

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di Indonesia organ konstitusional yang dibentuk diluar undang-undang dasar lahir dan tumbuh sesuai kebutuhan penyelenggaraan fungsi negara, merupakan organ yang dapat pula dikategorikan dalam kelompok lembaga *state auxiliary bodies* atau organ negara tambahan, organ negara tambahan tersebut dapat berarti lembaga negara non-departemen atau yang sekarang disebut dengan lembaga negara nonkementerian serta lembaga non-struktural.¹

Muladi mendefinisikan 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.²

Secara garis besar Lembaga Non Struktural adalah lembaga yang dibentuk melalui peraturan Perundang-undangan guna menunjang pelaksanaan fungsi negara yang

¹ Evy Trisulo D, *Kajian Kelembagaan Sekretariat Komisi Informasi*, (Jakarta Pusat: Komisi Informasi Pusat RI Graha PPI, 2015), h. 22.

² Muladi, Penataan Lembaga Non-Struktural (LNS) Dalam Kerangka Reformasi Birokrasi serta Upaya Formulasi Kebijakan Strategis Kelembagaan Negara, *Jurnal Negarawan*, Sekretariat Negara RI, November 2010, hlm. 24.

melibatkan unsur-unsur pemerintahan, swasta dan masyarakat sipil, serta dibiayai oleh anggaran negara.

Al Faqih berpendapat bahwa hadirnya Lembaga Non Struktural yang biasa disebutnya lembaga bantu, dalam sistem ketatanegaraan dipengaruhi oleh tiga hal. *Pertama*, kehadirannya sebagai respon perkembangan gagasan negara hukum. Gagasan negara hukum klasik digantikan dengan gagasan negara hukum modern. Implikasinya, gagasan pemisahan kekuasaan menurut konsep trias politica Montesquieu yang hanya dapat diterapkan dalam konsep negara hukum klasik yang dikemukakan oleh Kant, Fichte dan lain-lain, harus dikoreksi seiring semakin diterimanya konsep negara hukum modern. Dalam konsep negara hukum klasik tugas negara hanya mempertahankan dan melindungi ketertiban sosial dan ekonomi. Konsep negara hukum klasik dinilai oleh para pemikir negara sudah tidak mampu menjawab tantangan dan kebutuhan zaman.

Kedua, Lahirnya Lembaga Non Struktural juga disebabkan karena keterlibatan pemerintah dalam lapangan kehidupan rakyat yang semakin luas telah menimbulkan masalah. Keterlibatan pemerintahan ini telah memunculkan birokrasi yang gemuk dan pelayanan publik menjadi kurang efisien. Hal lain, keterlibatan pemerintah yang terlalu luas ini menjadi penyebab ruang kebebasan civil society menjadi berkurang.

Ketiga, faktor penyebab lahirnya Lembaga Non Struktural adalah adanya fakta semakin pesatnya perkembangan ekonomi dunia dan perkembangan teknologi. Perkembangan ini mengubah struktur masyarakat. Meminjam istilah Durkheim dari masyarakat mekanis ke masyarakat organis. Kehidupan sosial kemasyarakatan menjadi semakin kompleks. Perubahan-perubahan ini menuntut negara lebih adaptif dalam upaya memenuhi kebutuhan sosial ekonomi masyarakat. Pemenuhan ini sudah tidak bisa dengan hanya mengandalkan lembaga-lembaga negara dalam konsepsi trias politica. Lembaga negara sebagaimana terdapat dalam trias politica dinilai tidak lagi mampu menjawab tantangan zaman. Atas dasar tersebut maka perlu diperbaharui format kelembagaan lembaga negara di sebuah negara.³

Secara umum, terdapat beberapa faktor lain yang melatarbelakangi dibentuknya lembaga non struktural, antara lain:

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 Al-Faqih, et. Al., *Komisi Informasi Reposisi dan Penguatannya*, (Yogyakarta: CV Budi Utama, 2016), h. 20-21

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.

Mengingat ciri Lembaga Non Struktural adalah keberadaannya harus dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan dan sifatnya sebagai lembaga penunjang, maka dasar hukum pembentukan Lembaga Non Struktural beragam pula, yaitu:

- a. Lembaga Non Struktural yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Tahun 1945, berarti kewenangan Lembaga Non Struktural ini diatur dalam UUD, dan dirinci dalam UU. Meskipun demikian, pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden, karena Presiden merupakan pejabat administrasi negara tertinggi.
- b. Lembaga Non Struktural yang dibentuk berdasarkan Undang-undang, berarti sumber kewenangannya merupakan amanat suatu UndangUndang. Proses pemberian kewenangan kepada Lembaga non struktural ini melibatkan peran DPR dan Presiden. Oleh karena itu,

pembubaran atau pengubahan bentuk organisasi dan kewenangannya memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden.

