

Menakar Konsistensi Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Kementerian Negara dari Perspektif Hukum Administrasi Negara: Telaah Program *Food Estate* dan Penanganan Covid-19 pada Periode Kedua Pemerintahan Joko Widodo

Muhammad Rifai Yusuf*

Magister Hukum Kenegaraan, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia,
muhamadrifaiyusuf@mail.ugm.ac.id

Azmi Fathu Rohman

Magister Hukum Kenegaraan, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia,
azmifathurohman@mail.ugm.ac.id

Naufal Rizqiyanto

Magister Hukum Kenegaraan, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia,
naufalrizqiyanto@mail.ugm.ac.id

Syarif Hidayat

Magister Hukum Kenegaraan, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, Indonesia,
syarifhidayat@mail.ugm.ac.id

Abstract. The administration of the government has recently shown "bureaucratic irregularities" where the handling of some issues by ministries appointed by the president does not correspond to their main duties. The execution of the food estate program by the Ministry of Defense and the handling of the Covid-19 by the Ministry of State-Owned Enterprises are clear case samples. To find out which ministry truly has the authority, this research seeks to examine the consistency of the authorities of the two ministries with the affairs handled through the cultivation of two main problems. First, what is the position, duties and authority of state ministries both in the regulatory framework and the existing theory/doctrine explanations in administrative law. Second, to what extent is the consistency of the implementation of the duties and authorities of the ministries that become the focus of the study from the perspective of administrative law. This research is normative legal research by describing and analyzing qualitatively secondary data i.e. primary and secondary legal materials. The approach method used are conceptual and statutory approaches. The results showed that the position and authorities of state ministries in Indonesia have clear legal bases including the ministries that have authority in food estate and Covid-19 handling, namely the Ministry of Agriculture and the Ministry of Health. Thus, the Ministry of Defense which is the leading sector in the food estate program and the Ministry of State-Owned Enterprises in handling Covid-19 show bureaucratic inconsistencies.

Keywords: Ministry of State, Duties, Authority, Administrative Law

Abstrak. Penyelenggaraan pemerintahan belakangan ini menunjukkan "kejanggalan birokrasi" dimana penanganan masalah oleh kementerian yang ditunjuk presiden tidak bersesuaian dengan tugas pokoknya. Eksekusi program *food estate* oleh Kementerian Pertahanan sebagai leading sector dan penanganan pandemi *Covid-19* oleh Kementerian BUMN menjadi contoh kasus yang nyata. Guna mengetahui kementerian mana yang sesungguhnya memiliki otoritas dalam konteks dua contoh kasus tersebut, maka penelitian ini berupaya menguji konsistensi tugas dan wewenang kedua kementerian dimaksud dengan urusan yang ditangani melalui pengembangan dua permasalahan utama. Pertama bagaimana kedudukan, tugas, dan wewenang kementerian negara baik dalam kerangka regulasi maupun penjelasan teori/doktrin yang berlaku di wilayah hukum administrasi negara. Kedua sejauh mana konsistensi pelaksanaan tugas dan wewenang kementerian yang menjadi fokus kajian dari perspektif hukum administrasi negara. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan menjabarkan dan menganalisis secara kualitatif data sekunder berupa bahan hukum primer dan sekunder. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual dan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan serta cakupan tugas dan wewenang kementerian negara di Indonesia memiliki landasan hukum yang cukup jelas, baik di tingkat Undang-Undang Dasar maupun aturan pelaksana termasuk kementerian yang sesungguhnya memiliki otoritas dalam pelaksanaan *food estate* maupun penanganan *Covid-19* yakni Kementerian Pertanian dan Kementerian Kesehatan. Dengan demikian Kementerian Pertahanan yang menjadi leading sector dalam program *food estate* dan Kementerian BUMN dalam penanganan *Covid-19* menunjukkan ketidakkonsistenan secara birokratis dari sisi ruang lingkup urusan yang ditangani oleh keduanya.

