

LANGKAH PENATAAN KELEMBAGAAN UNTUK MENCAPAI REFORMASI REGULASI DI INDONESIA MELALUI PEMBUBARAN LEMBAGA NONSTRUKTURAL

Ahmad Ahsin Thohari

Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta

Jl. Fatmawati No. 1, Pondok Labu, Kec. Cilandak, Jakarta Selatan

E-mail: ahmadahsint@upnvj.ac.id

Abstrak

Presiden mengambil kebijakan untuk membubarkan lembaga negara, terakhir melalui Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020 terdapat 10 Lembaga negara non struktural yang dibubarkan. Hal tersebut disinyalir sebagai langkah tegas untuk menciptakan efektivitas sistem hukum dalam kelembagaan negara. Secara faktual, saat ini memang terlalu banyak peraturan yang dibuat oleh lembaga negara. Hal tersebut menyebabkan adanya tumpang tindih tugas dan wewenang, serta tidak efektif akibat menjerat diri sendiri yang menjadikan masing-masing lembaga negara sulit bergerak. Oleh sebab itu diperlukan adanya suatu pemangkasan lembaga negara demi tercapainya reformasi regulasi yang berorientasi pada hasil, bukan hanya prosedur semata. Hal tersebut dilandasi atas tujuan pembangunan hukum yang tidak hanya melekat pada substansial melainkan juga pada struktur dan kultur hukum. Tujuan penelitian ini untuk mengetahui, mengkaji dan menganalisis pertimbangan presiden atas pembubaran lembaga negara nonstruktural serta menganalisis implikasi atas pembubaran lembaga negara nonstruktural terhadap pembentukan regulasi dan tatanan hukum di Indonesia. Metode penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual yang mengacu pada studi literatur. Kesimpulan dari pembubaran lembaga negara nonstruktural dilakukan untuk peningkatan kinerja birokrasi dengan meminimalisir tumpang tindih tugas dan fungsi yang mengakibatkan pemborosan kewenangan dan inefisiensi anggaran. Selain itu, perlu adanya pengaturan lebih lanjut pada taraf undang-undang mengenai lembaga non struktural dengan tujuan untuk menetapkan prosedur yang tetap dalam pembentukan hingga pembubaran lembaga non struktural sebagaimana konsep pengaturan kementerian negara yang diatur dalam UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Kata kunci: Lembaga Negara Nonstruktural, Efektifitas, Sistem Hukum

PENDAHULUAN

Hukum dan Politik adalah dua hal yang tidak dapat dipisahkan.¹ Di mana hukum bekerja dalam kondisi politik tertentu dan mempertimbangkan sebuah kepentingan

¹ Erlina Sinaga, “Politik Legislasi Hukum Tidak Tertulis Dalam Pembangunan Hukum Nasional,” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 8, no. 1 (2019): 1–17.

untuk mewujudkan keadilan.² Hukum merupakan produk politik, baik dari proses terbentuk suatu Peraturan Perundang-undangan dan proses pelaksanaannya. Keadilan akan dapat terwujud apabila aktivitas politik yang melahirkan produk-produk hukum memang berpihak pada nilai-nilai keadilan itu sendiri.³

Setelah era reformasi tahun 1998, salah satu aspek yang perlu diperbaiki secara mendasar adalah idealisasi sistem hukum nasional yang tidak hanya memperhatikan peraturan hukum, melainkan juga memperhatikan esensi dari pemerintahan yang demokratis. Pembentukan sistem hukum tidak hanya melibatkan pembuatan peraturan perundang-undangan semata. Sebuah sistem hukum yang efektif tidak hanya terikat pada norma-norma hukum atau aspek normatif, melainkan juga memiliki keterkaitan erat dengan struktur sosial, politik, ekonomi, dan budaya. Oleh karena itu, dalam mencapai reformasi regulasi di Indonesia tidak hanya melalui pembuatan kebijakan atau peraturan, karena secara normatif, perkembangan hukum bukan hanya tentang substansi, melainkan juga terkait dengan budaya dan struktur hukum.

Berkaca pada banyaknya regulasi yang saling timpang tindih dan bertentangan satu sama lain menunjukkan adanya ketidakharmonisan produk hukum dan lembaga yang berwenang dalam membuatnya.⁴ Baik itu peraturan perundangan tingkat pusat hingga daerah. Presiden Joko Widodo, pada Maret 2016 menyatakan komitmennya untuk menyederhanakan regulasi. Hal tersebut dilakukan karena banyaknya regulasi yang eksis dan berlaku, berujung pada pemerintah yang tidak leluasa bergerak dalam menjalankan pemerintahan.⁵

Isu mengenai kualitas dan jumlah peraturan di Indonesia seringkali menjadi perhatian berbagai pihak, baik dari dalam maupun luar negeri.⁶ Pada tahun 2012, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) merilis Laporan Penelitian tentang Reformasi Regulasi di Indonesia. Beberapa tanda masalah regulasi tersebut sejalan dengan isu-isu yang diungkapkan oleh Presiden Joko Widodo dan Menteri Hukum dan HAM. Beberapa upaya telah dilakukan oleh pemerintahan saat ini dalam menangani masalah tersebut. Salah satu pencapaian yang dicapai adalah mencakup dampak Paket Kebijakan Ekonomi I-XV terhadap berbagai regulasi dalam Laporan 3 Tahun Pemerintahan Joko Widodo yang dirilis pada Oktober 2017. Dalam laporan tersebut, disebutkan bahwa terdapat 9 regulasi yang dihapus, 31 regulasi yang mengalami revisi, pembentukan 49 regulasi baru, penggabungan 35 regulasi, dan pencabutan 89 regulasi sebelumnya.⁷

Pada bulan Oktober 2016, pemerintahan Joko Widodo mengambil langkah tambahan dengan merilis paket kebijakan yang bertujuan untuk memberikan penyegaran dan memperkuat sektor hukum.⁸ Paket kebijakan tersebut mencakup

² Merdi Hajji, "Relasi Hukum Dan Politik Dalam Sistem Hukum Indonesia," *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 2, no. 3 (2013): 361–73.