- c. Lembaga Non Struktural yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah, berarti pembentukan, perubahan, ataupun pembubarannya harus pula dilakukan dengan Peraturan Pemerintah. Pengaturan lebih lanjut mengenai organisasi Lembaga non struktural ini biasanya juga dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat regeling.
- d. Lembaga Non Struktural yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden atau Peraturan Presiden, kewenangannya murni dari Presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga proses pembentukannya dan pembubarannya merupakan manifestasi hak prerogatif Presiden.

Secara umum kedudukan lembaga negara non struktural ditinjau dari fungsinya ada dua, yaitu: 1) Sebagai pelaksana fungsi sektoral dari lembaga pemerintahan yang sudah ada seperti Badan Koordinasi Nasional Penyuluhan Pertanian, Perikanan, Dan Kehutanan, merupakan pelaksana fungsi sektoral dari Menteri Pertanian, Menteri Kelautan dan Perikanan, dan Menteri Kehutanan berdasarkan Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2011, dan 2) Sebagai pemberi pertimbangan kepada Presiden atau Menteri, atau dalam rangka

koordinasi atau pelaksanaan kegiatan tertentu, atau membantu tugas tertentu dari suatu kementerian seperti Komisi Kepolisian Nasional, bertugas membantu Presiden dalam menetapkan arah kebijakan Polri, dan memberikan pertimbangan kepada Presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian Kapolri berdasarkan Peraturan Presiden No. 17 Tahun 2011.

Pada tanggal 4 Desember 2014, Joko Widodo sebagai presiden Indonesia saati itu menandatangani Peraturan Presiden Nomor 176 Tahun 2014 yang berisi daftar pembubaran sepuluh Lembaga Non Struktural di Indonesia, salah satunya adalah Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat

Kemudian pada 21 Januari 2015, Jokowi kembali menandatangani Peraturan Presiden Nomor 16 Tahun 2015 dan melakukan pembubaran dua lembaga negara non struktural yaitu: 1) Badan Pengelolaan Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca dari Deforestasi, Degradasi Hutan, dan Lahan Gambut dan 2) Dewan Nasional Perubahan Iklim.

Kemudian pada tanggal 30 Desember 2016, Jokowi kembali mengeluarkan Peraturan Presiden No. 116 Tahun 2016 untuk membubarkan sembilan lembaga, salah satunya adalah Badan Benih Nasional.

Pada tahun 2016 pun, tepatnya tanggal 31 Desember 2016 Jokowi kembali meneken Peraturan Presiden No. 124 tahun

2016 yang intinya membubarkan lembaga:Komisi Penanggulangan AIDS Nasional.

Pada tanggal 2 Maret 2017 Jokowi juga menerbitkan Peraturan Presiden No, 21 Tahun 2017 sebagai payung hukum pembubaran lembaga:Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo.

Tepatnya ada dua puluh dua lembaga non struktural yang dilakukan pengkajian pada masa prsiden Jokowi yaitu:

1. Dewan Penerbangan dan Antariksa Nasional
2. Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat
3. Dewan Buku Nasional
4. Komisi Hukum Nasional
5. Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional
6. Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan
7. Badan Pengembangan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu
8. Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-Bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak
9. Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia
10. Dewan Gula Indonesia
11. Badan Pengelolaan Penurunan Emisi Gas Rumah Kaca dari Deforestasi, Degradasi hutan, dan Lahan Gambut
12. Dewan Nasional Perubahan Iklim
13. Badan Benih Nasional

14. Badan Pengendali Bimbingan Masal
15. Dewan Pemantapan Ketahanan Ekonomi dan Keuangan
16. Komite Pengarah Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus,
17. Pulau Batam, Pulau Bintan, Pulau Karimun
18. Tim Nasional Pembakuan Nama Rupabumi
19. Dewan Kelautan Indonesia Dewan Nasional Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas
20. Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional
21. Komisi Nasional Pengendalian Zoonosis
22. Komisi Penanggulangan Aids Nasional
23. Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo.⁴

Setelah melakukan pengkajian terhadap lembaga-lembaga non struktural yang telah dibubarkan di atas, Kementerian Pendayagunaan aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi melanjutkan pengkajiannya pada 23 lembaga negara non struktural yang dibentuk berdasarkan Perpres atau Kepres, pengkajian ini dilakukan oleh deputi tatalaksana Kementerian pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi pada saat itu.