Kata Kunci: Kementerian Negara, Tugas, Wewenang, Hukum Administrasi Negara

Submitted: 12 June 2024 | Reviewed: 26 August 2024 | Revised: 2 March 2025 | Accepted: 23 June 2025

PENDAHULUAN

Kementerian negara merupakan perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.¹ Secara struktural, kementerian negara dipimpin oleh seorang menteri yang ditunjuk langsung oleh presiden.² Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU KN). Kementerian negara mempunyai peran yang strategis dikarenakan dapat merumuskan kebijakan, peraturan, pelayanan publik dan program-program yang dicanangkan oleh presiden.³ Oleh karena itu, agar kementerian negara dalam menjalankan perannya sebagai pembantu presiden dapat bekerja efektif dan efisien, maka dirumuskan aturan tentang tugas dan fungsi kementerian di dalam UU KN dan secara khusus di dalam Perpres tentang kementerian terkait.

Namun pada prakteknya, proses penyelenggaraan pemerintahan belakangan diwarnai oleh adanya “kejanggalan birokrasi” dimana persoalan tertentu yang ditangani oleh beberapa kementerian tampak tidak selaras dengan wilayah kerja atau tugas pokok dan fungsi kementerian yang ditunjuk.⁴ Beberapa kasus yang dapat diambil sebagai contoh diantaranya adalah program lumbung pangan (*food estate*) yang ditangani oleh Kementerian Pertahanan yang seharusnya sesuai tugas dan fungsinya menjadi kewenangan dari Kementerian Pertanian.⁵ Demikian pula dalam hal penanganan pandemi Covid-19 dimana Kementerian Kesehatan dinilai gagal

¹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

² Nur Wahyuni, “Perbandingan Administrasi Negara Indonesia dengan Korea Selatan, Iripa,” *Jurnal Ilmiah Riset Dan Pengembangan* 9, no. 8 (2024): 33.

³ Sistem presidensial sebagaimana praktik di Indonesia menjadikan formasi pemerintahan sangat ditentukan oleh keputusan politik presiden. Cristina Bucur, “Presidents and Cabinet Payoffs in Coalition Governments,” *Political Studies Review* 18, no. 1 (July 5, 2019): 30–52, <https://doi.org/10.1177/1478929919856875>. Lihat pula praktik di negara lain Lubomír Kopeček and Miloš Brunclík, “How Strong Is the President in Government Formation? A New Classification and the Czech Case,” *East European Politics and Societies: And Cultures* 33, no. 1 (May 4, 2018): 109–34, <https://doi.org/10.1177/0888325418770737>.

⁴ Anin Dhita Kiky Amrynudin dan Riris Katharina, “Birokrasi dan Kebijakan Percepatan Penanganan Covid-19,” *Info Singkat* XII, no. 9 (2020).

⁵ Kennial Laia, “Food Estate Kalteng Dikelola Kemenhan, Aktivitis Mengkritik Jokowi,” *Betabita.Id*, 2020, <https://betabita.id/news/detail/5500/food-estate-kalteng-dikelola-kemenhan-aktivis-mengkritik-jokowi.html?v=1603684840>. diakses pada 20 Mei 2024.

berperan sebagai *leading sector*.⁶ Presiden Joko Widodo dalam penanggulangan Covid-19 hanya menjadikan Kementerian Kesehatan sebagai *leading sector* dalam pelaksanaan program pembatasan sosial berskala besar (PSBB),⁷ yaitu salah satu program dalam penanganan Covid-19. Sedangkan untuk ketua pelaksana penanganan Covid-19 presiden menunjuk Kementerian Badan Usaha Milik Negara (Kementerian BUMN),⁸ sementara Kepala Satuan Tugas Penanganan Covid-19 presiden menunjuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).⁹

Kebijakan tersebut pada akhirnya melahirkan situasi yang tidak ideal. Adanya tata kelola yang tumpang tindih menyebabkan penanganan awal Covid-19 menjadi lambat.¹⁰ Berbagai kritik ditujukan terhadap kebijakan presiden yang dinilai kurang tepat dalam penanganan Covid-19.¹¹ Contoh konkret tersebut menunjukkan adanya anomali respon pemerintah dalam menghadapi persoalan aktual yang menimbulkan kesan bahwa penyelesaian persoalan aktual tidak dilakukan berbasis hukum melainkan berbasis pada orang atau cenderung menggunakan pendekatan politik alih-alih hukum.¹² Padahal, penyelenggaraan pemerintahan dari sisi hukum

⁶ Rahmad Fauzan, "Asosiasi Rumah Sakit Bingung Siapa Leading Sector Saat Pandemi," *Bisnis.Com*, 2020, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200908/12/1288632/asosiasi-rumah-sakit-bingung-siapa-leading-sector-saat-pandemi>. diakses pada 20 Mei 2024.