³ Abdus Salam, "Pengaruh Politik Dalam Pembentukan Hukum Di Indonesia," *Mazahib*, 2015, 119–31.

⁴ Oksep Adhayanto, Pery Rehendra Sucipta, and others, "LEMBAGA TUNGGAL PENGELOLA REGULASI: DASAR PEMIKIRAN DAN TAWARAN IMPLEMENTASINYA DALAM KETATANEGARAN INDONESIA," *Veritas et Justitia* 7, no. 2 (2021): 431–58.

⁵ PSHK, "Penataan Kelembagaan Untuk Mendorong Reformasi Regulasi Di Indonesia," n.d., <https://pshk.or.id/aktivitas/penataan-kelembagaan-untuk-mendorong-reformasi-regulasi-di-indonesia/>.

⁶ Dian Rizki, Elidar Sari, and Yusrizal Yusrizal, "Penerapan Hukum Responsif Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia," *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh* 10, no. 1 (2022): 31–45.

⁷ M Nur Sholikin, "Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi Di Indonesia," *Jurnal Hukum & Pasar Modal* 8, no. 15 (2018): 79–95.

⁸ Sholikin.

berbagai inisiatif untuk meningkatkan efisiensi, transparansi, dan keberlanjutan dalam sistem hukum, serta untuk merespons tuntutan perubahan yang dinamis dalam masyarakat dan ekonomi. Terdapat tiga program yang telah dirancang dalam kebijakan pemulihan hukum tersebut, meliputi (i) penyusunan kembali regulasi, (ii) perbaikan lembaga, dan (iii) pengembangan budaya hukum.⁹ Dalam rangka program penataan regulasi, terdapat tiga program yang akan dilaksanakan, melibatkan peningkatan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, revitalisasi evaluasi peraturan perundang-undangan, dan peningkatan struktur database peraturan perundang-undangan.¹⁰ Sehingga dalam hal ini diperlukan adanya penyederhanaan tananan hukum melalui pembenahan sistem hukum di Indonesia, salah satunya melalui perampingan lembaga negara. Saat ini, Presiden Joko Widodo telah menghentikan beberapa lembaga negara nonstruktural dengan tujuan meningkatkan efektivitas dan efisiensi.¹¹

Selain itu seperti yang diketahui, Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan Lembaga Non Struktural adalah bentuk wewenang Presiden dalam mengelola pemerintahan, meskipun tidak sepenuhnya mutlak. Menurut data terbaru yang diperbaharui pada tahun 2021, terdapat 30 Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan 77 Lembaga Non Struktural di Indonesia. Kehadiran lembaga-lembaga ini kadang menimbulkan ketegangan terkait kewenangan mereka. Selain itu, Indonesia memiliki empat lembaga yang bertanggung jawab atas hak asasi manusia, yaitu Kementerian Hukum dan HAM melalui Direktorat Jenderal HAM, Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), dan Komisi Nasional Perempuan (Komnas Perempuan). Ini menunjukkan adanya gesekan dalam pembagian kewenangan di tingkat legislatif yang mengakibatkan perselisihan terkait wewenang lembaga-lembaga tersebut. Dengan demikian, penghapusan dan perampingan dari lembaga non struktural dapat menjadi jalan keluar untuk meminimalisir terjadinya pergesekan kewenangan antar lembaga negara yang memiliki kewenangan yang sama.

Dari latar belakang yang telah disusun, maka dirumuskan dua rumusan masalah, yakni 1) bagaimana urgensi Presiden melakukan penghapusan lembaga negara nonstruktural; dan 2) bagaimana implikasi pembubaran lembaga negara nonstruktural terhadap pembentukan regulasi dan tatanan hukum di Indonesia.

Sebelumnya telah dilakukan penelitian yang serupa. *Pertama*, penelitian yang dilakukan oleh M. Nur Sholikin dengan judul “Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi Di Indonesia”. Temuan penelitian menunjukkan bahwa salah satu tantangan dalam reformasi regulasi di Indonesia adalah absennya lembaga yang secara khusus mengelola upaya reformasi regulasi. Hal ini berkaitan dengan kewenangan pembentukan peraturan perundang-undangan yang tersebar di berbagai instansi pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah. Untuk meningkatkan perbaikan regulasi, langkah-langkah pemerintah seharusnya difokuskan pada pembangunan sistem reformasi regulasi yang terstruktur dan menyeluruh, dengan mencari solusi melalui pendirian lembaga khusus yang bertanggung jawab atas

⁹ Sholikin.

¹⁰ Budi Santho Parulian Nababan et al., “Kewenangan Pemerintah Pusat Melalui Menteri Hukum Dan HAM Dalam Mengevaluasi Peraturan Perundang-Undangan,” *USU LAW JOURNAL* 7, no. 6 (n.d.): 200–205.