Dikutip dari situs resmi Kementerian Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, ada empat hal yang menjadi pokok kajian dalam lembaga non struktural, yaitu:1) Kesesuaian tugas

⁴ <https://www.cnbcindonesia.com/news/20190527132947-4-75269/23-lembaga-inidibubarkan-jokowi-selama-periode-4-tahun>(diakses pada 27 Mei 2019 WIB 15:36)

fungsi dengan mandat, 2) Urgensi keberadaan lembaga dengan melihat kondisi kekinian, 3) Potensi overlapping dengan lembaga lain, dan 4) Efektivitas kinerja lembaga saat ini.⁵

Dan kemudia setelah membubarkan sembilan lembaga non struktural presiden joko widodo kembali membubarkan lembaga non struktural pada tanggal 26 November 2020, joko widodo membubarkan sepuluh lembaga negara non struktural, yaitu: 1) Dewan Riset Nasional 2) Dewan Ketahanan Pangan 3) Badan Pengembangan Wilayah Surabaya Madura 4) Badan Standardisasi dan Akreditasi Nasional Keolahragaan, 5) Komisi Pengawas Haji Indonesia, 6) Komite Ekonomi Dan Industri Nasional, 7)Badan Pertimbangan Telekomunikasi,8) Komisi Nasional lanjut Usia, 9) Badan Olahraga Proposional Indonesia, 10) Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia.

Pembubaran lembaga negara non struktural ini merupakan hasil kinerja dari Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.Lembaga ini mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi, untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Dalam pembubaran lembaga-lembaga non struktural tersebut setiap lembaga negara terdapat anggota Aparatur Sipil Negara, mengenai Aparatur Sipil Negara tidak terlepas dari

⁵ <https://www.menpan.go.id/site/berita-terkini/totalitas-yuddy-diagnosa-4-lns-dalam-satu-hari>, (diakses pada 10 Juli 2019)

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara dimana pada Undang-Undang tersebut masyarakat baik pegawai negeri sipil maupun pejabat pemerintah dengan perjanjian kerja diberikan kesempatan untuk menduduki jabatan suatu instansi pemerintah. Dalam perundang-undangan Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara juga dijelaskan sebagai berikut:

1. Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah profesi bagi pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang bekerja pada instansi pemerintah.
2. Pegawai Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disebut Pegawai ASN adalah pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan.
3. Aparatur Sipil Negara yang selanjutnya disingkat ASN adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan.
4. Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja yang selanjutnya disingkat PPPK adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat

berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan.

5. Manajemen ASN adalah pengelolaan ASN untuk menghasilkan pegawai ASN yang profesional, memiliki nilai dasar, etika profesi, bebas dari intervensi politik, bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme.
6. Pejabat Pembina Kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembinaan Manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan,⁶

Dalam proses pembubaran suatu Lembaga, kadangkala terjadi tarik ulur dengan instansi lain. Dengan terbitnya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, ini merupakan momentum untuk memperbaiki kondisi birokrasi melalui penataan kembali keseluruhan kelembagaan pemerintahan, baik Kementerian Negara, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, maupun instansi pemerintahan lain, termasuk lembaga non struktural.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dapat menjadi acuan dalam menata kelembagaan instansi Pemerintah. Dengan demikian, maka mekanisme kerja setiap Lembaga Negara harus menjalankan fungsinya secara selaras dan tidak bertabrakan dengan ketentuan

⁶ Undang-undangan Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara

yang diatur dalam Undang-Undang Kementerian Negara ini. Dengan begitu, maka penataan kelembagaan dapat mewujudkan fungsi pemerintahan yang lebih proporsional, efisien dan efektif melalui langkah-langkah konkret sebagai upaya reformasi birokrasi.

Dalam setiap kepemimpinan pemerintahan yang baru, seringkali terjadi kecenderungan, dalam penyusunan Undang-Undang sektoral yang mengamanatkan pembentukan suatu kelembagaan baru, sehingga organisasi secara keseluruhan menjadi semakin tambun. Tidak jarang lembaga itu menduplikasi tugas dan fungsi kelembagaan Pemerintah yang telah ada, sehingga mengakibatkan friksi dan tarik menarik kewenangan, atau bahkan menciptakan birokratisasi baru.