⁷ Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*. Defanny Fitri Anatasia, "Menteri Kesehatan Sebagai Leading Sector dalam Penanganan Wabah Covid-19 Ditinjau dari Teori Kewenangan," *Gloria Justitia* 1, no. 1 (January 7, 2022): 28–44, <https://doi.org/10.25170/gloriajustitia.v1i1.3028>.

⁸ Budiarti Utami Putri dan Eko Ari Wibowo, "Menkes Tak Komandoi Penanganan Covid-19, Ini Kata Demokrat," *Tempo*, July 22, 2020, <https://www.tempo.co/politik/menkes-tak-komandoi-penanganan-covid-19-ini-kata-demokrat-599109>., CNN Indonesia, "Jokowi Jadikan Erick Thohir Ketua Tim Penanganan Corona," *Cnnindonesia.Com*, July 20, 2020, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200720133452-532-526661/jokowi-jadikan-erick-thohir-ketua-tim-penanganan-corona>.

⁹ Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)* dan Pemulihan Ekonomi Nasional; Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (COVID-19)*.

¹⁰ "Siaran Perss Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia - Tata Kelola Tumpang Tindih Penyebab Penanganan Covid-19 Lambat," n.d., <https://pshk.or.id/publikasi/siaran-perss/tata-kelola-tumpang-tindih-penyebab-penanganan-covid-19-lambat/>. diakses pada 20 Mei 2024.

¹¹ Rikard Djegadut, "Keras! Sejumlah Kritik Terhadap Kebijakan Jokowi Prioritaskan Ekonomi Ketimbang Kesehatan," *Indonews.Id*, 2020, <https://indonews.id/artikel/311507/Keras-Sejumlah-Kritik-Terhadap-Kebijakan-Jokowi-Prioritaskan-Ekonomi-ketimbang-Kesehatan/>. diakses pada 20 Mei 2024.

¹² Dari sisi pendekatan doktrinal hukum administrasi negara, tindakan hukum pejabat publik harus dapat dijustifikasi dasar hukumnya (keabsahan, prediktabilitas). Lihat Martin Burgi, *et al.*, "Public Administration and Law," *European Perspectives for Public Administration* (Leuven University Press, 2020), <http://www.jstor.org/stable/j.ctvv417th.12>. Bandingkan David Dyzenhaus, "The Rule of (Administrative) Law in International Law," *Law and Contemporary Problems* 68, no. 3/4 (2005): 127–66, <https://doi.org/10.2307/27592109>. dalam konteks *common law*.

administrasi negara hendaknya berpegang pada sarana hukum yang *established*,¹³ dalam hal ini penanganan persoalan dilakukan oleh badan atau pejabat tata usaha negara yang memang memiliki kewenangan untuk itu baik secara regulatif maupun teoretis, dalam hal ini teori kewenangan dan landasan bertindak.

Kajian mengenai kedudukan dan kewenangan kementerian negara di Indonesia telah beberapa kali dilakukan sebelumnya, diantaranya adalah (i) pembahasan kementerian dalam sistem ketatanegaraan Indonesia;¹⁴ (ii) kewenangan kementerian dan problem koordinasi serta tumpang tindih kewenangan;¹⁵ dan (iii) kewenangan Kementerian Kesehatan dalam konteks Covid-19¹⁶ dan Kementerian Pertahanan dalam konteks pelaksanaan program *food estate*.¹⁷ Secara berjenjang, kajian pada kelompok terakhir adalah yang paling bersinggungan dengan penelitian ini. Namun demikian, aspek kewenangan formal kementerian dan konsistensinya dengan masalah yang ditangani, dalam hal ini penanganan Covid-19 dan program *food estate*, dalam kurun periode kedua pemerintahan Presiden Joko Widodo belumlah dibahas.