¹¹ Putri Alvanita, “PEMBUBARAN LEMBAGA NEGARA NON STRUKTURAL DALAM PERATURAN PRESIDEN NO. 112 TAHUN 2020 PERSPEKTIF RESTRUKTURISASI BIROKRASI,” *JIL: Journal of Indonesian Law* 3, no. 1 (2022): 38–62.

reformasi regulasi.¹² **Kedua**, penelitian yang dilakukan oleh Restiandi Sutami Tampu Bolon dengan judul “Analisis Pembubaran Lembaga Negara Nonstruktural Berdasarkan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 116 Tahun 2016”. Dalam penelitiannya, Restiandi menjelaskan bahwa pembubaran lembaga nonstruktural oleh pemerintah, sesuai dengan Perpres No. 116 Tahun 2016, disebabkan oleh adanya tumpang tindih dalam tugas dan fungsi lembaga nonstruktural dengan badan terkait, di mana keduanya juga memanfaatkan anggaran dari APBN, sehingga menyebabkan adanya pemborosan biaya untuk suatu fungsi dan tugas yang sama antar dua lembaga atau badan.¹³ **Ketiga**, penelitian yang ditulis oleh Nurmala Arifah Oktofiah dan Wicipto Setiadi dalam penelitiannya yang berjudul “Analisis Yuridis Pembubaran Lembaga Non Struktural Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020”. Pada penelitian tersebut menjelaskan bahwa pembubaran lembaga non struktural disebabkan oleh beberapa faktor, termasuk kekosongan dasar hukum setelah pencabutan regulasi pembentukan lembaga, pembentukan lembaga tanpa mandat tegas dari undang-undang, habisnya mandat pembentukan lembaga non struktural, serta tugas dan fungsi yang seharusnya diintegrasikan ke dalam kementerian/lembaga pemerintah non kementerian. Proses pembubaran dilakukan melalui koordinasi beberapa kementerian dan lembaga terkait, seperti Kementerian PANRB, Lembaga Administrasi Negara, Kementerian Keuangan, dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.¹⁴

Pada penelitian terdahulu di atas, semua penelitian yang disebutkan belum membahas mengenai implikasi dari pembubaran lembaga non struktural terhadap reformasi regulasi pada sistem hukum di Indonesia. Tujuan dilakukannya penelitian ini adalah untuk mengetahui alasan dan pertimbangan pembubaran lembaga non struktural dan implikasinya terhadap reformasi regulasi di Indonesia. Dalam penelitian ini akan membahas lebih lanjut mengenai alasan pertimbangan utama presiden melakukan penghapusan lembaga negara non struktural dan bagaimana dampak implikasi pembubaran lembaga negara nonstruktural tersebut terhadap pembentukan regulasi dan tatanan hukum di Indonesia.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode normatif yang mengkaji bahan pustaka atau menggunakan studi literatur sebagai data dasar. Penelitian akan menggunakan pendekatan peraturan perundangan, prinsip, aturan serta doktrin hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti demi menghasilkan suatu argumen yang padu.¹⁵ Teknik pengumpulan data dilakukan dengan mengumpulkan bahan bacaan hukum dari sumber kepustakaan yang relevan dengan permasalahan yang dibahas.¹⁶ Kemudian akan dianalisis secara kualitatif. Dalam hal ini adalah analisis untuk memberikan gambaran

¹² Sholikin, “Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi Di Indonesia.”

¹³ Restiandi Sutami Tampu Bolon, “ANALISIS PEMBUBARAN LEMBAGA NEGARA NONSTRUKTURAL BERDASARKAN PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 116 TAHUN 2016” (IAIN BENGKULU, 2019).

¹⁴ Nurmala Arifah Oktofiah and Wicipto Setiadi, “ANALISIS YURIDIS PEMBUBARAN LEMBAGA NON STRUKTURAL BERDASARKAN PERATURAN PRESIDEN NOMOR 112 TAHUN 2020,” *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 2 (2023): 181–96.

¹⁵ Muhammad Syamsudin, *Mahir Meneliti Permasalahan Hukum* (Prenada Media, 2021).

¹⁶ David Tan, “Metode Penelitian Hukum: Mengupas Dan Mengulas Metodologi Dalam Menyelenggarakan Penelitian Hukum,” *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 8, no. 8 (2021): 2463–78.

atas tercapainya suatu konsep yang dihasilkan melalui jawaban atas permasalahan. Hal tersebut yakni peningkatan tatanan hukum dan skema pembentukan regulasi setelah dibubarkannya lembaga negara nonstruktural yang tidak efektif.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Urgensi Dilakukannya Penghapusan Lembaga Non Struktural

Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2016 Tentang Pemberian Penghasilan Ketiga Belas Kepada Pimpinan dan Pegawai Non Pegawai Negeri Sipil Pada Lembaga Non Struktural, Lembaga Non Struktural (LNS) adalah sebuah lembaga yang dibentuk dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden selain Kementerian atau Lembaga Pemerintah nonkementerian yang pembiayaannya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.¹⁷ Kepemimpinan dalam suatu Lembaga Non Struktural terdiri dari Ketua, Wakil Ketua, Anggota, atau Sekretaris Lembaga Non Struktural sesuai dengan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Walaupun Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara tidak secara spesifik mengatur mengenai Lembaga Non Struktural, dalam pelaksanaan negara dan pemerintahan, terdapat tanggung jawab dan peran tertentu yang dianggap penting untuk dilaksanakan secara independen, sehingga perlu adanya pembentukan lembaga independen.¹⁸

