

12-31-2021

Badan Pengkajian Ideologi Pancasila dalam Perspektif Hukum Tata Negara

Dora Nina Lumban Gaol

Analisis Perkara Peradilan, Doranina.lg98@gmail.com

Follow this and additional works at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jurnalkonsdem>

Recommended Citation

Gaol, Dora Nina Lumban (2021) "Badan Pengkajian Ideologi Pancasila dalam Perspektif Hukum Tata Negara," *Jurnal Konstitusi & Demokrasi*: Vol. 1: No. 2, Article 4.

DOI: 10.7454/JKD.v1i2.1109

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/jurnalkonsdem/vol1/iss2/4>

This Article is brought to you for free and open access by UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in *Jurnal Konstitusi & Demokrasi* by an authorized editor of UI Scholars Hub.

BADAN PENGKAJIAN IDEOLOGI PANCASILA DALAM PERSPEKTIF HUKUM TATA NEGARA: LEMBAGA NON STRUKTURAL ATAU LEMBAGA PEMERINTAH NON KEMENTERIAN?

Dora Nina Lumban Gaol

Analisis Perkara Peradilan

Email: Doranina.lg98@gmail.com

Naskah dikirim: 20 September 2021

Naskah diterima untuk diterbitkan: 16 Desember 2021

Abstract

The development of state institutions experiences dynamics in accordance with the need to exercise state power. One of the needs that is considered important by decision makers is the importance of fostering the ideology of Pancasila to all state administrators which ended in the creation of new state institutions called Pancasila Ideology Guidance Agency (BPIP). The existence of this institution became something debatable from the most basic: the urgency of fostering ideology in Indonesia. Pros and cons were also born related to the position, duties, and functions as written in Presidential Regulation Number 7 Year 2018 about the Pancasila Ideology Guidance Agency. Differences views regarding its relationship with other state institutions also became an issue in the study of Constitutional Law. With normative juridical research, this study aims to explain the position and authority of BPIP in the constitutional system in Indonesia. The author also examines the potential for overlapping with other state institutions regarding their duties and functions. As an enrichment the author brings an example of the views of the constitutions of several countries related to ideology. Based on the research results found, BPIP cannot be clearly stated as a Non-Structural Institution or Non-Ministerial Government Institution because there are prerequisites that are not met.

Keywords: *Executive Power, State Auxiliary Bodies, Pancasila Ideology Guidance Agency.*

Abstrak

Perkembangan lembaga negara mengalami dinamika sesuai dengan kebutuhan dalam menjalankan kekuasaan negara. Salah satu kebutuhan yang dianggap penting oleh pengambil keputusan adalah pentingnya pembinaan ideologi Pancasila terhadap seluruh penyelenggara negara yang berujung pembentukan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP). Lahirnya lembaga ini menjadi perdebatan mulai dari hal yang paling mendasar: ada tidaknya urgensi pembinaan ideologi di Indonesia. Pro kontra juga lahir terkait kedudukan, tugas, dan fungsinya yang tercantum dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila. Perbedaan pandangan mengenai hubungannya dengan lembaga negara lain pun menjadi perbincangan hangat dalam kajian Hukum Tata Negara. Dengan penelitian yuridis normatif, penelitian ini bertujuan menjelaskan kedudukan dan kewenangan BPIP dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Berdasarkan hasil penelitian yang ditemukan, BPIP tidak dapat secara jelas dinyatakan sebagai Lembaga Non Struktural atau Lembaga Pemerintah Non Kementerian karena terdapat prasyarat yang tidak dipenuhi.

Kata Kunci: **Badan Pembinaan Ideologi Pancasila, Kekuasaan Eksekutif, Lembaga Negara Penunjang**

I. Pendahuluan

Penyelenggaraan kekuasaan negara mengalami perkembangan mulai dari awal terbentuknya negara yang paling sederhana sampai perubahan paling kompleks di era negara

modern. Kekuasaan negara dijalankan oleh organ negara melalui strukturisasi organisasi negara yang meliputi bentuk dan fungsi lembaga-lembaga di dalamnya. Lembaga-lembaga negara menurut *Montesquieu* diidealkan terdiri atas tiga lembaga utama kekuasaan utama yang ketiganya tidak mencampuri kekuasaan lainnya secara mutlak yaitu yang disebut sebagai *trias politica*. Berdasarkan pandangan tersebut bahwa setiap negara selalu terdapat tiga cabang kekuasaan yang diorganisasikan ke dalam struktur pemerintahan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan pembentukan hukum atau undang-undang negara, dan cabang kekuasaan eksekutif yang berhubungan dengan penerapan hukum sipil.¹

Dalam pelaksanaannya menurut doktrin di atas, setiap lembaga negara masing-masing menjalankan secara sendiri dan mandiri tugas dan kewenangannya. Namun pada kenyataannya, pembagian organ dan fungsi antar kekuasaan yang tegas dirasakan tidak mungkin karena kenyataannya antar cabang kekuasaan tidak hanya bertindak secara eksklusif tanpa bersetujuan dengan cabang kekuasaan lain. Dalam hal pemisahan kekuasaan dirasa perlu adanya *checks and balances* diantaranya yaitu setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbangi cabang kekuasaan lainnya.² *Trias Politica* tidak lagi ditafsirkan sebagai pemisah kekuasaan (*separation of powers*), tetapi sebagai pembagian kekuasaan (*division of powers*). Hal ini dapat dimaknai bahwa fungsi pokoklah yang berbeda, tetapi untuk selebihnya kerjasama antara ketiganya diperlukan untuk kelancaran organisasi.³

Berbagai macam keadaan dan latar belakang dari suatu negara tidak terlepas dari politik kekuasaan yang mencerminkan berbagai kepentingan dalam masyarakat yang bersangkutan. Pada abad ke-19 muncul pandangan baru yang menganjurkan tanggungjawab kesejahteraan masyarakat luas kepada negara.⁴ Tugas negara yang dulunya bertindak sebagai negara penjaga malam (*nachwachtersstaat*) berubah menjadi negara kesejahteraan (*welwaartsstaat*). Intervensi negara untuk menangani perubahan yang ada mengakibatkan perubahan corak organisasi negara. Sampai pertengahan abad ke-20 doktrin *welfare state* mengakibatkan gejala intervensi negara melalui corak organisasi kekuasaan yang terkonsentrasi.

Bentuk-bentuk organisasi negara yang bersifat intervensionis memunculkan gejala sehingga tidak lagi dapat dipertahankan dan diperlukan penataan kelembagaan yang baru.⁵ Cara penyelesaian untuk mengatasi gejala *the death of bureaucracy* yang terjadi adalah dengan menghadirkan lembaga di luar organisasi pemerintahan pada umumnya. Kebutuhan membagikan kekuasaan dari tempat yang sebelumnya terkonsentrasi berujung pada lahirnya banyak lembaga-lembaga yang bersifat independen. Fungsi organ independen tersendiri merupakan fungsi-fungsi pengalihan dari lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Penjalanan fungsi-fungsi tersebut adalah bersifat campuran dan independen (*independent bodies*).⁶

Pengaruh perkembangan negara modern di dunia secara ilmu ketatanegaraan, pengambilan keputusan secara politik, perubahan masyarakat secara global, maupun gejala ekonomi dunia, menuntut negara, termasuk Indonesia untuk melakukan pembaharuan birokrasi dan pelayanan publik.⁷ Di Indonesia dinamika perubahan lembaga negara tampak setelah terjadinya Amendemen UUD 1945 yang mengakibatkan restrukturisasi ketatanegaraan.

¹Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hlm. 35.

²Abu Bakar Elbyara, *Pengantar Ilmu Politik*, (Jember: Ar-Ruzz Media, 2010), hlm. 189.

³Sukardja Ahmad, *Hukum Tata negara & Hukum Administrasi negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2012), hlm.133.

⁴Jimly Asshidiqqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*, hlm. 1-2.

⁵Ibid., hlm 3.

⁶Ibid., hlm.23.

⁷Ibid., hlm ix.

Struktur organisasi negara kemudian diorganisasikan untuk merespon kepentingan-kepentingan⁸ yang ada karena merupakan suatu keadaan dan kebutuhan yang tidak terelakkan. Amendemen dilakukan untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan negara untuk mencapai tujuan negara sesuai dengan perkembangan kebutuhan masyarakat, yakni dengan mengubah tatanan konstitusi yang mengatur struktur organisasi negara.

Amandemen UUD 1945 mengatur rekonstruksi terhadap Lembaga- lembaga di dalam konstitusi. kekuasaan tertinggi yang awalnya terkumpul di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai penjelmaan rakyat ditata kembali menjadi kekuasaan yang terpisah secara horizontal dalam lembaga negara yang sederajat. Penghapusan sistem lembaga tertinggi negara adalah usaha yang masuk akal untuk keluar dari desain ketatanegaraan yang rancu dalam menciptakan *check and balances* diantara lembaga-lembaga negara. Selama ini, desai MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat secara mutlak telah mengaburkan Indonesia dalam pemikiran-pemikiran kenegaraan pasca abad pertengahan untuk menjustifikasi kekuasaan yang absolut.⁹ Status kelembagaan MPR kemudian berubah menjadi lembaga tinggi negara yang bersifat pokok dan utama bersama dengan enam lembaga lain yakni; Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Mahkamah Konstitusi (MK), dan Mahkamah Agung (MA).

Reformasi 1998 yang berujung pada amendemen UUD 1945 juga telah mengenalkan apa yang disebut *states auxiliary bodies /agencies*. Bahkan UUD 1945 hasil amendemen sendiri menyebut lembaga negara independen yaitu Komisi Yudisial dan Komisi Pemilihan Umum. Dari segi keutamaan kedudukan dan fungsinya, selain tujuh lembaga yang telah disebutkan sebelumnya merupakan lembaga-lembaga negara yang sifatnya penunjang belaka.¹⁰ Lembaga- lembaga ini hadir karena dianggap lembaga-lembaga utama yang sudah ada tidak mumpuni untuk memenuhi kebutuhan ketatanegaraan. Selain yang disebutkan di dalam konstitusi, semakin banyak lembaga baru dalam ketatanegaraan sebab semakin kompleks kegiatan kenegaraan maka semakin rumit perlengkapan yang dibutuhkan untuk menjalankan tugas atau fungsinya.