Dalam hal pembubaran suatu Lembaga negara yang dilakukan Pemerintah akan berdampak kepada nasib Pegawai Negeri Sipil (ASN) di dalamnya perlu diberikan payung hukum yang mengatur dengan beberapa opsi pengalihan Pegawai Negeri Sipil ke instansi lain tetap terbuka atau pemberhentian yang berkeadilan, khususnya jika ada perampangan organisasi atau terdapat kebijakan pemerintah yang menyebabkan kelebihan pegawai. Atau Pegawai Negeri Sipil yang tidak dapat disalurkan ke instansi lain karena termasuk kelompok Pegawai Negeri Sipil yang berusia 50 tahun dengan masa kerja 10 tahun. Mereka akan diberhentikan dengan hormat, serta mendapatkan hak kepegawaian.

Dengan demikian, berdasarkan latar belakang masalah yang terjadi, peneliti melakukan penelitian yang berjudul "Jaminan Karier Aparatur Sipil Negara akibat Pembubaran Lembaga Negara Non Struktural Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2020 "

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalahnya sebagai berikut :

1. Mengapa pemerintah membubarkan lembaga negara non struktural menggunakan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020?
2. Bagaimana dengan jaminan karier Aparatur Sipil Negara akibat pembubaran lembaga negara non struktural menggunakan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020?

C. Fokus Penelitian

Penelitian ini akan difokuskan pada "Jaminan Karier Aparatur Sipil Negara akibat pembubaran lembaga negara non struktural berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2020" yang pembahasannya utamanya mengenai profil lembaga non struktural yang dibubarkan dan jaminan karier Aparatur Sipil Negara pasca pembubaran lembaga non struktural.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan alasan pemerintah membubarkan lembaga negara non struktural menurut Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020.
2. Untuk mengetahui dan mendeskripsikan jaminan karier Aparatur Sipil Negara pasca pembubaran lembaga non struktural menggunakan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2020.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan konsep pemikiran secara logis, sistematis terkait jaminan karier aparatur sipil negara akibat pembubaran Lembaga Negara Non Struktural. Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan bagi penyusun khususnya dan pembaca pada umumnya, serta memberikan masukan kepada pihak-pihak yang terkait dalam penyelenggaraan pemerintahan.

E. Penelitian Terdahulu Yang Relevana

Setelah melakukan telaah pustaka, yaitu dengan mencari karya-karya yang sudah ada yang berkaitan dengan tema ini sehingga dapat diketahui dimana posisi yang urgensi dari

penelitian ini. Untuk mendukung penelitian ini, telah dilakukan pencarian terhadap karya ilmiah yang mempunyai relevansi terhadap penelitian ini, tidak ditemukan karya ilmiah yang membahas tentang pembubaran suatu lembaga negara atau organisasi pemerintahan. Peneliti hanya menemukan suatu karya yang membahas tentang pembubaran dan kedudukan organisasi dan lembaga saja.

Pertama Riandy Aryani Judul Skripsi Pembubaran Organisasi Masyarakat dalam Perspektif Hak Asasi Manusia perbedaan penelitian Riandy Aryani dengan penelitian ini adalah objek kajiannya, penelitian riandy aryani mengkaji tentang Pembubaran Organisasi dalam perspektif Hak Asasi Manusia, Sedangkan penelitian ini mengkaji tentang Jaminan Karier Aparatur Sipil Negara Akibat Pembubaran Lembaga Non Struktural Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020, Kesamaan dari penelitian yang dilakukan peneliti Riandy Aryani adalah orientasi penelitian yang mengarah kepada pembubaran suatu organisasi di Indonesia.⁷

Kedua, Khoulood Beby Bestiani Judul Skripsi Perbandingan Peraturan Pembubaran Organisasi Masyarakat Menurut UU No 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Masyarakat dan UU No 16 Tahun 2017 Tentang Perppu No 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas UU No 17

⁷ Riyandy Aryani, Pembubaran organisasi masyarakat dalam perspektif Hak Asasi Manusia, (Skripsi, Hukum Universitas Islam Negeri Kalijaga Yogyakarta), Yogyakarta 2018

Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-undang, Perbedaan penelitian Khoulud Beby Bestiani dengan penelitian ini adalah objek kajiannya, penelitian Khoulud Beby Bestiani tentang Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Menurut UU No 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan dan UU No 16 Tahun 2017 Tentang Perppu No 2 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas UU No 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-undang).⁸ sedangkan penelitian ini mengkaji tentang Jaminan Karier Aparatur Sipil Negara dan Pembubaran Lembaga Non Struktural berdasarkan Peraturan Presiden No 112 tahun 2020, Kesamaan dari penelitian yang telah dilakukan peneliti Khoulud Beby Bestiani adalah penelitian yang mengarah kepada pembubaran suatu organisasi di Indonesia.