Pembubaran lembaga negara non struktural oleh Presiden didasari dengan alasan guna menaikkan efektivitas serta efisiensi pemerintahan negara. Alasan lain pula disebutkan bahwa kesembilan lembaga non struktural yg dibubarkan tadi ialah sebab fungsi dan tugasnya telah diberikan atau diserahkan kepada lembaga negara kementerian terkait dan dikembalikan pada lembaga tersebut.¹⁹

Seiring dengan perencanaan pemerintah kedepannya, pembubaran lembaga non struktural ini bertujuan guna penyederhanaan birokrasi guna mewujudkan pemerintahan yang lebih bergerak maju. Mewujudkan profesionalitas serta akselerasi sistem kerja guna mendorong pertumbuhan ekonomi dan keberhasilan pembangunan nasional dan mewujudkan pemerintahan yang baik juga bersih.²⁰

Indonesia sebagai negara hukum tentu dalam setiap aspek kebijakan pemerintah baik pada lingkup pengaturan maupun pelayanan wajib didasari pada ketentuan hukum positif atau peraturan perundang-undangan. Hal tersebut memiliki arti bahwa seluruh tindakan pemerintah harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang berlaku sehingga ketika terjadi tindakan sewenang-wenang yang dilakukan oleh pemerintah, maka demi hukum tindakan tersebut dapat batal dengan sendirinya. Namun apabila tindakan pemerintah tersebut berbentuk *beschikking* atau keputusan, maka tindakan kesewenang-wenangan tersebut harus dimintakan pembatalan kepada PTUN sebagai lembaga yang

¹⁷ Teguh Partono and Rohmad Adi Yulianto, "Analisis Yuridis Implementasi Peran Badan Wakaf Indonesia Dalam Pengelolaan Dan Pengembangan Wakaf Perspektif Kemanusiaan," *VERITAS* 9, no. 1 (2023): 111–27.

¹⁸ The Julak, "Apa Itu Lembaga Non Struktural," *Kerjapns.com*, 2018, <https://www.kerjapns.com/2018/05/apa-itu-lembaga-nonstruktural.html>.

¹⁹ Sutami Tampu Bolon, "ANALISIS PEMBUBARAN LEMBAGA NEGARA NONSTRUKTURAL BERDASARKAN PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 116 TAHUN 2016."

²⁰ C. G. Asmara, "Bubarkan Banyak Lembaga Negara, Apa Tujuan Jokowi?," *CNBC Indonesia*, 2020, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200916135959-4-187266/bubarkan-banyak-lembaga-negara-apa-tujuan-jokowi>.

berwenang untuk hal tersebut. Selain itu, tindakan atau kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah juga tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku atau peraturan yang memberikan kewenangan tersebut kepada lembaga yang bersangkutan.²¹ Sebagaimana pada pembubaran lembaga non struktural di Indonesia adalah kebijakan yang dilakukan Presiden sebagai kepala negara dan pemerintahan yg bertujuan untuk efisiensi jalannya pemerintahan tak boleh bertentangan menggunakan peraturan perundang-undangan, walau terdapat mekanisme tersendiri mengenai pembubaran sesuai dengan aturan yang membentuknya.

Lembaga non struktural dirancang untuk menjadi lembaga yang menunjang pelaksanaan fungsi negara dan pemerintah melalui perundang-undangan yang dibentuk. Kemudian, lembaga tersebut didanai oleh anggaran negara dan dapat melibatkan beberapa unsur seperti unsur pemerintah, swasta maupun rakyat sipil dalam menjalankan kewenangannya.²² Ketika dilihat dari dinamika penyelenggaraan negara serta pemerintahan, Lembaga Non Struktural memiliki tugas yang dinilai sebagai kewajiban untuk diselenggarakan. Namun, lembaga yang telah disebutkan di atas tidak dijelaskan serta diatur pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, sehingga perlu dibuat lembaga independen. Dinamika yang dimaksud melahirkan berbagai macam variasi LNS dengan tugas dan fungsi yang berbeda-beda, seperti meningkatkan kecepatan proses terwujudnya penegakan dan kepastian hukum, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan juga pengembangan kehidupan sosial budaya di Indonesia.²³

Terdapat tiga klaster contoh pendirian sekaligus pembubaran lembaga Non Struktural secara praktis-prosedural. *Pertama*, lembaga Non Struktural yang berdiri melalui Peraturan Presiden, asal usul pengaturan atas pendirian serta pembubarannya hanya melalui satu pintu yakni melalui Presiden, karena lembaga tersebut pendiriannya hanya melalui Peraturan Presiden. Hal ini disebabkan karena proses pendiriannya melalui jenis peraturan perundang-undangan yang pembentukannya sepenuhnya melekat pada Presiden sebagai akibatnya pembubaran lembaga ini hanya melalui persetujuan Presiden saja selaku pemegang kekuasaan eksekutif. Mekanisme pembentukan dan pembubaran Lembaga Non Struktural menggunakan instrumen hukum Peraturan Presiden dapat dikatakan lebih praktis, sebab Presiden bisa membubarkan lembaga yang hendak dibubarkannya dengan kewenangannya sebagai kepala negara maupun kepala pemerintahan.