Alat perlengkapan negara yang dibentuk melalui konstitusi seringkali tidak mampu lagi menampung tugas-tugas spesifik yang membutuhkan independensi dan profesionalitas di dalam pelaksanaannya sehingga bentukan alat perlengkapan atau organ (lembaga) baru merupakan *conditio sine qua non* bagi pertumbuhan negara pada era modern.¹¹ Untuk mendukung pertumbuhan tersebut maka dilakukan pembentukan lembaga-lembaga yang tidak termasuk ke dalam tiga kekuasaan utama yaitu eksekutif, legislatif, maupun yudikatif. Lembaga-lembaga tersebut dimasukkan sebagai lembaga- Lembaga Non-Struktural yang di dalam literatur dikenal sebagai lembaga negara independen atau lembaga negara penunjang (*State Auxiliary State*). *State Auxiliary State* juga dipadankan dengan Lembaga Non-Struktural yang disebut disebut sebagai dewan, badan, atau lembaga, ada pula yang disebut komisi-komisi negara. Ada pula yang bersifat adhoc yang disebut dengan istilah satuan tugas atau komite. Di Indonesia sendiri selama ini dikenal dengan istilah Lembaga Pemerintahan Non Departemen (LPND) yang setelah ditetapkannya Undang-Undang tentang Kementerian negara yang mengubah istilah departemen menjadi kementerian, maka istilah Lembaga

⁸Ibid., hlm 1.

⁹Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Laporan Akhir Pengkajian Hukum tentang Hubungan Lembaga negara Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta: Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2005), hlm. 62.

¹⁰Jimly Ahhididqie, *Perkembangan dan Konsolidasi*, hlm. 117.

¹¹Hedra Nurthanjo, *Lembaga, Badan, dan Komisi negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata negara*), *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 3 (Juli-September 2005), hlm. 279.

LPND itu harus diubah menjadi LPNK atau Lembaga Pemerintahan Non Kementerian.¹²

Indonesia mengenal tiga jenis kelembagaan menurut konstitusi UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian negara yaitu Lembaga negara, Kementerian, dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). Lembaga negara dibentuk dengan UUD 1945 dan Undang-Undang. Sedangkan Kementerian dibentuk dengan UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian negara sebagai amanat Pasal 17 UUD 1945. Adapun LPNK yang semula dikenal dengan nama LPND (Lembaga Pemerintah Non Departemen) dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 103 Tahun 2001 sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Perpres Nomor 145 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedelapan atas Keppres Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja LPNK.¹³

Namun seiring dengan perkembangannya, lahirlah kelembagaan baru selain lembaga-lembaga tersebut, yaitu Lembaga Non Struktural (LNS). Keberadaan LNS dibentuk dengan berbagai jenis peraturan perundang-undangan, ada yang dibentuk dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan *Presiden*, maupun Keputusan Presiden. Dari sisi tugas, keberadaan LNS ada yang dimaksudkan untuk mengawasi tugas pemerintah, ada yang membantu tugas penyelenggaraan pemerintah, dan ada LNS yang bersifat independen/mandiri. Sampai saat ini belum ada standarisasi dalam pembentukan LNS, sehingga pengaturan LNS memiliki variasi yang beragam.¹⁴

Berdasarkan Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 38 Tahun 2009, Lembaga Pemerintah Non Kementerian berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengoordinasikan. Kedudukan ini sejalan dengan filosofi pembentukan LPNK untuk melaksanakan tugas spesifik tertentu yang tidak ditangani oleh kementerian tetapi peranannya diperlukan dalam rangka mendukung pelaksana tugas kementerian negara.¹⁵ Hal ini terlihat jelas dalam pengertian LPNK yang dulu disebut sebagai LPND dalam Keputusan Presiden No. 103 Tahun 200 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, dan Kewenangan Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non Departemen. Pasal 1 angka 1 mengamanatkan bahwa pengertian LPND adalah lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden.

Muladi mendefinisikan Lembaga Non-Struktural (LNS) sebagai suatu lembaga negara independen (nationa commission) dengan tujuan untuk memenuhi kepentingan negara melalui pengaturan dan pelayanan kepada masyarakat untuk mewujudkan tujuan nasional.¹⁶ LNS memiliki tugas dan fungsi untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang teknis dan urgen untuk dibentuk. Pada umumnya LNS merupakan lembaga yang bersifat mandiri atau independen dalam melaksanakan tugas dan fungsinya serta berada diluar Kementrian negara, LPNK, maupun lembaga pemerintah lainnya. Dalam kedudukannya terdapat LNS yang berada dibawah Presiden, Kementerian, ataupun LPNK.¹⁷

Salah satu kebutuhan yang dianggap penting oleh pengambil keputusan yakni perlu dilakukan pembinaan ideologi Pancasila terhadap seluruh penyelenggara negara yang

¹²Isharyanto, Hukum Kelembagaan negara, (Yogyakarta: Penerbit Deepublish, 2012), hlm.200.

¹³Kementrian Sekretaris negara Republik Indonesia, Klasifikasi dan PUU LNS https://setneg.go.id/baca/index/klasifikasi_dan_puu_lns, (diakses 14 Maret 2020).

¹⁴*Ibid.*

¹⁵Lembaga Administrasi negara, Laporan Akhir Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (Arsitek Kelembagaan Tahun 2014-2019 (Jakarta: Lembaga Administrasi negara, 2019), hlm.78.

¹⁶Muladi, Penataan Lembaga Non-Struktural (LNS) Dalam Kerangka Reformasi Birokrasi serta Upaya Formulasi Kebijakan Strategis Kelembagaan negara, *Jurnal negara wan Sekretariat negara RI* (November 2010), hlm. 24.

¹⁷Lembaga Administrasi negara, *Laporan Akhir Kajian Desain*, hlm. 75-78.

berujung pembentukan Unit Kerja Presiden tentang Unit Kerja Presiden Pembinaan ideologi Pancasila. Kebutuhan tersebut secara eksplisit terdapat di dalam konsideran menimbang poin a Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2017 tentang Unit Kerja Presiden Pembinaan ideologi Pancasila. Kedudukan Unit Kerja Presiden Pembinaan ideologi Pancasila (UKP-IP) ditegaskan di Pasal 2 ayat (2) sebagai Lembaga Non Struktural yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. UKP-IP dirasa perlu penyempurnaan dan revitalisasi organisasi, tugas, dan fungsi untuk dapat efektif menjalankan tugas dan fungsinya¹⁸ maka melalui Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 dibentuklah Badan Pembinaan ideologi Pancasila (BPIP). Di dalam Perpres a quo lembaga yang lahir pada 28 Februari tahun 2018 ini tidak diidentifikasi sebagai LNS maupun LPNK. Namun Pasal 1 angka 1 Perpres tersebut mendefinisikan BPIP adalah lembaga yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, yang mana kedudukan ini sama seperti pengaturan UKP-IP dalam Perpres Nomor 54 Tahun 2017. BPIP mempunyai tugas membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila secara menyeluruh dan berkelanjutan, dan melaksanakan penyusunan standarisasi pendidikan dan pelatihan, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan, serta memberikan rekomendasi berdasarkan hasil kajian terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila kepada lembaga tinggi negara, kementerian/ lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya.¹⁹

Jika pada umumnya fungsi *Auxiliary States Organ* dibentuk dengan tumpang tindih kewenangan antara sesama lembaga negara penunjang karena jumlahnya, penulis melihat bahwa BPIP menjadi perhatian karena tugasnya yang bersinggungan dengan lembaga negara utama (*Primary Constitutional Organ*) yaitu Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Mahkamah Konstitusi. Tugas yang penulis maksudkan adalah memberikan rekomendasi berdasarkan hasil kajian terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila kepada lembaga tinggi negara, kementerian/ lembaga, pemerintahan daerah, organisasi social politik, dan komponen masyarakat lainnya. Tugas ini menimbulkan kerancuan karena seakan-akan memberikan kewenangan terhadap BPIP untuk menafsirkan Pancasila.

Jika dilihat dari kedudukannya menjadi aneh jika lembaga yang berada di bawah lembaga negara utama yaitu Lembaga Ekecutif memiliki tugas untuk menafsirkan Pancasila sebagai *Staatsfundamentalnorm*. Secara regulasi pun menjadi pertanyaan apakah tepat atau tidak jika Presiden dapat mengatribusikan tugas tersebut melalui Peraturan Presiden? Menjadi pertanyaan juga bagaimana kemudian eksekusi kewenangan tersebut dan hubungannya dengan Lembaga negara lain dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

Oleh karena itu, hal-hal di atas yang melatarbelakangi penulis untuk mengkaji kedudukan dan kewenangan BPIP sebagai objek dari penelitian ini, kemudian dikembangkan dengan dampak pendirian BPIP terhadap Lembaga Pemerintah lainnya terkait adanya potensi tumpang sengketa kewenangan sehingga dalam penelitian ini diharapkan dapat mengidentifikasi kedudukan kewenangan BPIP sebagai lembaga negara penunjang.

Setelah melihat latar belakang permasalahan di atas, penulis akan membahas mengenai kedudukan BPIP dalam struktur ketatanegaraan pada saat ini serta hubungan BPIP dengan lembaga lainnya dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Penelitian pada tulisan ini termasuk penelitian hukum normatif, yakni penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka.

¹⁸Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan ideologi Pancasila, Lembaran negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2018 Nomor 17, dan Tambahan Lembaran negara (TLN) Nomor ..., Konsideran Menimbang poin C.

¹⁹Ibid., Pasal 3.