¹³ Sirajul Munif *et al.*, *Hukum Administrasi Negara* (Serang Banten: PT Sada Kurnia Pustaka, 2023), 237. Lihat pula Gunnar Folke Schuppert, “*The Language of Law as the Language of Order and Conflict Resolution*,” in *A Global History of Ideas in the Language of Law* (Frankfurt am Main: Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory, 2021), <http://www.jstor.org/stable/j.ctv1j13z40.9>. untuk arti luas dari kepastian hukum (*certainty of expectation, certainty of meaning, certainty of compliance*).

¹⁴ Christin Nathania Liu, “Kedudukan Kementerian Negara dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia,” *Lex Privatum* 10, no. 5 (Agustus 2022): 1–17., Roziqin dan Ibnu Sofyhan, “Kedudukan Kelembagaan Kementerian Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Jurnal De Jure* 15, no. 1 (April 2023): 33–45., Indah Purwakasari Prasetyaningsih, “Kedudukan Menteri dalam Sistem Pemerintahan Menurut Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara” (Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2012), <https://law.uii.ac.id/wp-content/uploads/2013/01/FH-UII-KEDUDUKAN-MENTERI-DALAM-SISTEM-PEMERINTAHAN.pdf>.

¹⁵ Fence M. Wantu and Ahmad, “Mekanisme Koordinasi dan Sinkronisasi Lembaga Kementerian Negara: Suatu Praksis Menuju Kabinet yang Efektif,” *Jurnal Al-Ahkam* 15, no. 9 (2019): 69–80. Abdi Rahibin, *et al.*, “Harmonisasi Kewenangan Antara Kementerian Desa Tertinggal dan Transmigrasi dengan Kementerian dalam Negeri dalam Pembangunan Desa,” *Jurnal Education and Development* 1, no. 1 (2022): 649–55., Defanny Fitri Anatasia, “Menteri Kesehatan Sebagai Leading Sector dalam Penanganan Wabah Covid-19 Ditinjau dari Teori Kewenangan,” *Gloria Justitia* 1, no. 1 (January 7, 2022): 28–44, <https://doi.org/10.25170/gloriajustitia.v1i1.3028>.

¹⁶ Defanny Fitri Anatasia, “Menteri Kesehatan sebagai Leading Sector dalam Penanganan Wabah Covid-19 Ditinjau dari Teori Kewenangan,” *Gloria Justitia* 1, no. 1 (January 7, 2022): 28–44, <https://doi.org/10.25170/gloriajustitia.v1i1.3028>.

¹⁷ Alfin Febrian Basundoro dan Fadhil Haidar Sulaeman, “Meninjau Pengembangan *Food Estate* sebagai Strategi Ketahanan Nasional pada Era Pandemi Covid-19,” *Jurnal Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia* 8, no. 2 (September 2020): 27–41., Iqbal Yanuar Ramadhan, “Sekuritisasi dalam Kebijakan *Food Estate* di Era Pemerintahan Joko Widodo,” *Aliansi: Jurnal Politik, Keamanan dan Hubungan Internasional* 2, no. 3 (January 29, 2024): 153–63, <https://doi.org/10.24198/aliansi.v2i3.51956>.

Aspek inilah yang menjadi fokus penelitian ini sekaligus mengisi kekosongan penelitian terdahulu dengan memanfaatkan pendekatan Hukum Administrasi Negara.

Penelitian ini dengan demikian bertujuan untuk *pertama*, menjabarkan kedudukan, tugas dan fungsi kementerian negara dari sisi regulasi. Perspektif hukum administrasi negara khususnya konsep kewenangan dan batasan bertindak juga ditambahkan untuk melengkapi uraian pada tataran normatif. *Kedua*, untuk menganalisis konsistensi kewenangan kementerian negara dengan permasalahan aktual yang ditangani, dalam hal ini penanganan Covid-19 dan pelaksanaan program *food estate* pada periode kedua pemerintahan Joko Widodo.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan teknik pengumpulan data menggunakan studi kepustakaan. Data penelitian yang digunakan adalah data sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer terutama mencakup UUD NRI 1945 khususnya ketentuan terkait kementerian negara, UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Perpres No. 32 Tahun 2021 tentang Perubahan atas *Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara*, dan beberapa Perpres yang mengatur Kementerian Pertahanan, Kementerian Kesehatan, Kemenko Perekonomian, dan Kementerian BUMN. Digunakan pula UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Bahan hukum sekunder yang digunakan berupa buku teks dan penelitian hukum terdahulu yang terkait dengan penelitian. Adapun bahan hukum tersier sebagai pendukung dalam memberikan penjelasan diantaranya kamus dan berita atau artikel pada media elektronik. Kewenangan keempat kementerian sebagaimana tersebut di atas dalam kaitannya dengan program *food estate* dan penanganan Covid-19 menjadi objek penelitian ini.

