



Penataan Kelembagaan Pemerintah Sebuah Keniscayaan

Ismadi Ananda¹

PERPUSTAKAAN KPK

No. Induk :
00259/RESPUS-
KPK/2013

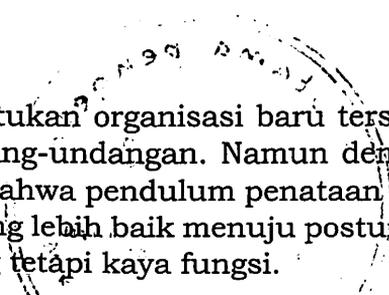
No. Panggil :
A AP 39

130200259

Organisasi pemerintah atau populer dengan istilah kelembagaan pemerintah merupakan salah satu aspek penting pelaksanaan reformasi birokrasi. Melalui penataan kelembagaan, diharapkan ke depan terlahir organisasi pemerintah yang proporsional-efektif-efisien dalam rangka mempercepat terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), dan pemerintahan yang bersih (*clean government*).

Oleh sebagian pihak, sampai saat ini, performa kelembagaan pemerintah dipandang masih belum ideal, bahkan pada titik tertentu cenderung dinilai gembrot tidak lincah. Pandangan dimaksud dapat dipahami mengingat pada tataran paling ideal, organisasi pemerintah harus berkinerja tinggi ditandai dengan tepat ukuran dan tepat guna (*rightsizing*), sementara di satu sisi yang lain, tergambar di depan mata kita dewasa ini seperti sedang ada trend atau kecenderungan pembentukan-pembentukan organisasi baru dalam rangka mempercepat capaian penyelenggaraan urusan pemerintahan. Menariknya lagi,

¹ Deputi Bidang Kelembagaan Kementerian PAN dan RB



pembentukan organisasi baru tersebut dibuat karena amanat perundang-undangan. Namun demikian, secara umum harus diakui bahwa pendulum penataan organisasi telah bergerak ke arah yang lebih baik menuju posturnya yang lebih proporsional ramping tetapi kaya fungsi.

Sekedar mencontohkan, melalui UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, jumlah Kementerian Negara saat ini tidak melebihi 34 (tigapuluh empat) kementerian, yang sebelumnya tidak ada pembatasan karena menyangkut hak prerogative presiden. Dengan UU Nomor 39 Tahun 2008 tersebut, penentuan jumlah kementerian dilakukan melalui pendekatan urusan, baik urusan pemerintahan yang nomenklatur kementerianya secara tegas disebut dalam UUD 1945, urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebut dalam UUD 1945, maupun urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Terkait dengan upaya penataan kelembagaan pemerintah, baru-baru ini telah disepakati antara Dewan Perwakilan Rakyat (Komisi II) untuk membubarkan sebanyak 10 (sepuluh) Lembaga Non Struktural (LNS). Kesepuluh LNS tersebut dibubarkan karena berbagai alasan, di antaranya berdasarkan hasil evaluasi lembaga-lembaga tersebut tidak efektif lagi, di samping tugas dan fungsinya duplikasi dengan lembaga lain. Penghapusan 10 LNS merupakan tahap awal evaluasi keberadaan LNS, dan akan ditindaklanjuti dengan melakukan evaluasi secara menyeluruh dalam rangka meningkatkan efektifitas dan efisiensi LNS.

Evaluasi terhadap keberadaan LNS tidak dapat ditawar lagi mengingat grafik perkembangan jumlah LNS terus menaik. Saat ini terdapat 88 (delapan puluh delapan) LNS. Sebanyak 39 (tigapuluh sembilan) LNS dibentuk berdasarkan UU, sebanyak 8 (delapan) LNS dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah, dan 41 (empat puluh satu) LNS dibentuk dengan Keputusan Presiden/Peraturan Presiden.

Di samping evaluasi terhadap LNS, pemerintah juga sedang melakukan penataan kembali Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), yaitu sebuah lembaga pemerintah



lintas sektoral yang memiliki tugas spesifik (*special agency*) untuk menangani tugas tertentu bersifat keahlian dan tidak dilaksanakan oleh kementerian.