Penelitian hukum normatif mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematik hukum, penelitian terhadap taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum, dan sejarah hukum.²⁰ Bahan pustaka atau data sekunder tersebut akan digunakan untuk menjustifikasi kedudukan BPIP sebagaimana mestinya dalam ketatanegaraan dan merancang hubungan BPIP dengan lembaga yang menafsirkan Pancasila.

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis kedudukan BPIP sebagaimana mestinya dalam ketatanegaraan dan merancang hubungan BPIP dengan lembaga yang menafsirkan Pancasila. Hal ini dilakukan dengan melihat sejarah hukum dan perbandingannya dengan negara lain. Dilihat dari tipologinya, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian analitis deskriptif dengan sifat penelitiannya adalah kepustakaan. Penelitian analitis deskriptif adalah penelitian yang bertujuan menggambarkan secara tepat sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau menentukan frekuensi suatu gejala.²¹ Penelitian kepustakaan sendiri dalam hal ini dilakukan dengan cara mendapatkan data dan bahan penelitian dari bahan bacaan seperti buku-buku, jurnal ilmiah, dan makalah atau artikel lain yang terkait. Dengan demikian data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dari kepustakaan.²²

II. Lembaga Non Struktural dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian dalam Sistem Pemerintahan Indonesia

Perbedaan konsep istilah lembaga negara dalam konteks global mencerminkan pemahaman kelembagaan yang beragam. Para pakar ketatanegaraan tanah air menggunakan istilah khusus seperti organ negara, badan negara atau lembaga negara.²³ Pernyataan Hans Kelsen tentang suatu organ yang menjalankan suatu fungsi sesuai tata hukum menyiratkan bahwa setiap fungsi jabatan mengandung sifat menciptakan norma (*normcreating*) dan/atau menjalankan norma (*norm applying*). Dalam pemahaman yang lebih sempit, Hans Kelsen menganggapnya sebagai konsep material yaitu seseorang, transaksi hukum dan hakim. Seseorang adalah pribadi yang menempati kedudukan hukum tertentu sehingga disebut "organ" negara. Transaksi hukum (perjanjian) adalah tindakan membuat hukum seperti keputusan pengadilan. Hakim dalam pengertian lebih sempit adalah organ negara yang berfungsi membuat hukum secara profesional dan karena menerima upah reguler, gaji yang bersumber dari keuangan negara.²⁴

Jimly Asshiddiqie menjelaskan arti luas lembaga negara adalah lembaga apapun selain lembaga masyarakat baik bersifat eksekutif, yudikatif, legislatif atau campuran.²⁵ Lebih lanjut lagi beliau menyempitkan makna lembaga negara yaitu organ negara yang diangkat untuk mengisi fungsi tertentu, dijalankan sebagai profesi andalan yang karena jabatan itu, ia

²⁰, cet. 15 (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 13-14.

²¹Sri Mamudji, et. al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 4.

²²Ibid. hlm. 6.

²³Denny Indrayana, *Jangan bunuh KPK : Kajian Hukum Tata Negara Penguatan Komisi Pemberantasan Korupsi*, (Malang: Intrans Publishing, 2016) mengutip Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen, Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 22.

²⁴Risdi Martono, *Penataan Kelembagaan Lembaga Non Struktural Melalui Reformasi Birokrasi: Studi Kasus Dewan Penerbangan Dan Antariksa Nasional Republik Indonesia*, (Tesis Universitas Indonesia, Jakarta, 2013), hlm. 29 mengutip Hans kelsen, *General Theory of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara*, Alih Bahasa oleh Drs. Soemardi, (Jakarta: BEE Media Indonesia, 2007), hlm. 238-239.

²⁵Jimly Asshiddiqie, *Lembaga Negara Pasca Reformasi*, cet.1 (Jakarta: Sekretariat Jenderal Kepaniteraan MKRI, 2006), hlm. 31.

berhak menerima imbalan negara.²⁶ Jimly menyimpulkan konsep organ dan lembaga negara menjadi lima kalimat yaitu *Pertama*, organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan *law-creating* dan *law applying*. *Kedua*, organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian yang pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau pemerintahan; *Ketiga* organ negara dalam arti lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang menjalankan fungsi *law creating* dan *lawapplying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. *Keempat*, yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah. *Kelima*, disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri seperti MPR, DPR, MA, MK, dan BPK karena pendirian lembaga-lembaga tingkat pusat tersebut diatur dan ditentukan oleh UUD 1945.²⁷

Seiring perkembangan kelembagaan, terdapat lembaga-lembaga yang mempunyai fungsi pembantu, umumnya disebut *State Auxiliary Bodies*, *Auxiliary State's institutions*, atau *Auxiliary State's Organ*. John Alder mengemukakan lembaga pendukung dengan sebutan *non-department bodies*, *public agencies*, *commissions*, *board and authorities* yang berfungsi sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies* dan bersifat *non departmental agencies*, *single purpose authorities*, dan *mixes public-private institutions*. Sifatnya *quasi* (semi pemerintahan), dan diberi fungsi tunggal ataupun kadang-kadang fungsi campuran seperti di satu pihak sebagai pengatur, tetapi juga menghukum seperti yudikatif yang dicampur dengan legislatif.²⁸

Istilah *states auxiliary bodies* dipadankan dengan istilah lembaga yang melayani, lembaga penunjang, lembaga bantu, dan lembaga negara pendukung. Lembaga negara penunjang ini ada yang disebut sebagai dewan, badan, atau lembaga, ada pula yang disebut komisi-komisi negara, satuan tugas, unit, atau komite. Secara sederhana *state auxiliary organ* adalah lembaga negara yang dibentuk di luar konstitusi dan merupakan lembaga yang membantu pelaksanaan tugas lembaga negara pokok (eksekutif, legislatif, dan yudikatif).⁷ Lebih jauh lagi, Asimow mendefinisikan komisi negara sebagai: *units of government created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent.*²⁹

Berdasarkan pemahaman tersebut, lembaga penunjang terbagi menjadi komisi negara yang berada di bawah eksekutif (*executive agencies*) dan komisi negara independen (*independent agencies*). Dengan kata lain, lembaga negara yang biasa adalah bagian dari eksekutif³⁰. Selaras dengan pendapat Asimow, Misiroglu menyebutkan komisi negara independen di Amerika Serikat adalah lembaga negara federal yang bukan termasuk cabang kekuasaan eksekutif sehingga tidak berada di bawah kontrol presiden.³¹

III. Latar Belakang Pembentukan Lembaga Non Struktural di Indonesia

²⁶Jimly Asshiddiqie, "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaharuan Pendidikan Hukum Indonesia," (makalah disampaikan dalam seminar "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Lokakarya Pembaharuan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia," diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan Han, Jakarta 7 September 2004), hlm. 32.

²⁷Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006). hlm. 41-42.

²⁸Jimly Asshiddiqie, "Struktur Ketatanegaraan Indonesia setelah Perubahan Keempat UUD 1945," (makalah disampaikan pada Seminar Pembangunan Hukum Nasional VII Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI, Denpasar, 14-18 Juli 2003), hlm. 52.

²⁹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*. hlm. 27.

³⁰*Ibid.*, hlm. 2.

³¹Gina Misiroglu, *The Handy Politics Answer Book*, (Michigan: Visible Ink Pr, 2003), hlm. 326.

Pasca Amendemen, Undang-Undang Dasar 1945 banyak menyajikan perubahan struktur ketatanegaraan di Indonesia. Lembaga-lembaga yang menjalankan kekuasaan negara tidak lagi terbatas pada lembaga negara fundamental (state organs) seperti legislatif, eksekutif dan yudikatif. Di luar itu terdapat pula lembaga negara tambahan yang pada saat ini sering disebut sebagai Lembaga Non Struktural/LNS (auxiliary state agency).³² Kehadiran lembaga tersebut lahir dari eksperimen politik dan kebijakan demi mengakomodasi kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks dan beragam tantangan kelembagaan di masa depan. Lembaga-lembaga ini ada yang disebutkan namanya secara eksplisit maupun implisit di dalam UUD.

Sebagai lembaga independen baru yang dibentuk di luar lembaga negara pasca amendemen UUD 1945, wajib kiranya membentuk landasan pijak hukum terlebih dahulu sehingga suatu lembaga punya batasan kewenangan yang sesuai dengan peraturan hukum. Alasan legalitas dibalik ini adalah menghindari tumpang-tindih kekuasaan antar lembaga negara, memperoleh kembali ketenangan publik secara nasional maupun internasional, dan lembaga negara yang terikat dengan struktur ketatanegaraan yang telah ada. Pengaruh arus global yang disebabkan oleh campur tangan institusi internasional terhadap urusan pemerintah untuk menerapkan konsep-konsep demokrasi dan HAM yang disosialisasikan melalui lembaga internasional mengakibatkan Indonesia terbawa ke suatu transisi demokrasi.

Akibatnya, terdapat poin-poin pokok yang mempengaruhi lahirnya lembaga-lembaga baru, diantaranya:³³

1. Rendahnya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada akibat asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistematis dan mengakar dan sulit untuk diberantas;
2. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada karena satu atau lain halnya tunduk di bawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lain;
3. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang mendesak dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dibentuk berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.³⁴ Pembentukan KPPU sebagai lembaga independen yang terlepas dari intervensi dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain dapat menjadi jawaban dan cara yang paling mungkin dan paling cepat dilakukan.
4. Adanya pengaruh global, dengan pembentukan yang dinamakan auxiliary state agency atau watchdog institution di banyak negara yang berada dalam situasi transisi menuju demokrasi telah menjadi suatu kebutuhan bahkan suatu keharusan sebagai jalur alternatif dari lembaga-lembaga yang ada yang mungkin menjadi bagian dari sistem yang harus direformasikan. Pada saat perubahan konfigurasi politik, pembagian kekuasaan lembaga negara mengalami koreksi dikarenakan negara hanya mengandalkan lembaga negara eksekutif sehingga diperlukan pembentukan lembaga negara yang baru.³⁵
5. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagian prasyarat untuk memasuki pasar global, tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang asalnya berada dibawah kekuasaan yang otoriter.