Ketiga, Yopa Puspitasari Judul Skripsi Kedudukan Lembaga Komisi Pemberantas Korupsi (KPK) Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia di tinjau dari hukum islam, Perbedaan penelitian Yopa Puspitasari dengan penelitian ini adalah objek kajiannya, penelitian Yopa Puspitasari mengkaji tentang kedudukan, Kesamaan dari penelitian ini yang telah dilakukan

⁸ Khoulud Beby Bestiani, Perbandingan Pengaturan Pembubaran Organisasi Kemasyarakatan Menurut Undang-undang No 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan dan Undang-undang No 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang No 2 Tahun 2017 tentang Perubahan atas Undang-undang No 17 Tahun 2013 Tentang Organisasi Kemasyarakatan Menjadi Undang-undang (Skripsi, Hukum Universitas Indonesia Yogyakarta, Yogyakarta 2018)

peneliti Yopa Puspitasari adalah Orientasi Penelitian yang mengarah kepada organisasi yang bersifat Non Struktural.

F. Kerangka Pemikiran

a. Kekuasaan Lembaga Struktural

Selain itu dalam kamus Besar Indonesia kata " lembaga" Antara lain mempunyai arti badan (organisasi).⁹ Secara terminologi istilah lembaga negara tidak seragam. Dalam bahasa Inggris lembaga negara disebut *political institution*, dalam bahasa Belanda disebut *staatorgaan*, sedangkan dalam bahasa Indonesia ada beberapa istilah yaitu lembaga negara, badan negara, atau organ negara.¹⁰ Selain itu dalam bahasa Indonesia berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (1997) kata "lembaga" diartikan sebagai: (1) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu); (2) bentuk asli (rupa, wujud); (3) acuan, ikatan; (4) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha.¹¹

⁹ Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa: Jakarta; Balai Pustaka; Kamus Besar Bahasa Indonesia Cetakan X; Tahun 1999 h. 579-580

¹⁰ H.A. Salman Manggalatung, *Desain Kelembagaan Negara Pasca Amandemen UUD 1945*, (Bekasi: Gramata Publishing, 2016), hal. 27

¹¹ H.A.S. Natasya dalam Jimly Assidique dkk. *Menjaga denyut nadi konstitusi: Refleksi Satu Tuhan Mahkamah Konstitusi*, (Jakarta Konstitusi Press, 2004), hal 60-61.

Semua istilah-istilah dari pengertian lembaga negara tersebut dapat di pahami bahwa kata lembaga identik dengan negara. Lembaga negara juga disebut dalam istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non departemen atau lembaga negara saja.¹²

Dalam memahami pengertian lembaga atau organ negara secara lebih mendalam dapat mendapati pandangan dari Hans Kelen mengenai the conceot of the state organ dalam bukunya General Theori Of Law and State. Hans Kelsen menguraikan bahwa " Whoever fullfills a function determined by the legal order is an organ". Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (legal order) adalah suatu organ. Artinya, organ negara tidak selalu berbentuk organik. Disampik organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsinya bersifat menciptakan norma (normal creating) dan atau bersifat menjalankan norma (norm applying). " these function, be they of normal creating or of norm applying character,

¹² UU Nurul Huda, Hukum Lembaga Negara, Bandung: PT Refika Aditama,2020. Hal 8

are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction.¹³

Menurut Jimly Asshidiqie, Konsep organ negara dan lembaga negara sangat luas maknanya, sehingga tidak dapat di persempit hanya pada pengertian tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja. Jimly Asshidiqie Konsep atau pengertian organ negara dan lembaga negara adalah :

1. Pertama dalam arti yang paling luas, lembaga negara mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi Law-creating dan Lawapplying.
2. Pengertian Kedua, lembaga negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi law creating atau law applying dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan.
3. Lembaga negara dalam arti yang lebih sempit, badan atau organisasi yang menjalankan fungsi law creating atau law applying Dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. di dalam pengertian ini lembaga negara mencakup pengertian lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD atau UU, Peraturan Presiden atau oleh Keputusan

¹³ Hans Kelen, General Teori of law and state. New York: Russel & Russel. hal.192

yang di tingkatannya lebih rendah, baik ditingkat pusat maupun daerah.