Ada dua pertimbangan mendasar berkenaan dengan penataan kembali LPNK. *Pertama*, karena ada masalah prinsipil menyangkut hubungan LPNK dengan kementerian yang mengoordinasikannya. *Kedua*, penambahan struktur organisasi yang perlu ditekan karena jumlahnya cenderung membengkak.

Dari berbagai hasil seminar yang dilakukan oleh Kementerian PAN dan RB, muncul pemikiran-pemikiran seperti perlu dilakukan redefinisi dan reposisi LPNK dalam system ketatanegaraan Republik Indonesia. Selain itu, perlu dilakukan penajaman tugas dan fungsi LPNK yang lebih terarah pada perannya sebagai lembaga spesifik berbasis keahlian sehingga diperoleh perbedaan yang jelas antara tugas fungsi LPNK dengan lembaga-lembaga pemerintah lainnya.

Masih banyak lagi isu-isu krusial menyangkut penataan kembali LPNK, termasuk di dalamnya adalah masalah eselonisasi di lingkungan LPNK. Penataan eselon dimaksudkan untuk menciptakan sistem hierarki organisasi dan jenjang karier yang lebih baik. Isu penting lainnya adalah penyempurnaan dasar hukum pembentukan LPNK, mengingat belakangan pembentukan LPNK memiliki dasar hukum yang cukup bervariasi, padahal sampai saat ini masalah LPNK secara umum dalam Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Memasuki tahun 2012, Kementerian PAN dan RB telah menggariskan 2 (dua) kebijakan mendasar di bidang kelembagaan, yaitu: *Pertama*, penghapusan unit organisasi eselon IV dan eselon III pada unsur pelaksana tertentu. Sebagai penggantinya akan mengoptimalkan para pegawai yang menduduki jabatan tersebut ke dalam jabatan fungsional karena pada galibnya pada unsur pelaksana tertentu yang lebih utama adalah para professional, bukan manajerial sebagaimana yang

melekat pada jabatan struktural. Tentu saja kebijakan tersebut akan dilakukan dengan sangat hati-hati dan terencana karena menyangkut hajat hidup para pegawai yang telah menjabat beserta keluarganya. Untuk itu akan diatur bagi mereka yang sudah menjabat tetap menerima hak-haknya sebagai PNS sampai ditetapkan kebijakan baru secara komprehensif. *Kedua*, evaluasi terhadap keberadaan Unit Pelaksana Teknis (UPT) terutama yang sudah ditetapkan sebagai unit eselon II. Hal ini seiring dengan kebijakan pemerintah yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, bahwa pada prinsipnya eselon bagi UPT setinggi-tingginya adalah III.a. Bagi UPT yang sudah terlanjur eselon II, keberadaannya akan dievaluasi, dan dari hasil evaluasi tersebut nantinya tidak tertutup kemungkinan beberapa UPT eselon II akan mengalami degradasi. Sebagaimana diketahui dewasa ini hampir semua instansi pemerintah masing-masing memiliki UPT sebagai organisasi yang bersifat mandiri yang melaksanakan tugas teknis operasional tertentu dan/atau tugas teknis penunjang tertentu dari organisasi induknya. Di antara UPT tersebut banyak yang telah ditetapkan sebagai unit eselon II.

Penataan kelembagaan pemerintah melalui evaluasi sebuah keniscayaan ketika kita semua menginginkan agar organisasi pemerintah adaptif terhadap perkembangan dan tuntutan zaman. Dengan penataan ini maka kelembagaan pemerintah akan terus berdaya guna serta memberikan manfaat yang besar.