³²Kementerian Sekretariat Negara, 10 Profil Lembaga Non Struktural, (Jakarta: Deputi Bidang Hukum Kelembagaan Dan Kemasyarakatan Kementerian Sekretariat Negara, 2011), hal. 1.

³³Abdul Manan, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Prenada Media, 2018), hlm. 155.

³⁴Evy Trisulo D, *Kajian Kelembagaan Sekretariat Komisi Informasi, Komisi Informasi Pusat RI*, Jakarta, 2015, hlm. 46.xj

³⁵Sri Nur Hari Susanto, *Pergeseran Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Amendemen UUD 1945*. MMH Volume 43, (2) (2014), hlm. 281.

a. Karakteristik Lembaga Non Struktural

Dari sekian banyak lembaga tersebut, terdapat karakteristik dan nomenklatur yang beragam dengan penamaan berbeda mulai dari komisi, dewan, badan, komite, lembaga, pusat, majelis dan sebagainya. Ada beberapa elemen yang cenderung dapat dijadikan acuan terhadap pembentukan lembaga atau organisasi yang bersifat independen. LNS sebagai organisasi independen memiliki karakteristik sebagai berikut:³⁶²⁵

1. Keberadaannya didasarkan peraturan perundang-undangan;
2. Melaksanakan tugas-tugas tertentu dalam rangka penyelenggaraan negara yang bersifat mandiri dan tidak dilakukan oleh lembaga negara atau instansi pemerintah yang ada;
3. Pembiayaan dari anggaran pendapatan dan belanja negara;
4. Nomenklatur organisasi independen dapat disebut Komisi atau nama lain yang lebih sesuai;
5. Kedudukan LNS dalam sistem ketatanegaraan yaitu berada di luar struktur pemerintahan, bertanggung jawab kepada masyarakat dan tidak memihak kepada institusi manapun dan tidak dapat diintervensi oleh siapa pun.
6. Tugas LNS dalam sistem ketatanegaraan adalah melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan kebijakan dalam bidang urusan pemerintahan tertentu serta melaksanakan tugas dalam bidang urusan pemerintahan negara tertentu yang tidak dilakukan oleh lembaga negara atau instansi pemerintah yang ada.
7. Kewenangan dalam mengajukan pertanyaan dan pernyataan pendapat, melakukan pemeriksaan, melakukan monitoring dan klarifikasi, memberikan rekomendasi pada instansi terkait, memberikan informasi kepada media massa.
8. Susunan keanggotaan lembaganya dapat terdiri dari Ketua dan Wakil Ketua, unsur anggota dan sekretariat sebagai penunjang. Sedangkan asal keanggotaannya dapat berasal dari pemuka agama, sosok masyarakat, anggota lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan kalangan perguruan tinggi.

LNS secara garis besar adalah lembaga independen dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, serta berada di luar struktur kementerian negara, LPNK maupun lembaga pemerintah lainnya. Tidak adanya dasar hukum yang mengatur LNS membuat pesatnya keanekaragaman dari penataan Lembaga tersebut. Sehingga, dalam kajian LAN dapat dijabarkan beberapa pola yang ada di LNS meliputi :²⁶

1. LNS yang anggotanya terdiri dari pejabat dari lingkungan kementerian atau organisasi pemerintah lainnya dan diketuai oleh Presiden. Tugas dan fungsinya melakukan koordinasi dan pelaksanaan program tertentu antar kelompok lembaga pemerintah yang sama;
2. LNS yang anggotanya terdiri dari masyarakat atau swasta dan unsur pemerintah. LNS ini dibentuk untuk dapat memberikan saran dan pertimbangan kebijakan kepada Presiden;
3. LNS yang anggotanya melibatkan pakar atau profesional yang ahli pada bidang tertentu sehingga sangat efektif dalam proses pemilihannya. LNS ini memiliki tugas dan fungsi untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu secara teknis dan urgen untuk dibentuk.

³⁶Risdi Martono, Penataan Kelembagaan Lembaga Non Struktural, hlm. 47 mengutip Anwar Sanusi, Bunga Rampai Kajian Kelembagaan: Penataan Lembaga Non Struktural, Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan LAN 2010.

Penggolongan LNS dari aspek kedudukan meliputi LNS yang termasuk dalam lembaga negara, LNS berstatus sebagai lembaga pemerintah pusat, dan LNS yang berkedudukan sebagai lembaga daerah. Sedangkan dari aspek tugasnya dalam pemerintahan, LNS dapat dibedakan menjadi LNS yang termasuk dalam level primary atau yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang bersentuhan langsung dengan pihak luar pemerintahan (*operating core*), dan LNS yang termasuk dalam level Auxiliary yaitu organisasi yang bukan merupakan unit pelaksana tugas pemerintahan, dengan arti kata pekerjaannya tidak langsung berhubungan dengan masyarakat.³⁷

b. Karakteristik Lembaga Pemerintah Non Kementerian

Dari perspektif Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, LPNK secara fungsional memiliki karakteristik sebagai berikut:³⁸

1. Menangani tugas spesifik tertentu yang bersifat keahlian;
2. Tidak ditangani oleh kementerian karena bukan urusan kementerian;
3. Bersifat lintas kementerian;
4. Tidak menangani fungsi regulasi publik (*pouvoir reglementaire*);
5. Perhatian yang khusus pada fungsi pengkajian/penelitian, pemberian dukungan manajemen pemerintahan dan pemberian dukungan substansi pemerintahan.

LPNK dari segi amanat dasar pembentukannya dapat dikelompokkan menjadi dua jenis, yaitu LPNK yang dibentuk oleh pemerintah dengan dasar hukum undang-undang dan LPNK yang dibentuk dengan dasar hukum diluar perintah undang-undang atau dengan kata lain, lembaga yang dibentuk atas inisiatif Presiden sendiri. LPNK yang dibentuk atas dasar perintah undang-undang berjumlah 11 Lembaga, yaitu Arsip Nasional, Badan Klimatologi, Meteorologi dan Geofisika (BMKG), Badan Narkotika Nasional (BNN), Sekretariat Dewan Ketahanan Nasional (Wantannas), Badan Nasional Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), Badan Tenaga Nuklir Nasional (BATAN), Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), Badan Pusat Statistik (BPS), Badan Pertanahan Nasional (BPN), Badan Informasi Geospasial (BIG) dan Badan Kepegawaian Negara (BKN). Sedangkan LPNK yang dibentuk atas perintah diluar undang-undang berjumlah 16 lembaga, yaitu diantaranya BSN yang dibentuk atas perintah Peraturan Pemerintah; empat lembaga yang dibentuk atas Perintah Presiden diantaranya adalah Lembaga Pertahanan Nasional (Lemhannas), Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT), Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP), Lembaga Administrasi Negara (LAN) dan sebelas lembaga yang dibentuk atas perintah Keppres berupa Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN), Lembaga Sandi Negara (Lemsaneg), Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Badan Pengawas Tenaga Nuklir (Bapeten), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Perpustakaan Nasional (Perpusnas), Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM).^{39,34}

Terdapat *administrative agencies* di Amerika Serikat yang sederajat dengan LPNK,

³⁷Ibid., Hal. 79 mengutip William F. Funk and Richard H. Seamon, *Administrative Law: Examples and Explanations*, (New York: Aspen Publishers Inc), 2001, hal. 23.

³⁸Deputi Bidang Kelembagaan dan Tata Laksana Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, *Penataan Kelembagaan Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP)*, Jakarta, 11 November 2015.

³⁹Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan LAN, *Kajian Desain Kelembagaan*, hlm. 73.

Kongres memberikan kewenangan pada badan administratif tersebut dalam urusan menyusun perkara prioritas sesuai kedudukannya dan kewenangan pagar pengaman (*shifting blocks*) dalam membuat kebijakan agar bebas tanpa campur tangan instansi kementerian dan komisi-komisi lainnya. Tetapi pada kenyataannya Kongres tidak sepenuhnya menjalankan kewenangannya, lalu menitikberatkan kewenangan kepada lembaga independen dan lembaga eksekutif pengawasan kabinet (*cabinet-controlled executive agency*).⁴⁰

2.2.3. Kedudukan Lembaga Pemerintah Non Kementerian



Gambar 1 Peta Kelembagaan Pemerintah Pusat (dimodifikasi dari Kementerian PAN & RB⁴¹).

Gambar di atas menjelaskan kedudukan kementerian dan LPNK yang berada langsung di bawah Presiden/Wakil Presiden. Di samping menteri sebagai pembantu Presiden menurut UUD 1945 (Pasal 17 ayat (1), ada juga “quasi” pembantu Presiden, yaitu pimpinan LPNK yang menyelenggarakan urusan “pemerintahan” tertentu.³⁷ Di samping LPNK, masih ada lembaga non struktural (LNS) yang berada di luar struktur pemerintahan, umumnya dibentuk dengan undang-undang, memiliki kewenangan independen, yang pada dasarnya menjalankan juga urusan pemerintahan dalam arti luas. Keberadaan kementerian, LPNK dan LNS menyebabkan birokrasi pemerintahan menjadi besar dan luas, berpotensi menimbulkan kompleksitas permasalahan, dan beririsan satu sama lain. Dalam hal ini masing-masing kementerian, LPNK dan LNS menerbitkan atau menetapkan regulasi publik yang kemungkinan mengandung norma hukum yang bertentangan satu sama lain, sehingga belum mencerminkan sistem perundang-undangan yang baik dan menimbulkan

⁴⁰William Burnham, *Introduction to the Law and Legal System of the United States*, ed.4. (Thomson-West 2006).