4. Dalam pengertian keempat yang lebih sempit lagi , lembaga negara hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah.
5. Di samping empat pengertian itu, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, yaitu lembaga Kepresidenan (Presiden dan wakil Presiden), MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK dapat pula di sebut sebagai lembaga negara yang tersendiri, karna kedudukannya yang tinggi, sekiranya lembaga-lembaga konstitusional ini hendak di sebut sebagai lembaga tinggi negara juga dapat di terima. Semua lembaga konstitusi di anggap sederajat dan hanya di bedakan dari perbedaan fungsi dan kewenangannya masing masing. ketujuh lembaga tinggi negara inilah yang dapat di kaitkan pengertian alat-alat perlengkapan negara yang utama.

Maka pengertian lembaga negara dalam arti luas Tidak hanya terkait dengan fungsi-fungsi legislatif, Eksekutif dan yudikatif seperti Yang pada umumnya dipahami selama ini, Semua institusi yang dibentuk oleh

negara, dibiayai oleh negara atau dikelola oleh negara. Karena Kebutuhan negara sebagai pemegang otoritas Publik dapat dikaitkan dengan pengertian organ negara atau lembaga negara Dalam arti luas.¹⁴

Sedangkan pembedaan dari segi fungsi, yaitu organ utama atau primer (primary constitutional organ) dan organ pendukung atau penunjang (state auxiliary bodies) yang dapat dibedakan dalam tiga ranah (domain), yaitu:

1. Kekuasaan Eksekutif atau pelaksana (administratur, bestuurzorg) Terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden yang merupakan satu kesatuan institusi kepresidenan.
2. Kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan Dalam fungsi ini terdapat empat organ atau lembaga, yaitu DPR, DPD, MPR, dan BPK. Dalam kelompok cabang legislatif, lembaga parlemen yang utama adalah DPR, sedangkan DPD bersifat penunjang. Namun dalam bidang pengawasan yang menyangkut kepentingan daerah, DPD tetap mempunyai kedudukan yang penting, karena itu DPD dapat disebut sebagai lembaga utama (main state organ). MPR adalah sebagai lembaga perpanjangan fungsi (extension) parlemen atau lembaga parlemen ketiga meskipun

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, Pengantar *Ilmu Tata Negara* ; penerbit sekretariat jendral Dan kemapiteraan Mahkamah Konstitusi RI; Jakarta; 2006; h. 337

tugasnya tidak bersifat rutin, dan kepemimpinannya dapat dirangkap oleh pimpinan DPR dan DPD, MPR tetap disebut sebagai lembaga utama. Karena MPR yang berwenang mengubah dan menetapkan undang-undang dasar dan kewenangan penting lainnya.

3. Kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial Meskipun lembaga pelaksana atau pelaku kekuasaan kehakiman ada dua, yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi tetapi di samping keduanya ada pula Komisi Yudisial sebagai lembaga pengawas martabat, kehormatan, dan perilaku hakim. Keberadaan fungsi Komisi Yudisial ini bersifat penunjang (auxiliary) terhadap cabang kekuasaan kehakiman dan bukanlah sebagai penegak hukum tetapi merupakan lembaga penegak etika kehakiman.

b. Kekuasaan Lembaga non Struktural

Era reformasi yang berjalan lebih dari satu dasawarsa, telah mengubah jalan sejarah yang menghadirkan bangsa Indonesia menjadi sebuah bangsa yang berbeda. Dalam era demokratisasi dan reformasi yang terus bergulir diakui atau tidak, telah menimbulkan keraguan dan sikap sketis masyarakat terhadap lembaga-lembaga pemerintah yang ada, karena di anggap tidak reformis. Karena itulah, seiring dengan perkembangan reformasi, muncul lembaga- lembaga non

struktural yang berjalan seiring dengan lembaga-lembaga struktural dan formal yang telah ada dalam struktur dan sistem ketatanegaraan kita lembaga ini lah yang kerap disebut sebagai lembaga non struktural (LNS).

Lembaga Non Struktural merupakan lembaga negara yang dibentuk diluar lembaga utama atau lembaga negara fundamental (eksekutif, yudikatif dan legislatif), lembaga ini merupakan organ negara yang di idealkan indifenden yang merupakan diluar dari cabang eksekutif, legislatif maupun yudikatif.

Pada umumnya pembedaan lembaga- lembaga independen ini didorong oleh kenyataan bahwa birokrasi dilingkungan pemerintahan dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan Semakin efisien dan efektif.

