

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Paradigma susunan kelembagaan negara mengalami perubahan signifikan pasca perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dengan bermunculan lembaga-lembaga mandiri (*state auxiliary agencies*) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. lembaga-lembaga negara mandiri selanjutnya dikenal sebagai Lembaga Non Struktural (dalam tulisan ini akan ditulis singkat dengan akronim LNS) dibentuk berdasarkan isu-isu parsial, insidental, dan sebagai jawaban khusus terhadap persoalan yang sedang dihadapi. Lembaga non struktural ini ada yang disebut sebagai dewan, badan atau lembaga, ada pula yang disebut komisi-komisi negara.<sup>1</sup>

Menurut Hans Kelsen, organ negara itu setidaknya menjalankan salah satu dari 2 (dua) fungsi, yakni fungsi menciptakan hukum (*law-creating function*) atau fungsi yang menerapkan hukum (*law-applying function*).<sup>2</sup>

Pembentukan lembaga-lembaga pembantu (*Auxiliary State`s Organ*) dikarenakan lembaga utama (*Main State`s Organ*) dinilai belum dapat mengakomodir tujuan yang hendak dicapai suatu negara. Istilah dari lembaga ini masih menjadi perdebatan, ada yang menyebut lembaga negara pembantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara melayani, lembaga negara independen dan lembaga negara mandiri.<sup>3</sup> Penggunaan istilah LNS dapat dimaknai bahwa lembaga tersebut merupakan lembaga selain lembaga yang menjalankan tugas utama dalam sebuah pemerintahan/negara (seperti lembaga legislatif, lembaga yudikatif maupun lembaga eksekutif). Beberapa kriteria atau karakteristik LNS antara lain dapat dikelompokkan sesuai dengan amanat pembentukannya untuk

---

<sup>1</sup> Isharyanto, 2016. Hukum Kelembagaan Negara. (Yogyakarta: Deepublish) hal 200

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, 2016. Buku Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi (Jakarta: Sinar Grafika) Hal 31

<sup>3</sup> Eki Furqon. 2020. Kedudukan Lembaga Negara Independen Berfungsi Quasi Peradilan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, (Banten: Nurani Hukum), hal 2

menjalankan tugas dalam lingkup pemerintahan, pengawasan, atau gabungan dari keduanya, bersifat mandiri, dan melibatkan unsur masyarakat.

Dalam praktik di Indonesia terdapat beberapa faktor yang ditemukan sebagai pencetus pembentukan LNS, antara lain lembaga penegakan hukum yang telah diragukan kinerjanya dalam pemberantasan korupsi dan dipertanyakan kemandirian lembaga tersebut dari pengaruh kekuasaan. Pembentukan LNS juga dimaknai sebagai bentuk perlindungan warga negara dari anggapan yang timbul bahwa negara telah gagal dengan tanggung jawabnya pada masyarakat. LNS sebagai lembaga yang muncul pada masa transisi demokrasi dinilai tidak dapat menjalankan tugasnya karena berbagai faktor. Tekanan dari institusi internasional dan faktor global juga mempengaruhi pembentukan LNS di Indonesia

Berdasarkan Pasal 1 angka (7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 44 Tahun 2020 “Lembaga Nonstruktural, yang selanjutnya disingkat LNS adalah lembaga selain kementerian atau selain lembaga pemerintah nonkementerian yang dibentuk dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden yang pembiayaannya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.”<sup>4</sup>

Lembaga non struktural diklasifikasikan berdasarkan beberapa indikator yaitu:

1. Peraturan perundang-undangan yang mengamanatkan pembentukannya
  - a. LNS yang Dibentuk Berdasarkan Undang-Undang
  - b. LNS yang Dibentuk Berdasarkan Peraturan Pemerintah
  - c. LNS yang Dibentuk Berdasarkan Peraturan Presiden
  - d. LNS yang Dibentuk Berdasarkan Keputusan Presiden
2. Urusan pemerintahan yang berkaitan
3. Pendanaan
  - a. Klasifikasi LNS Berdasarkan Pendanaan DIPA Sendiri