⁴¹ Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, “Kelembagaan Pemerintah,” <https://www.menpan.go.id/site/kelembagaan/kelembagaan-pemerintah>, diakses 12 Juni 2020.

ketidakpastian hukum.⁴²

Dari penjelasan tersebut terlihat bahwa LPNK memiliki kedudukan dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia. LPNK merupakan lembaga pemerintah pusat yang dibentuk oleh presiden untuk melaksanakan tugas spesifik (pemerintahan) tertentu, sesuai ketentuan yang berlaku. LPNK berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden melalui menteri yang mengoordinasikan. Namun demikian, tugas LPNK adalah bukan menangani “urusan pemerintahan” karena “urusan pemerintahan” sesuai dengan UU No. 39 Tahun 2008 merupakan tugas kementerian. Oleh karena itu, secara umum tugas dan fungsi LPNK fokus pada fungsi pemberian dukungan pelaksanaan tugas pemerintahan yang dapat berupa dukungan manajemen pemerintahan maupun dukungan substansi pemerintahan.⁴³³⁹ Secara yuridis normatif, kedudukan LPNK diatur dalam UU No. 39 Tahun 2008 yang menyatakan bahwa lembaga pemerintah non kementerian berkedudukan di bawah presiden dan bertanggung jawab kepada presiden melalui Menteri yang mengoordinasikan.⁴⁴⁰

Seperti diuraikan sebelumnya, badan administratif LPNK dituntut berkeahlian spesial dalam merancang proyek kebijakan legislasi yang tidak dapat dikuasakan kepada kementerian atau secara sederhana disebut sebagai organ pemerintahan yang mandiri. Van Wijk menyatakan organ mandiri tersebut berada dalam hierarki pemerintahan yang tugasnya menggarap proyek pemerintahan di bawah perintah undang-undang, dengan mengarahkan agar menteri diberi kewenangan melakukan pengawasan terhadap kewenangan tertentu yang diserahkan kepada lembaga tersebut. Contohnya membatalkan peraturan kebijakan publik (*beleidsregels*) yang ditetapkan oleh organ tersebut.⁴⁵⁴¹

IV. Hubungan Kelembagaan antara Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian

Keterkaitan antar lembaga pemerintahan dikonfigurasi dalam Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menetapkan bahwa setiap LPNK harus memiliki hubungan fungsional dengan kementerian sebagai satu sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁶

Ketentuan yang mengatur dengan lengkap kedudukan LPNK dan hubungan fungsional dengan kementerian diatur dalam Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, dan Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen. Tugas utama masing-masing LPND (sekarang LPNK) adalah “melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”⁴⁷ Dalam perkembangan berikutnya, Keputusan Presiden tersebut telah mengalami banyak revisi karena Presiden sebagai kepala pemerintahan menghendaki terjadi perubahan kebijakan terhadap LPNK sehingga terjadi reorganisasi di lingkungan pemerintahan pusat. Misalnya, Keppres Nomor 103 Tahun 2001 telah diubah dengan Perpres Nomor 3 Tahun 2013 tentang Perubahan Ketujuh atas Keppres tersebut tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, dan Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata

⁴²Rika Yuristia Mardhiyah, “Kewenangan Lembaga Pemerintah Non Kementerian,” hlm. 59.

⁴³Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, pidato pada acara Rapat Koordinasi Penataan Kelembagaan LPNK, 16 November 2011. hlm. 7.

⁴⁴Indonesia, Undang Undang tentang Kementerian Negara, UU No 39 Tahun 2008, LN No 166 Tahun 2008, TLN No.4916, Pasal 25 ayat (2).

⁴⁵Rika Yuristia Mardhiyah, “Kewenangan Lembaga Pemerintah Non Kementerian,” hlm. 91.

⁴⁶Indonesia, Undang Undang tentang Kementerian Negara, UU No 39 Tahun 2008, LN No 166 Tahun 2008, TLN No.4916, Pasal 25 ayat (2). Bab V tentang Hubungan Fungsional Kementerian Dan Lembaga Pemerintah Nonkementerian.

⁴⁷Indonesia, Keputusan Presiden tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen, Keppres No. 103 Tahun 2001.

Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen karena beberapa LPNK telah memiliki perpres tersendiri, sedangkan sisanya sebanyak 14 LPNK masih tetap diatur dengan peraturan kolektif dalam sebuah Peraturan Presiden.

Dengan memperhatikan pasal-pasal mengenai fungsi dan kewenangan LPND (sekarang LPNK), tidak terdapat pasal atau ayat yang mengatur dengan tegas kewenangan LPND (sekarang LPNK) untuk menetapkan regulasi publik yang mengikat orang banyak. Sebagai contoh, (i) Badan Urusan Logistik (Bulog) mempunyai kewenangan antara lain “perumusan norma dan pengadaan, pengelolaan dan distribusi beras”⁴⁸44 (ii) Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional mempunyai kewenangan antara lain “penetapan pedoman dan pemetaan dasar nasional.”⁴⁹45

Kebijakan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MenPAN RB) dalam sambutan rapatnya mengenai “penataan kelembagaan LPNK” selama masa Kabinet Indonesia Bersatu II berpatokan pada rightsizing⁵⁰46 LPNK, beliau memberikan arahan sebagai berikut⁵¹47:

1. Redefinisi dan reposisi LPNK, menjadi LPNK dengan posisi dan peran yang konsisten sebagai special agency.
2. Penajaman tugas dan fungsi LPNK yang lebih berbasis kompetensi, yang terfokus pada fungsi pemberian dukungan pelaksanaan tugas pemerintahan, berupa dukungan manajemen pemerintahan dan dukungan substansi pemerintahan, dan LPNK tidak diarahkan menangani fungsi regulasi publik (*pouvoir réglementaire*).
3. Penyempurnaan susunan organisasi yang diarahkan pada desain organisasi yang efektif dan efisien, dan eliminasi pembiasan atau distorsi organisasi LPNK, sehingga struktur dan besaran organisasi LPNK seharusnya tidak melebihi struktur dan besaran organisasi kementerian.
4. Pengaturan mengenai mekanisme hubungan koordinasi, terutama antara LPNK dengan kementerian yang mengoordinasikannya, yang merefleksikan sistem hierarki organisasi dan jenjang karier yang baik, sehingga perlu direorganisasi struktur formasi jabatan di lingkungan LPNK.
5. Penyempurnaan pengaturan dasar hukum organisasi LPNK dengan arahan pada pengaturan kelembagaan yang terintegrasi dalam produk hukum peraturan presiden, dengan sasaran LPNK dikoordinasikan oleh kementerian tertentu. Hubungan koordinasi menyangkut perencanaan program dan anggaran, monitoring dan evaluasi, serta pelaporan.
6. Pengaturan kelembagaan LPNK, tatalaksana (*business process*), serta optimalisasi fungsi evaluasi yang berguna bagi penyempurnaan organisasi.
7. Dasar hukum pengaturan organisasi LPNK, yang pembentukannya menjadi hak prerogatif Presiden selaku Kepala Pemerintahan, sehingga pengaturan tersebut dituangkan dalam bentuk peraturan presiden.

Pembentukan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila

Badan Pembinaan Ideologi Pancasila dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila. Melihat instrumen yang menjadi dasar hukumnya, maka berdasarkan teori Jimly Asshiddiqie yang mengklasifikasikan

⁴⁸Ibid., Pasal 42 Huruf c (2).

⁴⁹Ibid., Pasal 51 Huruf d (2).

⁵⁰Rightsizing adalah upaya untuk melakukan penataan lembaga negara yang efektif.

⁵¹Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi, pidato pada acara Rapat Koordinasi Penataan Kelembagaan LPNK, 16 November 2011.

lembaga berdasarkan sumber pembentukannya.⁵² BPIP termasuk ke dalam lembaga tingkat pusat hierarki atau lapisan ketiga, yaitu lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Peraturan Presiden merupakan salah instrumen yang dapat digunakan sebagai dasar pembentukan lembaga lapisan ketiga yang merupakan kewenangan Presiden. Produk hukum tersebut merupakan pelaksanaan kewenangan konstitusional Presiden, baik sebagai Kepala Negara maupun sebagai Kepala Pemerintahan. Berdasarkan ruang lingkup kewenangan, Pembentukan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) didasarkan pada kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan yang dirumuskan berdasarkan undang-undang dasar (to govern on the constitution). Kewenangan konstitusional Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menjadi dasar kewenangan untuk membentuk BPIP. Dasar tersebutlah yang menjadi bagian mengingat Perpres Nomor 17 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila. Perpres a quo merupakan kewenangan atributif berdasarkan kewenangan konstitusional Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Hal ini sesuai dengan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa salah materi muatan Peraturan Presiden berisi materi materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.

Maka dari penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa BPIP merupakan Lembaga penunjang di wilayah eksekutif. Berdasarkan klasifikasi lembaga di tingkat pusat maka BPIP adalah lembaga lapis ketiga Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Dari penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa BPIP adalah organ pendukung atau penunjang auxiliary di bidang eksekutif.

V. Kedudukan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila dalam Sistem Ketatanegaraan: Lembaga Non Struktural atau Lembaga Pemerintah Non Kementerian

- Sebagai Lembaga Non Struktural

Meskipun perkembangan LNS begitu cepat dalam kajian ketatanegaraan, di Indonesia sendiri belum ada dasar yang jelas menentukan definisi Lembaga Non Struktural. Secara umum lembaga non struktural adalah lembaga negara yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi dari lembaga pemerintahan yang sudah ada (eksekutif, legislatif, dan yudikatif) sebagai upaya untuk meningkatkan kinerja dan pelayanan publik maupun sebagai jawaban dalam pelaksanaan tugas-tugas urgen⁵³ yang tidak dapat diwadahi dalam bentuk kelembagaan pemerintahan negara konvensional.⁵⁴

Dari pengelompokan Lembaga Non Struktural yang dinyatakan Jimly Ashididqie menjadi organ konstitusi dan non konstitusi⁵⁵ maka BPIP dapat dikelompokkan ke dalam organ non konstitusi karena pembentukannya di dasarkan pada peraturan perundangan di

⁵²Jimly Asshididqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pascara Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2006), 50.

⁵³Aisten Deputi Hubungan Lembaga Negara dan Lembaga Non Struktural Deputi Bidang Hubungan Kelembagaan dan Kemasyarakatan Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, *10 Profil Lembaga Non Struktural*, (Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2012), hlm. 3.