Variasi Struktur Organisasi Pemerintah

Dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, UUD 1945 sudah mengatur lembaga-lembaga negara sebagai pemegang kekuasaan legislatif, eksekutif, serta yudikatif. Di lingkungan eksekutif terdapat variasi struktur organisasi sebagai berikut:

- a. Kementerian Negara, diatur berdasarkan UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Saat ini terdapat 34 (tigapuluh empat) kementerian yang menangani

urusan pemerintahan yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebanyak 17 (tujuh belas) kementerian menangani urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945, sebanyak 11 (sebelas) kementerian menangani urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, dan sebanyak 3 (tiga) kementerian koordinator. Susunan organisasi pada 34 kementerian tersebut telah ditetapkan secara rinci dalam Peraturan Presiden Nomor 47 tahun 2009;

- b. Lembaga lain setingkat kementerian seperti kepolisian Negara RI, Sekretariat Kabinet, dan Kejaksaan RI. Keberadaan lembaga lain ini diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berbeda dan memiliki struktur organisasi yang berbeda-beda disesuaikan dengan karakteristik serta sifat dan beban tugasnya;
- c. Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). Saat ini terdapat 28 (duapuluh delapan) LPNK.
- d. Lembaga Non Struktural. Saat ini jumlahnya mencapai 88 (delapan puluh delapan) LNS.
- e. Kesekretariatan pada lembaga Negara dibentuk berdasarkan undang-undang dan peraturan Presiden mempunyai tugas untuk memberikan dukungan administrasi dan /atau teknis kepada lembaga-lembaga seperti DPR RI, MPR RI, Komisi Yudisial. Dari aspek tugas dan fungsi terdapat perbedaan, di mana terdapat kesekretariatan yang khusus memberikan dukungan teknis, namun terdapat juga kesekretariatan yang memberikan dukungan administrasi. Dari aspek susunan organisasi juga sangat bervariasi, terdapat kesekretariatan yang membawahi Biro, namun terdapat kesekretariatan yang membawahi Deputi.
- f. Lembaga Penyiaran Publik yang merupakan amanat UU Nomor 32 tahun 2002 tentang Penyiaran. Saat ini terdapat 2 (dua) LPP yaitu LPP TVRI dan LPP RRI yang berdasarkan peraturan Pemerintah telah diamanatkan

secara rigid susunan organisasi, kesetaraan eselon, dan tata kerjanya.

Payung Hukum Penataan Kelembagaan Pemerintah

Pembentukan lembaga baru pasti berimplikasi dengan penambahan jumlah *man*, *money*, dan *material* yang kesemuanya berdampak pada penyerapan keuangan negara. Tantangan yang perlu mendapat perhatian lebih serius berkenaan dengan upaya penataan kelembagaan pemerintah adalah adanya amar undang-undang yang mengamanatkan pembentukan lembaga baru. Cukup banyak lembaga-lembaga pemerintah yang dibentuk karena amanat UU. Untuk menyebut di antaranya adalah UU Nomor 32/2002 mengamanatkan pembentukan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), UU Nomor 5/ 1999 mengamanatkan pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), UU Nomor 2/2002 mengamanatkan pembentukan Komisi Kepolisian, UU Nomor 39/2004 mengamanatkan pembentukan BNP2TKI, dan lain sebagainya.

Pembentukan lembaga baru karena amanat UU tidak dapat distop oleh peraturan yang tingkatannya lebih rendah dalam tata peraturan perundang-undangan. Untuk itu, perlu difikirkan adanya sebuah payung hukum penataan kelembagaan pemerintah.

Payung hukum dimaksud mengatur, minimal, mengenai dasar-dasar pembentukan dan pembubaran kelembagaan pemerintah. Dengan demikian diharapkan pembentukan dan atau pembubaran kelembagaan pemerintah memiliki desain yang lebih jelas dan lebih terarah. Di samping itu, pembentukan lembaga-lembaga baru karena amar UU dapat ditekan.

Penataan kelembagaan pemerintah memang bukan pekerjaan sederhana karena kompleksitas masalah yang dihadapi, tetapi demikian hal itu tidak berarti sulit dilakukan selama kita semua mempunyai kemauan kuat dan komitmen tinggi.