Kedua, Lembaga Non Struktural yang berdiri berdasarkan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah. Sebagaimana penyusunan Undang-Undang, lembaga ini harus mendapat persetujuan bersama Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden sebagai konsekuensi konsensus persetujuan undang-undang yang diatur lewat Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi bahwa “*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*”. Maka dari itu, sama halnya dengan pembubaran lembaga tersebut, payung hukumnya yang berupa undang-undang dan Peraturan Pemerintah sebagai turunan dari undang-undang dalam hal instrumen hukum pembubarannya.

²¹ Ir H Juniarso Ridwan, M H Achmad Sodik Sudrajat, and others, *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik* (Nuansa Cendekia, 2020).

²² Gunoto Saporie, “Urgensi Pembubaran Lembaga Nonstruktural,” *Jateng Daily*, 2020, <https://jatengdaily.com/2020/urgensi-pembubaran-lembaga-nonstruktural/>.

²³ Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara” (n.d.).

Ketiga, lembaga Negara Non Struktural yang disebut dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Mekanisme ketiga ini dalam pembubaran lembaga negara nonstruktural memang lebih rumit dibandingkan dua klaster sebelumnya. Hal yang dapat dilakukan untuk membubarkan lembaga negara yang eksistensinya berada dalam UUD NRI Tahun 1945, adalah lewat mekanisme amandemen konstitusi. Dalam hal ini, Indonesia lewat lembaga negara utama, baik Presiden maupun DPR tidak dapat dengan mudah membubarkan lembaga negara yang masuk dalam klister ketiga ini kecuali lewat instrumen amandemen UUD NRI Tahun 1945.²⁴

Di Tahun 2020 dan 2021, Presiden Joko Widodo telah berhasil membubarkan banyak Lembaga Negara.²⁵ Hal itu dilakukan karena Presiden menganggap bahwa Lembaga Negara tersebut tidak maksimal dalam bekerja dan melaksanakan kewenangannya. Alasan lain mengapa Lembaga Negara dibubarkan Presiden adalah untuk mengurangi biaya anggaran.²⁶ Menurut Moeldoko, Kepala Staf Kepresidenan, menyatakan bahwa lembaga yang akan dibubarkan selanjutnya adalah yang dibentuk sesuai dengan ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres). Di sisi lain, penghapusan lembaga non struktural yang tunduk pada Undang-undang harus memperoleh persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).²⁷

Sejak masa kepemimpinan Presiden Joko Widodo (Jokowi), beberapa puluh lembaga negara telah dihapus, termasuk di dalamnya Lembaga Non Struktural. Hingga menjelang akhir periode keduanya sebagai presiden, sebanyak 33 lembaga negara telah menjadi bagian dari upaya pembaharuan birokrasi yang dilakukan oleh Jokowi. Pemerintah menyampaikan bahwa langkah pembubaran beberapa lembaga ini bertujuan untuk melakukan reformasi birokrasi. Pada awal periode keduanya, Jokowi mengeluarkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 112 Tahun 2020 yang diundangkan pada tanggal 26 November 2020, untuk membubarkan sepuluh lembaga negara. Dengan penghapusan ini, semua peraturan yang berkaitan dengan kesepuluh lembaga tersebut dicabut dan dianggap tidak berlaku lagi sekaligus menghapus eksistensi dari kesepuluh lembaga tersebut.

Seluruh tanggung jawab, fungsi, sumber pendanaan, dan manajemen kepegawaian diurus oleh kementerian yang bersangkutan. Koordinasi pengalihan ini dilakukan oleh Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN-RB) dengan melibatkan unsur Kementerian Keuangan, Badan Kepegawaian Negara, Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan, Arsip Nasional Republik Indonesia, dan/atau instansi pemerintah lain yang terkait.

Implikasi Pembubaran Lembaga Negara Nonstruktural terhadap Pembentukan Regulasi dan Tatanan Hukum di Indonesia

Ketika membahas mengenai sistem ketatanegaraan Indonesia, para ahli hukum tata negara mengelompokkannya ke dalam dua perspektif utama: *pertama*, berdasarkan

²⁴ S. M. Fahmi Yoesmar Ar-Rasyidi, "Penataan Lembaga Non Struktural Suatu Tinjauan Hukum Tata Negara," *Sekretariat Negara Republik Indonesia*, 2010.

²⁵ Alvanita, "PEMBUBARAN LEMBAGA NEGARA NON STRUKTURAL DALAM PERATURAN PRESIDEN NO. 112 TAHUN 2020 PERSPEKTIF RESTRUKTURISASI BIROKRASI."

²⁶ Rolib Sitorus and Shelley Budiman, "PENGUATAN KELEMBAGAAN NEGARA YANG TANGGUH DALAM PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN," *Law Pro Justitia* 6, no. 2 (2021): 78–100.

²⁷ Lisza Egeham, "Ini Daftar 23 Lembaga Negara Yang Sudah Dibubarkan Jokowi," *Merdeka.Com*, 2020, <https://www.merdeka.com/peristiwa/ini-daftar-23-lembaga-negara-yang-dibubarkan-jokowi.html>.

sifatnya, dan kedua, berdasarkan pembagian kekuasaan.²⁸ Secara umum, suatu sistem ketatanegaraan yang didasarkan pada pembagian kekuasaan menggunakan konsep "trichotomy system," yang mengatur pembagian kekuasaan pemerintahan menjadi tiga bagian, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudisial, yang sering disebut sebagai trias politica.²⁹ Pembagian ini sering didapati, meskipun batas pembagian tersebut tidak selalu terlalu jelas.