⁵⁴Pusat Inovasi Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur Deputi Bidang Inovasi Administrasi Negara LAN, *Inovasi Arsitektur*, hlm. 2.

⁵⁵Jimly Asshididqie, "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD 1945 dan Tantangan Pembaharuan Pendidikan Hukum Indonesia," (makalah disampaikan dalam Seminar Nasional "Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Perubahan UUD dan Lokakarya Pembaharuan Kurikulum Pendidikan Tinggi Hukum Indonesia", diselenggarakan oleh Asosiasi Pengajar HTN dan HAN, Jakarta, 7 September 2004), hlm. 32

bawah UUD 1945. Pembentukan BPIP tepatnya dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2018. Dari dasar pembentukannya BPIP adalah LNS yang dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden melalui kewenangan murni dari Presiden sebagai kepala pemerintahan, sehingga proses pembentukannya merupakan manifestasi hak prerogatif Presiden.

LNS sebagai organisasi independen memiliki karakteristik sebagai berikut:⁵⁶⁶

1. Keberadaannya didasarkan peraturan perundang-undangan;
2. Melaksanakan tugas-tugas tertentu dalam rangka penyelenggaraan negara yang bersifat mandiri dan tidak dilakukan oleh lembaga negara atau instansi pemerintah yang ada;
3. Pembiayaan dari anggaran pendapatan dan belanja negara;
4. Nomenklatur organisasi independen dapat disebut Komisi atau nama lain yang lebih sesuai;
5. Kedudukan LNS dalam sistem ketatanegaraan yaitu berada di luar struktur pemerintahan, bertanggung jawab kepada masyarakat dan tidak memihak kepada institusi manapun dan tidak dapat diintervensi oleh siapa pun.
6. Tugas LNS dalam sistem ketatanegaraan adalah melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan kebijakan dalam bidang urusan pemerintahan tertentu serta melaksanakan tugas dalam bidang urusan pemerintahan negara tertentu yang tidak dilakukan oleh lembaga negara atau instansi pemerintah yang ada.
7. Kewenangan dalam mengajukan pertanyaan dan pernyataan pendapat, melakukan pemeriksaan, melakukan *monitoring* dan klarifikasi, memberikan rekomendasi pada instansi terkait, dan memberikan informasi kepada media massa.
8. Susunan keanggotaan lembaganya dapat terdiri dari Ketua dan Wakil Ketua, unsur anggota dan sekretariat sebagai penunjang. Sedangkan asal keanggotaannya dapat berasal dari pemuka agama, sosok masyarakat, anggota lembaga swadaya masyarakat (LSM) dan kalangan perguruan tinggi.

Dari karakteristik tersebut analisis terhadap BPIP adalah sebagai berikut:

Pertama, keberadaan BPIP didasarkan peraturan perundang-undangan yaitu dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila. Hal ini menunjukkan BPIP merupakan lembaga penunjang non organ konstitusi yang dibentuk melalui Peraturan Presiden.

Kedua, BPIP melaksanakan tugas-tugas tertentu dalam rangka penyelenggaraan negara yang bersifat mandiri yang tidak dilakukan lembaga negara atau instansi pemerintah yang ada. BPIP secara spesifik membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila secara menyeluruh dan berkelanjutan, dan melaksanakan penyusunan standarisasi pendidikan dan pelatihan, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan, serta memberikan rekomendasi berdasarkan hasil kajian terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila kepada lembaga tinggi negara, kementerian/ lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan

⁵⁶⁶Risdi Martono, Penataan Kelembagaan Lembaga Non Struktural Melalui Reformasi Birokrasi: Studi Kasus Dewan Penerbangan Dan Antariksa Nasional Republik Indonesia, (Tesis Universitas Indonesia, Jakarta, 2013), hlm. 47 mengutip Anwar Sanusi, Bunga Rampai Kajian Kelembagaan: Penataan Lembaga Non Struktural, (Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan LAN, 2010).

komponen masyarakat lainnya. Akan tetapi tugas ini mirip dengan tugas lembaga negara atau instansi pemerintah yang ada yaitu Kementerian dalam Negeri melalui Direktorat Jenderal Politik dan Pemerintahan Umum. Hal ini terjadi karena upasal 4 ayat (1) UUD 1945 memiliki cakupan yang sangat luas sehingga pengelompokkan urusan pemerintahan dan pendukung urusan pemerintahan menjadi kabur.

Ketiga, BPIP mendapat pembiayaan dari anggaran pendapatan dan belanja negara. Ketentuan ini secara tegas tercantum di dalam Pasal 61 Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila yang berbunyi: "Pendanaan yang diperlukan untuk penyelenggaraan tugas dan fungsi BPIP dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara pada Bagian Anggaran BPIP." Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi⁵⁷⁷ melalui websitenya mengidentifikasi BPIP sebagai lembaga non struktural. Dalam jika demikian maka pembiayaan 909,620 triliun rupiah dalam RAPBN 2020 Anggaran belanja Kementerian Negara/Lembaga yang di dalamnya termasuk LNS, juga dialokasikan untuk BPIP yang adalah LNS.

Keempat, nomenklatur organisasi independen dapat disebut Komisi atau nama lain yang lebih sesuai. BPIP yang merupakan singkatan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila merupakan LNS yang menggunakan nomenklatur Badan. Badan adalah majelis yang terdiri dari sejumlah orang sebagai anggota yang bertujuan menghimpun pendapat dan nasihat melalui konsultasi perundingan, memberi nasihat, memutuskan sesuatu hal dengan jalan berunding.⁵⁸⁸ Penamaan dengan nomenklatur khusus ini penting dalam pengklasifikasian LNS walaupun pada perkembangannya masih belum jelas perbedaannya tugas dan fungsi dan kapan penggunaan nomenklatur tertentu.⁵⁹⁹

Pada karakteristik kelima, BPIP tidak memenuhi karakteristik dengan kedudukan di luar struktur pemerintahan, bertanggung jawab kepada masyarakat dan tidak memihak kepada institusi manapun, dan tidak dapat diintervensi oleh siapa pun. Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila secara tegas mendefinisikan BPIP adalah lembaga yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden sehingga BPIP memihak kepada Presiden dan dapat diintervensi oleh Presiden karena kedudukan dan pertanggungjawabannya.

Keenam, BPIP melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap pelaksanaan kebijakan dalam bidang urusan pemerintahan tertentu serta melaksanakan tugas dalam bidang urusan pemerintahan negara tertentu yaitu membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila secara menyeluruh dan berkelanjutan, dan melaksanakan penyusunan standardisasi pendidikan dan pelatihan, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan, serta memberikan rekomendasi berdasarkan hasil kajian terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila kepada lembaga tinggi negara, kementerian/ lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya meskipun tugas tersebut memiliki potensi tumpang tindih dengan lembaga negara lain (akan dibahas di sub bab berikutnya.)

⁵⁷Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, "Lembaga Non Struktural," diakses 18 Juli 2020.

⁵⁸B.N. Marbun, Kamus Politik, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 126.

⁵⁹Wicitra Wening Palupi, Kedudukan Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan sebagai Lembaga Non Struktural dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia, (Skripsi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2016) mengutip Hasil Wawancara dengan Bapak Jati Triatmojo Sejati dari Kepala Bagian Administrasi LAN, pada tanggal 7 April 2016

Ketujuh, BPIP memiliki kewenangan dalam mengajukan pertanyaan dan pernyataan pendapat, melakukan pemeriksaan, melakukan *monitoring* dan klarifikasi, memberikan rekomendasi pada instansi terkait, dan memberikan informasi kepada media massa. Kewenangan tersebut terpenuhi dari tugas BPIP yang telah dipaparkan dan fungsinya sebagai berikut:

1. perumusan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila;
2. penyusunan garis-garis besar haluan ideologi Pancasila dan peta jalan pembinaan ideologi Pancasila;
3. penyusunan dan pelaksanaan rencana kerja dan program pembinaan ideologi Pancasila;
4. koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila;
5. pengaturan pembinaan ideologi Pancasila;
6. pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pengusulan langkah dan strategi untuk memperlancar pelaksanaan pembinaan ideologi Pancasila;
7. pelaksanaan sosialisasi dan kerja sama serta hubungan dengan lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya dalam pelaksanaan pembinaan ideology Pancasila;
8. pengkajian materi dan metodologi pembelajaran Pancasila;
9. advokasi penerapan pembinaan ideologi Pancasila dalam pembentukan dan pelaksanaan regulasi;
10. penyusunan standardisasi pendidikan dan pelatihan Pancasila serta menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan; dan
11. perumusan dan penyampaian rekomendasi kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila.

Kedelapan, BPIP memiliki ciri susunan organisasi/keanggotaan:(a) terdiri dari: Ketua dan Wakil Ketua, unsur anggota dan sekretariat sebagai penunjang, (b) berasal dari misalnya, tokoh agama, tokoh masyarakat, anggota lembaga swadaya masyarakat dan kalangan perguruan tinggi.

Dari kedelapan indikator tersebut, BPIP tidak memenuhi BPIP karakteristik kedudukannya sebagai lembaga non struktural. Jika dilihat seharusnya lembaga non struktural diidentifikasi dengan kedudukannya yang berada di luar organisasi pemerintah dan bertanggungjawab kepada masyarakat serta bebas intervensi. Sedangkan kedudukan BPIP secara gamblang dinyatakan sebagai lembaga yang berada di bawah Presiden maka BPIP berada di dalam organisasi pemerintah). BPIP pun bertanggung jawab kepada Presiden sehingga tidak memenuhi sifat yang bebas intervensi. Dengan kedudukan dan pertanggungjawaban yang demikian maka Presiden dapat membubarkan BPIP sewaktu-waktu. Konsekuensi ini juga menjadikan alasan UKP-IP dinaikkan statusnya sebagai BPIP agar kelembagaannya menjadi permanen tanpa mengikuti jabatan Presiden, tidak menunjukkan urgensi yang cukup kuat.