Lembaga non struktural Memiliki ciri sebagai berikut:¹⁵

1. Independen, dalam arti tidak berada di bawah pengaruh satu organ kekuasaan negara utama.
2. Masa jabatan komisi tidak habis bersamaan tetapi bergantian (staggered terms)
3. Pengisian jabatan atau anggotanya melibatkan masyarakat.

¹⁵ Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (Arsitektur Kelembagaan Tahun 2014-2019), Deputi Bidang Kelembagaan & Sumber Daya Aparatur Negara, LAN, Jakarta, 2013, hlm. 79.

4. Memiliki kepemimpinan yang kolektif dimana anggotanya dapat berasal dari masyarakat dan swasta.
5. LNS tersebut juga diidentifikasi sebagai lembaga yang berfungsi di luar fungsi legislatif, yudikatif, dan eksekutif atau mungkin juga campur sari diantara ketiganya.

Organ konstitusional di luar yang dibentuk undang-undang dasar lahir dan tumbuh sesuai kebutuhan penyelenggaraan fungsi negara. Sehingga organ yang demikian dapat pula dikategorikan dalam kelompok lembaga state auxiliary bodies atau organ negara tambahan seperti yang telah dijelaskan dalam bagian sebelumnya. Di Indonesia, organ negara tambahan tersebut dapat berarti lembaga negara non-departemen atau yang sekarang disebut dengan lembaga negara nonkementerian serta lembaga non-struktural.

Memiliki berbagai permasalahan yang berkaitan dengan keberadaan lembaga non struktural, maka penataan lembaga ini mendesak untuk dilakukan. Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, dapat digunakan sebagai rujukan untuk melakukan penataan lembaga non struktural.

Berikut pertimbangan untuk melakukan penataan lembaga non struktural:

1. Penyamaan penggunaan nomenklatur untuk menghindari kesimpangsiuran pengertian bagi aparat Lembaga negara maupun masyarakat umum.

2. Perlu ditetapkan perundang-undangan singkat undang-undang sebagai dasar hukum penataan lembaga non struktural sehingga pada masa yang akan datang bila "masih" diperlukan pembentukan lembaga non struktural, dilakukan atas dasar hukum yang kuat.
3. Beberapa lembaga non struktural yang tugas dan wewenang nya masih tumpang tindih dengan kementerian dikembalikan atau di gabungkan dengan kementerian yang ada.
4. Beberapa lembaga non struktural yang tugas pokok dan fungsinya terdapat kesamaan dengan lembaga non struktural lainnya maka penataan nya digabungkan menjadi satu lembaga.
5. Lembaga non struktural yang tugas dan fungsinya dapat dilaksanakan dengan baik oleh kementerian atau pemerintahan maka tidak perlu ada.
6. Lembaga negara yang tidak menunjukkan produktivitas kinerja Sebaiknya segera Dihapus.

Namun, perkembangan LNS yang tumbuh pesat dengan dinamika dan aktivitas nya yang di pandang tumpang tindih dengan lembaga struktural yang telah ada memerlukan penataan yang serius dan komprehensif.

Ada beberapa diskusi seminar, dan dialog yang digelar oleh kementerian sekretariat negara, terdapat tiga pilihan strategi dalam penataan LNS *Pertama* penataan LNS secara

menyeluruh dilakukan setelah pelaksanaan reformasi lembaga-lembaga kementerian dan non kementerian, mengingat kedudukan LNS berada di luar birokrasi pemerintahan.

Kedua penataan LNS harus diawali dengan menetapkan kriteria, terminologi, dan tolak ukur yang jelas: dan

Ketiga perlu mempertimbangkan asas efektivitas terukur, asas kinerja terukur, asas efisiensi, kelincahan, dan kecepatan bergerak: asas sinergisme antar lembaga: dan harus dapat mencegah terjadinya institusional conflict.