Lembaga Non Struktural (LNS) merupakan institusi yang dibentuk dengan mengikuti ketentuan hukum tertentu untuk mendukung pelaksanaan fungsi negara dan pemerintahan. Lembaga ini dapat melibatkan elemen-elemen dari pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat sipil, serta mendapatkan pendanaan dari anggaran negara. Meskipun tidak diatur secara langsung dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, tetapi dalam dinamika penyelenggaraan negara dan pemerintahan, terdapat tanggung jawab dan fungsi tertentu yang dianggap perlu dilaksanakan untuk melaksanakan fungsi penyelenggaraan negara maupun pemerintahan. Oleh karena itu, diciptakan lembaga independen sebagai respons terhadap dinamika tersebut. Beragam varian LNS muncul dengan tugas dan fungsi yang berbeda, seperti mempercepat penegakan hukum dan peraturan, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, serta mengembangkan kehidupan sosial, hukum, dan budaya di Indonesia.

Dalam praktiknya Lembaga Non Struktural dibentuk atas beberapa latar belakang yang dapat dijadikan sebagai alasan pembentukan misalnya perkembangan dan kompleksitas urusan pemerintahan, fungsi koordinasi instansi belum optimal, akses dan akomodasi partisipatif masyarakat. Selain itu pembentukan Lembaga Non Struktural juga untuk mewujudkan kesejahteraan sosial melalui proses demokratisasi ketatanegaraan dan administrasi pemerintahan.

Pada dasarnya Lembaga Non Struktural memiliki sifat, tugas, dan fungsi yaitu semi legislatif dan regulatif, semi administratif dan semi yudikatif.³⁰ Dalam tataran praktik, Lembaga Non Struktural diberikan fungsi tunggal dan campuran. Lembaga yang diberikan fungsi tunggal hanya memiliki satu tugas sedangkan Lembaga Non Struktural yang mempunyai fungsi campuran artinya disatu pihak sebagai pengatur, administratif, dan di lain sisi juga menghukum.³¹ Dalam hal tugas fungsi semi legislatif dan regulatif, Lembaga Non Struktural memiliki peran yaitu:³²

1. Hubungan antarpribadi antar individu, baik secara internal maupun eksternal, terhadap pihak-pihak terkait yang memiliki peran dan pengaruh masing-masing di bidangnya, dikenal sebagai *People to People Relationship*.

²⁸ Titik Triwulan Tutik, *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945* (Prenadamedia Group, 2017).

²⁹ Muhamad Arya Wijaya Wijaya, "Disertasi-KONSTRUKSI HALUAN NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA UNTUK MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN YANG BERKELANJUTAN" (Universitas Jayabaya, 2022).

³⁰ S H Saifuddin and others, "Analisis Kedudukan KPK Sebagai Lembaga Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia," 2012.

³¹ Wiwin Sri Rahyani, "Independensi Otoritas Jasa Keuangan Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan (The Independence Of The Financial Services Authority Perspectives In Law Number 21 Year 2011 Concerning The," *DAFTAR ISI*, 2012, 361.

³² Dimas Adi Saputra and others, "PERAN KELEMBAGAAN NON STRUKTURAL DALAM PRAKTIK DESENTRALISASI: STUDI KASUS PADA BPK2L, BPPB SIMA DAN DP2K KOTA SEMARANG," *Journal of Politic and Government Studies* 7, no. 2 (2018): 301–10.

2. Komunikasi informal yang bersifat efektif, yakni penyampaian informasi terkait sosialisasi dan advokasi yang berbasis budaya serta mempertimbangkan konteks sektoral masyarakat, dan menghindari formalitas, disebut sebagai *Informal Communication for Effectiveness*.
3. Peningkatan partisipasi publik, yang mencerminkan dorongan sukarelawan untuk lebih berkontribusi dalam pembangunan perkotaan, disebut *Accelerating Public Participation*.
4. Pembaruan terhadap permasalahan kebijakan, yang mencakup sikap asertif anggota dalam memberikan informasi konstruktif mengenai kelemahan dan masalah kebijakan yang mendasarinya, disebut *Updating Policy Problem*.
5. Keahlian khusus, merupakan kontribusi aktif dari para ahli terhadap masalah-masalah tertentu dan spesifik, yang kemudian dijadikan dasar untuk merumuskan kebijakan, dikenal sebagai *Specific Expertise*.

Peranan Lembaga Non Struktural dalam pembentukan regulasi sangatlah diperlukan, hal ini bertujuan untuk mengakomodasi partisipasi dari rakyat dalam merumuskan kebijakan. Selain itu peranan Lembaga Non Struktural diperlukan eksistensinya, hal tersebut dikarenakan belum optimalnya lembaga negara yang ada dalam memberikan pelayanan kepada warga negara.