Hal ini tentu tidak mencerminkan pengertian LNS secara teori yang dikemukakan oleh Kementerian PAN-RB lembaga di luar struktur organisasi pemerintah, yang bersifat independen, serta memiliki otonomi dalam menjalankan mandatnya sesuai peraturan perundang-undangan atau Kemudian Lembaga Administrasi Negara (LAN) terdapat pernyataan bahwa LNS sama sebagai organisasi independen dibentuk untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu dalam rangka penyelenggaraan negara atau instansi pemerintah yang ada, yang

bersifat mandiri dan bebas dari campur tangan pemerintah atau pihak-pihak lainnya, kecuali untuk hal yang secara tegas diatur oleh peraturan perundang-undangan seperti pembentukan dan anggarannya.¹⁰

- Sebagai Lembaga Pemerintah Non Kementerian

Dilihat dari segi amanat dasar pembentukan BPIP termasuk ke dalam LPNK yang dibentuk atas inisiatif Presiden sendiri. Untuk menganalisis BPIP sebagai sebuah LPNK maka akan diuraikan terlebih dahulu karakteristiknya untuk selanjutnya dianalisis sebagai berikut:

1. Menangani tugas spesifik tertentu yang bersifat keahlian;
2. Tidak ditangani oleh kementerian karena bukan urusan kementerian;
3. Bersifat lintas kementerian;
4. Tidak menangani fungsi regulasi publik (*pouvoir reglementaire*);
5. Perhatian yang khusus pada fungsi pengkajian/penelitian, pemberian dukungan manajemen pemerintahan dan pemberian dukungan substansi pemerintahan.

Berangkat dari karakteristik tersebut, terdapat beberapa ciri khas BPIP dalam perspektif Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Pertama, BPIP menangani tugas spesifik tertentu yang bersifat keahlian yaitu membantu Presiden merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila secara menyeluruh dan berkelanjutan, dan melaksanakan penyusunan standardisasi pendidikan dan pelatihan, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan, serta memberikan rekomendasi berdasarkan hasil kajian terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila kepada lembaga tinggi negara, kementerian/ lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya. Dalam BPIP terdapat Kelompok Ahli yang terdiri atas Tenaga Ahli yang secara fungsional bertanggung jawab kepada Kepala melalui Wakil Kepala dan secara teknis umum dikoordinasikan oleh Wakil Kepala serta secara teknis substantif dipimpin oleh masing-masing Deputi dan secara administratif difasilitasi oleh Sekretaris Utama.

Kedua, apakah BPIP memenuhi karakteristik LPNK yang melakukan tugas yang tidak ditangani oleh kementerian menjadi perdebatan. LPNK seharusnya melakukan tugas yang tidak ditangani oleh kementerian karena LPNK memiliki fungsi dukungan manajemen ataupun substansi pemerintahan terkait tugas pemerintahan. Berdasarkan Pasal 3 Perpes 7 Tahun 2018, BPIP mempunyai tugas membantu Presiden dalam merumuskan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, melaksanakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian pembinaan ideologi Pancasila secara menyeluruh dan berkelanjutan, dan melaksanakan penyusunan standardisasi pendidikan dan pelatihan, menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan, serta memberikan rekomendasi berdasarkan hasil kajian terhadap kebijakan atau regulasi yang bertentangan dengan Pancasila kepada lembaga tinggi negara, kementerian/ lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya. Jika melihat pada rumusan pasal a quo maka bisa disimpulkan bahwa BPIP memiliki fungsi dukungan manajemen ataupun substansi pemerintahan terkait tugas pemerintahan yaitu melakukan pembinaan Pancasila.

Pada realitanya tugas demikian, pada status quo saat ini juga diidentifikasi masuk ke dalam tugas Kementerian Dalam Negeri. Kementerian dalam negeri memiliki tugas menyelenggarakan urusan dibidang pemerintahan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagaimana Pasal 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015 Tentang Kementerian Dalam Negeri. Tugas tersebut salah satunya menyelenggarakan fungsi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan

kebijakan di bidang politik dan pemerintahan umum,⁶⁰13 yang salah satunya berkaitan dengan pembinaan Pancasila.

Ketiga, BPIP melebihi karakteristik melaksanakan tugas yang bersifat lintas kementerian. Jika melihat tugas BPIP yang berkaitan dengan ideologi negara tidak hanya bersifat lintas kementerian akan tetapi bersifat lintas lembaga negara secara keseluruhan baik lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, dan sebagainya. Lebih jauh lagi lingkup tugas BPIP juga menyentuh organisasi sosial politik dan komponen masyarakat. Jika dibandingkan dengan Lembaga Penunjang lain seperti Kantor Staf Presiden, BPIP di dalam Perpres 7 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi tidak memiliki tim khusus dan gugus tugas lintas kementerian dan/atau lembaga terkait untuk penanganan masalah tertentu seperti yang tertera dalam Pasal 10 ayat (1) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 83 Tahun 2019 tentang Kantor Staf Presiden.

Apabila dicermati tugas dan fungsi susunan organisasi BPIP, bukan berarti lembaga ini tidak memiliki susunan organisasi yang mengurus koordinasi antar lembaga. BPIP memiliki Deputy Bidang Hubungan Antar Lembaga, Sosialisasi, Komunikasi, dan Jaringan yang mempunyai tugas mirip koordinasi keluar lembaga akan tetapi cakupannya meliputi kementerian/lembaga, lembaga tinggi negara, pemerintah daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya. Deputy Bidang Hubungan Antar Lembaga, Sosialisasi, Komunikasi, dan Jaringan bertugas melaksanakan program strategis hubungan antar lembaga, sosialisasi, komunikasi, dan jaringan pembinaan ideologi Pancasila dengan menyelenggarakan fungsi salah satunya pelaksanaan koordinasi dan sinkronisasi program strategis dan program kerja pembinaan ideologi Pancasila dengan lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, pemerintahan daerah, organisasi sosial politik, dan komponen masyarakat lainnya.

Keempat, BPIP memenuhi karakteristik tidak menangani fungsi regulasi publik. Sebelum penjelasan yang lebih jauh maka ada baiknya memaparkan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan regulasi publik. Regulasi berasal dari bahasa Inggris, yakni *regulation* atau peraturan. Peraturan publik mengacu pada implementasi peraturan oleh lembaga pemerintah yang didukung oleh hukum.⁶¹ Dengan kata lain, peraturan berarti penggunaan instrumen hukum untuk implementasi tujuan kebijakan sosial-ekonomi.⁶²15 Jadi, regulasi publik adalah ketentuan yang harus dijalankan dan dipatuhi dalam proses pengelolaan organisasi publik untuk implementasi tujuan tertentu.

Deputi Bidang Hukum, Advokasi, dan Pengawasan Regulasi mempunyai tugas melaksanakan internalisasi dan institusionalisasi Pancasila di bidang hukum, advokasi, dan pengawasan regulasi.⁶³16 Dalam melaksanakan tugas Deputi Bidang Hukum, Advokasi, dan Pengawasan Regulasi menyelenggarakan fungsi antara lain penyelenggaraan institusionalisasi Pancasila terhadap hukum nasional agar selaras dengan dasar negara⁶⁴; pemberian

⁶⁰Indonesia, Peraturan Presiden tentang Kementerian Dalam Negeri, Perpres No. 11 Tahun 2015, Ps. 3(a) 2.

⁶¹Regulation, in its broadest definition is often equated with government. Government regulation or public regulation refers to the implementation of rules by government agencies that is backed up by law.

Prof. Dr. Coskun Can Aktan, *Regulatory Public Policies: An Introductory Survey*, International Journal Of Economics And Finance Studies Vol 8, No 2, 2016 mengutip Brown C.V. & P.M.Jackson, *Public Sector Economics*, 4th ed. Oxford: UK; Blackwell, 1994, hlm.48.

⁶²In other words, regulation means the employment of legal instruments for the implementation of social-economic policy objectives. Ibid., mengutip Hertog, Johan den., "General Theories of Regulation", 1999. Hlm. 223.

⁶³Indonesia, Peraturan Presiden tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila, Perpres No. 7 Tahun 2018, Ps. 26.

⁶⁴Indonesia, Peraturan Presiden tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila, Perpres No. 7 Tahun 2018, Ps. 27 (b).

rekomendasi berdasarkan hasil pengawasan dan kajian kepada lembaga tinggi negara, kementerian/lembaga, dan pemerintahan daerah mengenai regulasi yang bertentangan dengan nilai-nilai dasar Pancasila⁶⁵, penanganan penyelesaian dan penanggulangan masalah dan kendala dalam pembinaan ideologi Pancasila.⁶⁶ Selain itu Deputi Bidang Pengkajian dan Materi mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila, pengkajian dan perumusan standarisasi materi pembinaan ideologi Pancasila, memiliki fungsi antara lain perumusan arah kebijakan pembinaan ideologi Pancasila;⁶⁷ penyusunan garis-garis besar haluan ideologi Pancasila dan peta jalan pembinaan ideologi Pancasila.⁶⁸ Dari tugas dan fungsi di atas jika institusionalisasi dan pembinaan Pancasila hanya bersifat rekomendasi maka kriteria ini terpenuhi namun jika bersifat mengikat maka dapat dikatakan bahwa BPIP menangani fungsi regulasi publik. Jika demikian maka BPIP melakukan fungsi regulasi publik berkaitan dengan ideologi negara.

Dari penjelasan karakteristik keempat maka BPIP juga memenuhi karakteristik yang kelima, yaitu khusus pada fungsi pengkajian/penelitian, pemberian dukungan manajemen pemerintahan dan pemberian dukungan substansi pemerintahan. Fungsi pengkajian/penelitian BPIP tercantum dalam pasal 4 huruf (h) Peperes 7 Tahun 2018 tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila.

Selain karakteristik berdasarkan teori di atas, salah satu ciri LPNK adalah kedudukannya. Dilihat dari kedudukannya di bawah Presiden dan pertanggungjawabannya kepada Presiden maka BPIP termasuk LPNK.