Data penelitian selanjutnya dianalisis secara kualitatif dengan mengoperasikan dua pendekatan. *Pertama*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*) terutama untuk menjelaskan kedudukan kementerian dan relasinya dengan presiden, serta konsep

landasan bertindak dan batasan kewenangan pejabat pemerintahan. *Kedua*, pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) yakni untuk memperoleh penjelasan secara normatif jabsan kewenangan kementerian pada urusan tertentu. Keduanya dikombinasikan untuk menilai secara valid dan objektif ketepatan dan relevansi masalah yang dihadapi pemerintah, dalam hal ini penanganan *Covid-19* dan program *food estate* dengan kementerian yang berwenang menangani.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kedudukan Tugas dan Wewenang Kementerian Negara dalam Kerangka Regulasi dan Teori

Landasan formal konstitusional kementerian negara sebagai organ negara lapis kedua¹⁸ dapat dilacak melalui ketentuan Pasal 17 UUD NRI 1945 yang terdiri dari 4 (empat) ayat mengatur diantaranya:

1. Kedudukan menteri, yakni sebagai pembantu presiden.
2. Pengangkatan dan pemberhentian menteri, dilakukan oleh presiden berdasarkan kewenangan atributif serta merupakan hak prerogatif presiden.¹⁹
3. Pembagian urusan tiap menteri, setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
4. Amanat pengaturan lebih lanjut melalui undang-undang berkenaan dengan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara (*open legal policy*).

Penjelasan lebih lengkap terhadap Pasal *a quo* dapat ditemukan dalam Pasal 1 Ketentuan Umum UU KN dengan berfokus pada tiga hal, yakni makna dari kementerian negara, jabatan menteri, dan urusan pemerintahan. Kementerian negara

¹⁸ Organ negara lapis kedua secara sederhana dimaknai sebagai lembaga negara yang disebutkan di dalam UUD NRI 1945 akan tetapi kewenangan dan kedudukannya dijelaskan lebih lanjut melalui undang-undang. *Ibid*, 5.

¹⁹ Pengangkatan dan pemberhentian menteri dalam tradisi umum sistem pemerintahan presidensial merupakan otoritas konstitusional presiden. Sebagai konsekuensinya, menteri-menteri adalah mandataris dan bertanggung jawab kepada presiden. Hubungan hierarkis ini seharusnya lebih kuat karena kekuasaan presiden dalam penentuan kabinet sangat besar, tanpa melalui konfirmasi lembaga perwakilan sebagaimana dilakukan di Amerika misalnya. Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial* (Depok: Rajawali Pers, 2020).31.

yang selanjutnya disebut kementerian menurut Pasal 1 angka 1 UU *a quo* merupakan perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Sedangkan menteri menurut Pasal 1 angka 2 merupakan pembantu presiden yang memimpin setiap kementerian. Pasal 1 angka 3 menjelaskan bahwa urusan pemerintahan sebagaimana disebutkan Pasal 1 angka 1 adalah setiap urusan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan UUD NRI 1945. Menurut hemat penulis, ruang lingkup urusan dalam ketentuan UUD ini adalah yang berkaitan langsung dengan kewenangan presiden sebagai *chief of executive* atau, sesuai dengan tugas dan fungsi kementerian sendiri.²⁰ Karakter atau spesifikasi kedudukan menteri sebagai pembantu presiden²¹ menurut konstruksi Pasal 17 ayat (1) UUD NRI 1945 *juncto* Pasal 1 angka 2 *juncto* Pasal 3 UU KN,²² secara relasional menunjukkan hubungan keduanya bersifat vertikal-subordinat. Pertanggungjawaban sebagaimana dimaksud Pasal 3 terkait tugas menteri dalam penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan guna membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara (Pasal 4 *juncto* Pasal 7 UU KN).

