Handayani, Andalus, F dan Mohamad Ichsana, N, *Implementasi Good Governance Di Indonesia*, Publica: Jurnal Pemikiran Administrasi Negara, Vol 11 No.1 | Juni 2019
- Hestu, CH, B, (2013), *Hukum Tata Negara Indonesia*, Universitas Atma jaya Yogyakarta, Yogyakarta.
- Hestu, CH, B, (2020), *Demokrasi Desentralistik Dalam Belenggu Bikameral Semu*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta.
- Hidayat, *Menimbang Ulang Konsep Good Governance: Diskursus Teoretis*, Masyarakat Indonesia, Vol. 42 No.2, Desember 2016.
- <http://repository.unpas.ac.id/13327/4/G.%20BAB%20II.pdf>
- [https://www.academia.edu/31110153/tugas dan fungsi lembaga negara struktural dan no n struktural.doc](https://www.academia.edu/31110153/tugas_dan_fungsi_lembaga_negara_struktural_dan_no_n_struktural.doc)
- [https://www.academia.edu/31110153/tugas dan fungsi lembaga negara struktural dan no n struktural.doc](https://www.academia.edu/31110153/tugas_dan_fungsi_lembaga_negara_struktural_dan_no_n_struktural.doc)
- <https://www.dictio.id/t/apa-yang-dimaksud-dengan-lembaga-negara-independen/117149/2>

- Huda, Ni'matul, (2016), Sengketa Kewenangan Lembaga Negara, dalam Teori dan Praktik di Mahkamah Konstitusi, UII Pres, Yogyakarta.
- Kusnadi dan Saragih. BR, (2016), Ilmu Negara, Gaya Media Pratama, Jakarta.
- Mahfud MD, M, (1993), Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia, Yogyakarta, Liberty.
- Mochtar, ZA, (2016), Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca Amandemen Konstitusi, Rajawali Press, Depok.
- Panduan Pemasayaramtan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tai-Iun 1945 Dan Ketetapan Mfr RI, Edisi Revisi, Cetakan Kesembilan belas 2020, Sekretariat Jenderal. MPR RI, Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta – 10270
- Sirajudin, Sukriono, Didik dan Winardi, (2011), Hukum Pelayanan Publik, Setara Press.
- Soekarwo, (2005), Hukum Pengelolaan Keuangan Daerah Berdasarkan Prinsip-prinsip Good Financial Governence, Airlangga University Press, Surabaya.
- Trisulo D, Evy (2015), Komisi Informasi Pusat RI, Jakarta.
- Zulkarnain, R. Negara Hukum Indonesia Kebalikan Nachtwachterstaat, Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum, Volume 5 No. 2 Mei-Agustus 2012.