VI. Ambiguitas BPIP sebagai Lembaga Non Struktural atau Lembaga Pemerintah Non Kementerian

Dari ciri yang telah dipaparkan BPIP memenuhi tujuh dari delapan karakteristik LNS. Dari kedelapan indikator tersebut, BPIP tidak memenuhi BPIP karakteristik kedudukannya sebagai lembaga non struktural karena kedudukannya. Lembaga non struktural diidentifikasi dengan kedudukannya yang berada di luar organisasi pemerintah dan bertanggungjawab kepada masyarakat serta bebas intervensi. Dari kedudukan tersebut BPIP seharusnya merupakan LPNK. Walaupun kedudukannya sesuai sebagai LPNK, akan tetapi jika dilihat dari karakteristik LPNK BPIP juga hanya memenuhi dua dari enam karakteristik BPIP yaitu menangani tugas spesifik tertentu yang bersifat keahlian dan didukung kedudukannya yang telah dijelaskan sebelumnya.

Dari analisis di atas BPIP condong ke LNS akan tetapi kedudukannya berada di bawah executive agency yang seharusnya merupakan posisi LPNK. Hal ini menunjukkan bahwa LNS yang didefinisikan sebagai lembaga yang independen yang seharusnya tidak berada di bawah ranah kekuasaan utama, kenyataannya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Keadaan yang demikian tidak hanya terjadi dalam kelembagaan BPIP akan beberapa lembaga yang di dalam peraturan pemebentukannya disebut sebagai LNS akan tetapi berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Adapun beberapa lembaga demikian yakni Komisi Kejaksaan, Komite Akreditasi Nasional Komite Ekonomi dan Industri Nasional, Komisi Kepolisian Nasional, dan lain-lain.

Anomali kelembagaan ini muncul karena memang belum ada peraturan perundangan yang memayungi secara jelas definisi dan karakteristik masing-masing LNS dan

⁶⁵Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila*, Perpres No. 7 Tahun 2018, Ps. 27 (c).

⁶⁶Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila*, Perpres No. 7 Tahun 2018, Ps. 27 (e)

⁶⁷Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila*, Perpres No. 7 Tahun 2018, Ps. 31 (a)

⁶⁸Indonesia, *Peraturan Presiden tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila*, Perpres No. 7 Tahun 2018, Ps. 31 (b)

LPNK di dalam ketatanegaraan Indonesia. Maka dari itu penting kiranya merumuskan secara jelas bagaimana pengertian, kedudukan, pertanggungjawaban, dan karakteristik masing-masing lembaga untuk melakukan penataan ketatanegaraan sesuai hakekatnya. Gelombang perubahan kelembagaan di berbagai belahan dunia yang terjadi secara besar-besaran memanglah tidak dapat dihindarkan, namun diperlukan panduan bagi reformasi desain kelembagaan.⁶⁹

VII. Kesimpulan

Kedudukan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila (BPIP) secara ketatanegaraan menjadi problematika. Badan Pembinaan Ideologi Pancasila pada tidak dapat dikategorikan sebagai Lembaga Non Struktural maupun Lembaga Pemerintah Non Kementerian karena tidak memenuhi karakteristik dari masing-masing lembaga walaupun belum ada dasar hukum yang jelas untuk menjustificasinya.

Jika dilihat hubungannya dengan lembaga negara lain berdasarkan tugas dan fungsinya maka BPIP mengalami masalah ketatanegaraan. Tugas dan fungsi yang dimiliki oleh Badan Pembinaan Ideologi Pancasila telah dimiliki oleh Lembaga Ketahanan Nasional dan Kementerian Dalam Negeri. Melihat pengaturannya didasarkan pada Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah, maka pembinaan Pancasila dilakukan dalam lingkup urusan pemerintahan yang mengatur hubungan pusat dan daerah. Sedangkan untuk melaksanakan kewenangan tersebut dalam lingkup yang sangat luas seperti tugas BPIP, perlu sebuah lembaga khusus untuk melakukan pembinaan melalui program yang terencana, sistematis, dan terpadu. Dalam beberapa konstitusi negara lain, terdapat lembaga penegak atau pembinaan ideologi di negara lain seperti Konstitusi Korea Utara dan Konstitusi Pakistan. Menurut penulis perlu menegaskan kedudukan BPIP sebagai Lembaga Non Struktural melalui Undang-Undang. Khusus untuk pengujian norma, Mahkamah Konstitusi menghadirkan BPIP sebagai pihak terkait di dalam persidangan. Dengan kondisi tersebut, Perlu adanya pengaturan mengenai Lembaga Non-Struktural dan Lembaga Pemerintahan Non Kementerian, baik dari definisi maupun terkait dengan bagaimana sebuah lembaga dapat diidentifikasi menjadi kedua lembaga tersebut baik dari kedudukan maupun kewenangannya. Di samping itu, dilakukan peningkatan payung hukum Badan Pembinaan Ideologi Pancasila yang sebelumnya dari Peraturan Presiden menjadi Undang-Undang dan penegasan kedudukannya sebagai Lembaga Non Struktural.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alder, John. *Constitutions and Administrative Law*. London: The Macmillan Press LTD, 1989.
- Arifin, Firmansyah. *et al. Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*. Jakarta: Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), 2005.
- Asimow, Michael R. *Gilbert Law Summaries: Administrative Law*. Ed. 13. Minnesota: West Academic, 2002.
- Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kelembagaan dalam Undang-Undang Dasar 1945*. Yogyakarta: FHUII Press, 2005.
- _____. *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Sinar Grafika, 2012.
- _____. *Ideologi, Pancasila, dan Konstitusi*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 2014.

⁶⁹Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara*, hlm. 351

- _____. *Komentar atas Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945*. Cet. 1. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- _____. *Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Cet. 1. Jakarta: Sekretariat Jenderal Kepaniteraan MKRI, 2006.
- _____. *Menjaga Denyut Nadi Konstitusi: Refleksi Satu Tahun Mahkamah Konstitusi*. Jakarta: Konstitusi Press, 2004.
- _____. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2008.
- _____. *Model-model Pengujian Konstitusional di Berbagai Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- _____. *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid I*. Cet. 1. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- _____. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Deputi Hubungan Lembaga Negara dan Lembaga Non Struktural, Kementerian Sekretariat Negara. *Profil 10 Lembaga Non Struktural*. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara, 2010.
- Deputi Bidang Hukum Kelembagaan Dan Kemasyarakatan, Kementerian Sekretariat Negara. *10 Profil Lembaga Non Struktural*. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara, 2011.
- Deputi Hubungan Lembaga Negara dan Lembaga Non Struktural, Kementerian Sekretariat Negara. *Profil 10 Lembaga Non Struktural*. Jakarta: Kementerian Sekretariat Negara, 2012.
- Funk, William F. dan Richard H. Seamon. *Administrative Law: Examples and Explanations*. New York: Aspen Publishers Inc, 2001.
- Gaffar, Affan. *Politik Indonesia: Transisi menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Belajar, 1999.
- Harijanti, Susi Dwi. *et. al. eds. Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri*. Cet. 1. Bandung: Pusat Studi kebijakan Negara Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2016.
- Lembaga Administrasi Negara, *Laporan Akhir Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (Arsitek Kelembagaan Tahun 2014-2019)*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2019.
- Lembaga Administrasi Negara. *Sistem Administrasi Negara Kesatuan Republik Indonesia*. Jilid I. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, 2003.
- Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.
- _____. *Lembaga-Lembaga di Dalam dan di Luar UUD 1945*.
- _____. *Politik Perundang-Undangan, Bahan Kuliah Hukum Tata Negara*.
- Pusat Inovasi Kelembagaan dan Sumber Daya Aparatur Deputi Bidang Inovasi Administrasi Negara LAN. *Inovasi Arsitektur [Lembaga Non Struktural] Kriteria, Batasan, dan Arah Penataan Kedepan*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2015.
- Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan, LAN. *Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat (Arsitektur Kelembagaan Tahun 2014 - 2019)*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara, 2013.

Artikel Ilmiah

- Basarah, Ahmad. "Kajian Teoritis terhadap Auxiliary State's Organ dalam Struktur Ketatanegaraan Indoonesia." MMH Jilid 43 No.1 (Januari 2014).
- Muladi, "Penataan Lembaga Non-Struktural (LNS) Dalam Kerangka Reformasi Birokrasi serta Upaya Formulasi Kebijakan Strategis Kelembagaan Negara." *Jurnal Negarawan Sekretariat Negara RI* (November 2010).
- Nurthanjo, Hendra. "Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara", *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Vol. 35. No. 3 (Juli-September 2005), hlm. 275-287.

Bidang Studi Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Susanto, Sri Nur Hari. "Pergeseran Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Amendemen UUD 1945." *MMH* Vol. 43 (2) (April 2014), hlm. 279-288.

Zoelva, Hamdan. "Tinjauan Konstitusional Penataan Lembaga Non-Struktural di Indonesia." *Jurnal Negarawan* Sekretariat Negara RI (November 2010).

Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*.

Indonesia. *Undang Undang Kementerian Negara*, UU No 39 Tahun 2008, LN No. 166 Tahun 2008, TLN No.4916.

Indonesia. *Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. UU No 5 Tahun 1999, LN No 33 Tahun 1999, TLN NO. 3817.

Indonesia. *Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. UU No. 12 Tahun 2011, LN No. 82 Tahun 2011, TLN No. 5234.

Indonesia. *Undang-Undang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan*. UU No.15 Tahun 2019.

Indonesia. *Peraturan Presiden tentang Badan Pembinaan Ideologi Pancasila*. Perpres No. 7 Tahun 2018, LN No. 17 Tahun 2018.

Indonesia, Badan Pembinaan Ideologi Pancasila. *Peraturan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pembinaan Ideologi Pancasila*. Perban No.1 Tahun 2018.

Indonesia, Badan Pembinaan Ideologi Pancasila. *Peraturan Badan Pembinaan Ideologi Pancasila tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pembinaan Ideologi Pancasila*. Perban No.2 Tahun 2018.