---

<sup>4</sup> Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2020 Tentang Pemberian Gaji, Pensiun, Tunjangan, Atau Penghasilan Ketiga Belas Tahun 2020 Kepada Pegawai Negeri Sipil, Prajurit Tentara Nasional Indonesia, Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil, Dan Penerima Pensiun Atau Tunjangan (Republik Indonesia, 2020)

- b. Klasifikasi LNS Berdasarkan Pendanaan DIPA Menempel pada Kementerian/Lembaga
- c. Klasifikasi LNS di Daerah dengan Pembebanan Anggaran APBD
- d. Klasifikasi LNS Berdasarkan Sumber Pendanaan Lain Perwakilan di daerah<sup>5</sup>

Presiden Joko Widodo memaparkan lima hal yang akan menjadi fokus kerja di periode kedua pemerintahan pada tahun 2019-2024 bersama Wakil Presiden Ma'ruf Amin yaitu pertama pembangunan sumber daya manusia (SDM), kedua melanjutkan pembangunan infrastruktur, ketiga simplifikasi regulasi, keempat penyerderhanaan birokrasi, kelima melakukan transformasi ekonomi.<sup>6</sup>

Dalam hal prioritas kerja kabinet Jokowi-Maruf Amin yaitu penyederhanaan birokrasi. Tujuan dari penyederhanaan birokrasi agar terciptanya birokrasi yang dinamis, professional, serta efektif dan efisien dengan meningkatkan responsivitas dan kualitas birokrasi.<sup>7</sup>

Penyederhanaan birokrasi dilakukan salah satunya dengan pembubaran LNS.. Pada tahun 2014 diawal pemerintahan Presiden Joko Widodo terdapat 120 LNS setelah dilakukan pembubaran pada 37 LNS hingga saat ini tersisa 83 LNS. Saat ini lembaga yang dibubarkan masih merupakan lembaga yang didirikan berdasarkan Peraturan Presiden,<sup>8</sup> karena lembaga-lembaga yang dibentuk melalui undang-undang harus melalui proses yang panjang dan berkoordinasi dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)<sup>9</sup>

Melalui Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020 membubarkan 10 lembaga yaitu Dewan Riset Nasional, Dewan Ketahanan Pangan, Badan Pencembangan Wilayah Surabaya-Madura, Badan Standardisasi Dan Akreditasi Nasional Keolahragaan, Komisi Pengawas Haji Indonesia, Komite Ekonomi Dan

---

<sup>5</sup> [https://www.setneg.go.id/view/index/klasifikasi\\_lembaga\\_non\\_struktural](https://www.setneg.go.id/view/index/klasifikasi_lembaga_non_struktural)

<sup>6</sup> [https://setneg.go.id/baca/index/presiden\\_jokowi\\_paparkan\\_lima\\_fokus\\_kerja\\_di\\_periode\\_kedua\\_pemerintahan](https://setneg.go.id/baca/index/presiden_jokowi_paparkan_lima_fokus_kerja_di_periode_kedua_pemerintahan)

<sup>7</sup> Capaian Kinerja Satu Tahun Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Dalam Kabinet Indonesia Maju Jakarta Desember 2020

<sup>8</sup> Ibid hal 7

<sup>9</sup> <https://www.beritasatu.com/nasional/660139/pemerintah-sedang-susun-regulasi-pembubaran-lembaga-nonstruktural>

Industri Nasional, Badan Pertimbangan Telekomunikasi, Komisi Nasional Lanjut Usia, Badan Olahraga Profesional Indonesia, dan Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia.

Pendirian LNS didasarkan isu-isu parsial, insidental, dan sebagai jawaban spesifik atas masalah yang dihadapi sehingga dalam pembubaran juga memiliki alasan tersendiri. Maka berdasarkan latar belakang tersebut di atas penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kriteria yang dapat dijadikan acuan dalam pembubaran LNS dari paradigma hierarkhi peraturan perundang-undangan dan bagaimana mekanisme pembubaran LNS.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Kriteria Lembaga Non Struktural Yang Dibubarkan Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020?
2. Mekanisme Pembubaran Lembaga Non Struktural?