Evaluasi atau pembubaran Lembaga Non Struktural (LNS) memerlukan persiapan yang mendalam. Contohnya, analisis dapat dilakukan dengan memeriksa apakah tugas, pokok, dan fungsi (tupoksi) dari LNS tersebut saling tumpang tindih dengan lembaga lain. Selanjutnya, penting untuk melihat apakah dasar pembentukan LNS tersebut merujuk pada undang-undang (UU) atau peraturan presiden (perpres). Setelah itu, perlu dieksplorasi dampak dari keberadaan LNS tersebut selama periode tertentu. Lembaga Non Struktural yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah akan lebih mudah untuk dibubarkan, berbeda dengan LNS yang diatur dalam UUD 1945 atau undang-undang (UU). Secara umum, tidak ada jumlah LNS yang dianggap ideal, dan jumlahnya dapat disesuaikan dengan visi dan misi pemerintah.³³ Dengan demikian, ketika berbicara mengenai pembubaran LNS juga dapat ditarik dengan kewenangan kementerian yang memegang mirip dengan kewenangan LNS yang dibubarkan sehingga pasca pembubaran tidak memunculkan permasalahan hukum yang baru, seperti kekosongan hukum atas lembaga yang berwenang dan lain sebagainya.

Dampak dari pembubaran lembaga non struktural dapat dikatakan seperti pisau bermata dua. Pembubaran LNS memiliki dampak positif maupun negatif. Dampak positif dari pembubaran lembaga non struktural adalah efisiensi dan efektivitas daripada birokrasi, karena dengan pembubaran akan menanggulangi tugas dan fungsi yang saling tumpang tindih antara lembaga yang terkait dan juga untuk melakukan penghematan dalam anggaran belanja negara. Dampak negatif dari pembubaran lembaga non struktural adalah belum diaturnya mengenai pengalihan fungsi lembaga yang dibubarkan pada kementerian tertentu. Dengan belum diaturnya mengenai hal tersebut tentu akan menimbulkan masalah untuk kedepannya, seperti kurangnya koordinasi antar lembaga terkait dan akan mengurangi akses serta akomodasi partisipatif masyarakat.

KESIMPULAN

³³ Carlos K. Y. Path, "Pembubaran Lembaga Non-Struktural Dapat Hemat Anggaran Negara," *Berita Satu*, 2020, <https://www.beritasatu.com/nasional/653689/pembubaran-lembaga-nonstruktural-dapat-hemat-anggaran-negara>.

Dalam pembubaran Lembaga Negara Nonstruktural, presiden mempertimbangkan adanya asas fungsi dan pemanfaatan di mana di rasa apa yang dikerjakan atau menjadi tugas pokok LNS tersebut dapat dialokasikan kepada kementerian terkait tanpa harus dibuat suatu lembaga negara khusus. Selain itu, ditujukan untuk adanya penghematan biaya negara serta meminimalisir adanya obesitas regulasi akibat terlalu banyaknya lembaga negara serupa yang menghasilkan suatu produk hukum yang saling tumpang tindih dan membuat kinerja pemerintah semakin sulit bergerak karena terlalu dibatasi oleh peraturan yang sangat banyak juga tidak harmonis. Dengan dilakukannya pemangkasan Lembaga Negara Nonstruktural tersebut, tentunya memberikan efek samping di luar esensi efektifitas dan efisiensi birokrasi serta output, yakni dengan belum jelasnya regulasi yang mengatur atas pemindahan tugas pokok dan fungsi dari tiap-tiap lembaga serta menimbulkan suatu polemik baru, yakni terkait nasib para ASN yang kehilangan pekerjaannya dan menunggu kepastian atas tugas barunya.

Sebagai saran atas perampingan lembaga negara untuk reformasi regulasi di Indonesia, khususnya terhadap pemerintah untuk turut memperhatikan tugas selanjutnya bagi para ASN yang terkena imbas perampingan serta penghapusan lembaga negara tersebut. Pun terhadap kementerian yang menerima alokasi tugas dari lembaga yang dihapuskan untuk melanjutkan dan tidak memulai dari awal lagi supaya fungsi efektifitas tersebut dapat berjalan dan tidak perlu terjadinya adaptasi dahulu. Kemudian, regulasi yang dibuat harus didasari atas tujuan perampingan untuk menghindari obesitas regulasi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selain itu, perlu adanya pengaturan lebih lanjut mengenai lembaga negara nonstruktural sebagaimana kementerian negara yang diatur dalam UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara sehingga pengaturan mengenai pembentukan sekaligus pembubaran lembaga non struktural memiliki dasar hukum yang jelas.

DAFTAR PUSTAKA

- Adhayanto, Oksep, Pery Rehendra Sucipta, and others. "LEMBAGA TUNGGAL PENGELOLA REGULASI: DASAR PEMIKIRAN DAN TAWARAN IMPLEMENTASINYA DALAM KETATANEGARAN INDONESIA." *Veritas et Justitia* 7, no. 2 (2021): 431–58.
- Alvanita, Putri. "PEMBUBARAN LEMBAGA NEGARA NON STRUKTURAL DALAM PERATURAN PRESIDEN NO. 112 TAHUN 2020 PERSPEKTIF RESTRUKTURISASI BIROKRASI." *JIL: Journal of Indonesian Law* 3, no. 1 (2022): 38–62.
- Ar-Rasyidi, S. M. Fahmi Yoesmar. "Penataan Lembaga Non Struktural Suatu Tinjauan Hukum Tata Negara." *Sekretariat Negara Republik Indonesia*, 2010.
- Asmara, C. G. "Bubarkan Banyak Lembaga Negara, Apa Tujuan Jokowi?" *CNBC Indonesia*, 2020. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20200916135959-4-187266/bubarkan-banyak-lembaga-negara-apa-tujuan-jokowi>.
- Egeham, Lisza. "Ini Daftar 23 Lembaga Negara Yang Sudah Dibubarkan Jokowi." *Merdeka.Com*, 2020. <https://www.merdeka.com/peristiwa/ini-daftar-23-lembaga-negara-yang-dibubarkan-jokowi.html>.
- Hajiji, Merdi. "Relasi Hukum Dan Politik Dalam Sistem Hukum Indonesia." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 2, no. 3 (2013): 361–73.
- Julak, The. "Apa Itu Lembaga Non Struktural." *Kerjapns.com*, 2018.