Secara rinci, Jimly kemudian melakukan pengelompokkan dan pengklasifikasian lembaga negara non struktural berdasarkan dasar hukum pembentukannya dan struktur dan fungsi politik.¹⁶

1. Berdasarkan Dasar Hukum Pembentukan

- a. Undang-Undang Dasar
- b. Undang-Undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Menteri
- f. Peraturan Daerah
- g. Peraturan Kepala Daerah

2. Berdasarkan Struktur dan Fungsi Politik

¹⁶ Jimly, Beberapa Catatan Tentang Lembaga-Lembaga Khusus dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Seminar Nasional Lembaga-Lembaga Non Struktural, Kementerian Pertahanan, Maret 2011, hlm. 3

- a. Fungsi Legislatif-Regulatif:
 - Dependen, terkait dengan lembaga legislatif;
 - Independent Self-Regulatory Bodies;
 - Campuran, terkait dengan lembaga legislatif dan eksekutif dan/atau yudisial.
- b. Fungsi Eksekutif-Administratif:
 - Dependen, terkait dengan lembaga eksekutif;
 - Independen, meski terkait dengan lembaga eksekutif;
 - Campuran, terkait dengan fungsi lembaga eksekutif dan lembaga lainnya.
- c. Fungsi Yudisial dan Penegakan Hukum
 - Dependen, terkait dengan lembaga yudisial;
 - Independen, meski terkait dengan lembaga yudisial, seperti independent judicial commission;
 - Campuran, terkait dengan fungsi lembaga yudisial dan fungsi lainnya.
- d. Fungsi Campur-Sari
 - Dependen, terkait dengan berbagai fungsi lembaga eksekutif, legislatif dan yudisial;
 - Independen, meski terkait dengan lembaga eksekutif, legislatif, dan yudisial.

G. Metode Penelitian

Metodologi penelitian merupakan cara *ilmiah* untuk mendapatkan data dengan tujuan dan kegunaan tertentu.¹⁷

Maka penulis menggunakan metode-metode sebagai berikut:

1. Jenis penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan pendekatan hukum normative.¹⁸ Hukum normatif yang dimaksud adalah penelitian kepustakaan Data disajikan secara rinci dengan metode pengembangan (research and development).

2. Sumber Hukum Primer dan sekunder

a Sumber Hukum Primer

Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari literature baik buku, perundang-undangan, jurnal, dan karya tulis. Data primer, yakni data pokok yang digunakan untuk menyusun skripsi ini, perundang-undangan: Perpres No. 112 Tahun 2020 dan lain-lain. Buku-buku pokok (primer) yang digunakan dalam penyusunan skripsi ini: Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia) oleh Isharyanto dkk,

¹⁷ Sugiyono, *Metode penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, (Bandung: ALFABETA, 2019), h.2.

¹⁸ Jonaedi Efendi, Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Hukum: Normatif dan Empiris*, (Depok: Prenada Media, 2018), h. 123.

Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi oleh Jimly Asshiddiqie

b Sumber sekunder

Data Sekunder yaitu data yang diperoleh melalui media misalnya internet, koran, media sosial, sertakarya tulis lainnya yang dapat dijadikan pelengkap.

3. Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data pada penelitian ini yaitu mencari, mengumpulkan data tertentu yang berupa catatan, transkrip, buku, jurnal, dan lain sebagainya. Untuk mengumpulkan data yang dimaksud digunakan teknik studi kepustakaan (*libraryresearch*). Teknik ini dilakukan dengan cara mencari, mencatat, menginventarisasi, menganalisis dan mempelajari data-data yang berupa bahan-bahan pustaka.

4. Teknik Analisis Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan Reduksi data yaitu merangkum dan memfokuskan pada hal-hal yang penting, Kemudian langkah selanjutnya mendisplaykan data atau penyajian data Penyajian data dilakukan secara singkat Tahap terakhir adalah penarikan kesimpulan.

H. Sistematika Pembahasan

Dalam penelitian ini, penulis menyusun pembahasan menjadi 5 bab untuk memudahkan dan menjadi sistematis dengan uraian berikut:

BAB I Pendahuluan : Bab ini meliputi latar belakang, Rumusan Masalah, Fokus penelitian, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, Penelitian Terdahulu Yang Relevan, Kerangka Pemikiran dan Sistematika Pembahasan.

BAB II Kerangka Teori : Bab ini berisikan kajian tentang teori-teori yang berkaitan dengan pembahasan.

BAB III, bab ini meliputi: gambaran umum mengenai pembubaran lembaga negara non struktural dan proses pembubaran lembaga non struktural serta pertimbangan pembubaran.

BAB IV Pembahasan : Bab ini berisikan tentang, 1) alasan pemerintah membubarkan lembaga negara non struktural menurut Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020 dan jaminan karier Aparatur Sipil Negara pasca dibubarkannya lembaga non struktural.

BAB V Penutup : Bab ini berisikan kesimpulan mengenai jawaban dari rumusan masalah serta saran yang diungkapkan penelitian terhadap penelitiannya.