## **C. Ruang Lingkup Penelitian**

Penulis dalam melakukan penelitian ini akan membatasi variabel masalahnya agar penelitian yang dilakukan lebih fokus dan mendalam. Oleh sebab itu, pada penelitian ini hanya berkaitan pada kriteria yang digunakan dalam pembubaran lembaga non struktural berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020 dan mekanisme pembubaran lembaga non struktural.

## **D. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui kriteria lembaga non struktural yang dibubarkan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020
2. Untuk mengetahui mekanisme pembubaran lembaga non struktural

## **E. Manfaat Penelitian**

Berdasarkan tujuan penelitian yang telah diuraikan diatas, maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada berbagai pihak antara lain :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, untuk mengetahui pertimbangan yang digunakan dalam pembubaran suatu LNS.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, penelitian ini dapat memberikan manfaat berupa pemahaman mengenai LNS dalam dinamika kehidupan bermasyarakat dan bernegara..

## **F. Literature Review**

1. Analisis Yuridis Pembubaran Lembaga Non Struktural Komisi Hukum Nasional Oleh Presiden Melalui Peraturan Presiden Nomor 176 Tahun 2014, Skripsi Muhammad Rifqi Aufa, Universitas Diponegoro 2019. Fokus penelitian ini adalah mekanisme pembubaran lembaga non struktural komisi hukum nasional dan implikasinya. Dalam penelitian tersebut, memiliki kesamaan yaitu membahas mengenai pembubaran salah satu lembaga non struktural yang dibubarkan melalui Peraturan Presiden dan mekanisme pembubarannya. Sedangkan perbedaannya dalam jurnal tersebut penulis Muhammad Rifqi Aufa hanya mengkaji mengenai pembubaran Komisi Hukum Nasional dan implikasinya. sedangkan pada jurnal penulis akan membahas mengenai hal-hal yang mendasari atau kriteria yang digunakan sebagai pertimbangan dalam pembubaran lembaga non struktural yang dibubarkan berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020 dan mekanisme pembubaran lembaga non struktural secara lebih komprehensif.
2. Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State`S Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Ahmad Basarah, MMH , Jilid 43 No. 1 Januari 2014. Fokus penelitian ini adalah kedudukan lembaga negara penunjang dalam struktur ketatanegaraan indonesia. Dalam penelitian tersebut, memiliki kesamaan yaitu membahas mengenai kedudukan lembaga non struktural. Sedangkan perbedaannya dalam jurnal tersebut penulis Ahmad Basarah lebih mengkaji mengenai kedudukan lembaga non struktural

dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sedangkan penulis membahas hal-hal yang mendasari atau kriteria yang digunakan sebagai pertimbangan dalam pembubaran lembaga non struktural berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020.

3. Kedudukan Lembaga Negara Independen Berfungsi Quasi Peradilan Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, Eki Furqon, Nurani Hukum, Vol. 3 No. 1 Juni 2020. Fokus penelitian ini adalah kedudukan lembaga negara independen yang berfungsi quasi peradilan. Dalam penelitian tersebut, memiliki kesamaan yaitu membahas mengenai lembaga non struktural. Sedangkan perbedaannya dalam jurnal tersebut penulis Eki Furqon membahas lembaga-lembaga negara yang berfungsi sebagai quasi yudisial. sedangkan penulis membahas mengenai hal-hal yang mendasari atau kriteria yang digunakan sebagai pertimbangan dalam pembubaran lembaga non struktural berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020
4. “Analisis Pembubaran Lembaga Negara Non Struktural Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 116 Tahun 2016.” Restiandi Sutami Tampu Bolon, Skripsi Institut Agama Islam Negeri (Iain) Bengkulu. fokus penelitian ini adalah alasan pemerintah membubarkan lembaga negara non struktural menurut Peraturan Presiden Nomor 116 Tahun 2016 dan tinjauan menurut hukum islam dan alasan tidak dibubarkannya Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan menurut hukum islam. Dalam penelitian tersebut, memiliki kesamaan yaitu membahas mengenai lembaga non struktural. Sedangkan perbedaannya dalam jurnal tersebut penulis Restiandi Sutami Tampu Bolon membahas berdasarkan perspektif hukum islam, sedangkan penulis membahas mengenai hal-hal yang mendasari atau kriteria yang digunakan sebagai pertimbangan dalam pembubaran lembaga non struktural berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020.