- <https://www.kerjapns.com/2018/05/apa-itu-lembaga-nonstruktural.html>.
- Nababan, Budi Santho Parulian, Faisal Akbar, Afnila Afnila, and Mirza Nasution. "Kewenangan Pemerintah Pusat Melalui Menteri Hukum Dan HAM Dalam Mengevaluasi Peraturan Perundang-Undangan." *USU LAW JOURNAL* 7, no. 6 (n.d.): 200–205.
- Oktofiah, Nurmala Arifah, and Wicipto Setiadi. "ANALISIS YURIDIS PEMBUBARAN LEMBAGA NON STRUKTURAL BERDASARKAN PERATURAN PRESIDEN NOMOR 112 TAHUN 2020." *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 2 (2023): 181–96.
- Partono, Teguh, and Rohmad Adi Yulianto. "Analisis Yuridis Implementasi Peran Badan Wakaf Indonesia Dalam Pengelolaan Dan Pengembangan Wakaf Perspektif Kemanusiaan." *VERITAS* 9, no. 1 (2023): 111–27.
- Path, Carlos K. Y. "Pembubaran Lembaga Non-Struktural Dapat Hemat Anggaran Negara." *Berita Satu*, 2020. <https://www.beritasatu.com/nasional/653689/pembubaran-lembaga-nonstruktural-dapat-hemat-anggaran-negara>.
- PSHK. "Penataan Kelembagaan Untuk Mendorong Reformasi Regulasi Di Indonesia," n.d. <https://pshk.or.id/aktivitas/penataan-kelembagaan-untuk-mendorong-reformasi-regulasi-di-indonesia/>.
- Rahyani, Wiwin Sri. "Independensi Otoritas Jasa Keuangan Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2011 Tentang Otoritas Jasa Keuangan (The Independence Of The Financial Services Authority Perspectives In Law Number 21 Year 2011 Concerning The)." *DAFTAR ISI*, 2012, 361.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (n.d.).
- Ridwan, Ir H Juniarso, M H Achmad Sodik Sudrajat, and others. *Hukum Administrasi Negara Dan Kebijakan Pelayanan Publik*. Nuansa Cendekia, 2020.
- Rizki, Dian, Elidar Sari, and Yusrizal Yusrizal. "Penerapan Hukum Responsif Dalam Pembentukan Undang-Undang Di Indonesia." *Suloh: Jurnal Fakultas Hukum Universitas Malikussaleh* 10, no. 1 (2022): 31–45.
- Saifuddin, S H, and others. "Analisis Kedudukan KPK Sebagai Lembaga Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia," 2012.
- Salam, Abdus. "Pengaruh Politik Dalam Pembentukan Hukum Di Indonesia." *Mazahib*, 2015, 119–31.
- Saparie, Gunoto. "Urgensi Pembubaran Lembaga Nonstruktural." *Jateng Daily*, 2020. <https://jatengdaily.com/2020/urgensi-pembubaran-lembaga-nonstruktural/>.
- Saputra, Dimas Adi, and others. "PERAN KELEMBAGAAN NON STRUKTURAL DALAM PRAKTIK DESENTRALISASI: STUDI KASUS PADA BPK2L, BPPB SIMA DAN DP2K KOTA SEMARANG." *Journal of Politic and Government Studies* 7, no. 2 (2018): 301–10.
- Sholikin, M Nur. "Penataan Kelembagaan Untuk Menjalankan Reformasi Regulasi Di Indonesia." *Jurnal Hukum & Pasar Modal* 8, no. 15 (2018): 79–95.
- Sinaga, Erlina. "Politik Legislasi Hukum Tidak Tertulis Dalam Pembangunan Hukum Nasional." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 8, no. 1 (2019): 1–17.
- Sitorus, Rolib, and Shelley Budiman. "PENGUATAN KELEMBAGAAN NEGARA YANG TANGGUH DALAM PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN." *Law Pro Justitia* 6, no. 2 (2021): 78–100.

- Sutami Tampu Bolon, Restiandi. “ANALISIS PEMBUBARAN LEMBAGA NEGARA NONSTRUKTURAL BERDASARKAN PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA NOMOR 116 TAHUN 2016.” IAIN BENGKULU, 2019.
- Syamsudin, Muhammad. *Mahir Meneliti Permasalahan Hukum*. Prenada Media, 2021.
- Tan, David. “Metode Penelitian Hukum: Mengupas Dan Mengulas Metodologi Dalam Menyelenggarakan Penelitian Hukum.” *Nusantara: Jurnal Ilmu Pengetahuan Sosial* 8, no. 8 (2021): 2463–78.
- Tutik, Titik Triwulan. *Restorasi Hukum Tata Negara Indonesia Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945*. Prenadamedia Group, 2017.
- Wijaya, Muhamad Arya Wijaya. “Disertasi-KONSTRUKSI HALUAN NEGARA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA UNTUK MEWUJUDKAN PEMBANGUNAN YANG BERKELANJUTAN.” Universitas Jayabaya, 2022.