Definisi “tugas” dan “fungsi” memang tidak ditemukan baik di dalam UU KN sendiri maupun UU No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU AP). Namun secara literal menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “tugas” diartikan sebagai sesuatu yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan; pekerjaan yang menjadi tanggung jawab seseorang; pekerjaan yang dibebankan; suruhan (perintah) untuk melakukan sesuatu; dan sasaran utama yang dibebankan kepada organisasi untuk dicapai.²³ Sementara kata “fungsi” diartikan sebagai jabatan (pekerjaan) yang dilakukan; atau kegunaan suatu hal. Kata kerja fungsi adalah berfungsi yang diartikan sebagai berkedudukan atau bertugas (sebagai); berguna;

²⁰ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2023), 88. Nurwigati, “Harmonization Of State Administrative Court Law And Other Laws Concerning The State Administrative Courts Exclusive Authority”. *Prophetic Law Review*, 4(2) (2023): 241–263. <https://doi.org/10.20885/PLR.vol4.iss2.art6>

²¹ Christin Nathania Liu, “Kedudukan Kementerian Negara dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia,” *Lex Privatum* 10, no. 5 (Agustus 2022): 1–2.

²² Pasal 3 UU No. 39 Tahun 2008 menentukan kedudukan menteri berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden

²³ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online, <https://kbbi.web.id/tugas>, diakses pada 2 Juni 2024.

atau menjalankan tugasnya.²⁴ Dengan mencermati definisi tersebut, dapat dikatakan bahwa kata “tugas” dan “fungsi” saling berkelindan, tugas adalah kewajiban yang harus dikerjakan, sementara fungsi adalah sarana untuk melaksanakan kewajiban itu.

Beberapa poin ketentuan dalam UU KN tersebut jika dikorelasikan secara sistematis dengan Pasal 7 UU *a quo* yang menyatakan “*kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara*” dan relasi vertikalnya dengan Pasal 17 UUD NRI 1945, menunjukkan bahwa keputusan/tindakan yang akan diambil menteri harus bersesuaian dengan kehendak politik presiden. Otoritas besar presiden terhadap menteri di dalam kabinetnya ini juga sebetulnya diturunkan dari kewenangan presiden untuk mengangkat dan memberhentikan menteri yang merupakan salah satu aset paling penting dimana penunjukan kabinet memungkinkan presiden membentuk pemerintahan yang mencerminkan tujuan kebijakannya.²⁵

UU KN sendiri dijabarkan lebih lanjut melalui Perpres No. 68 Tahun 2019 sebagaimana diubah oleh Perpres No. 32 Tahun 2021 Tentang Organisasi Kementerian menentukan lebih lanjut bahwa presiden terpilih dalam membentuk struktur kabinetnya hanya dapat membentuk maksimal 34 Kementerian.²⁶ Dari 34 Kementerian tersebut terdapat 4 kementerian Koordinator yang melaksanakan fungsi sinkronisasi dan koordinasi urusan Kementerian.²⁷ Terdapat 3 kementerian²⁸ yang menangani urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI 1945, dalam Perpres *a quo* disebut dengan Kementerian Kelompok I. Terdapat 18 kelompok kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945, dalam Perpres *a*

²⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) online, <https://kbbi.web.id/fungsi>, diakses pada 2 Juni 2024.

²⁵ Cecilia Martínez Gallardo, “Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability,” *Journal of Politics in Latin America* 6, no. 2 (2014): 4.

²⁶ Pasca pemerintahan Presiden Joko Widodo periode kedua berakhir, ketentuan pembatasan jumlah kementerian sudah tidak berlaku sebagai konsekuensi hukum atas perubahan UU KN tahun 2008 menjadi UU No. 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

²⁷ Kementerian dimaksud adalah Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, serta Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi. Lihat Pasal 2 (Ayat) 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara.

²⁸ Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, dan Kementerian Pertahanan. Lihat Pasal 2 (Ayat) 2 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara

quo disebut dengan Kementerian Kelompok II.²⁹ Sedangkan Kementerian yang menangani urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, terdapat 9 kementerian yang selanjutnya dalam Perpres *a quo* disebut sebagai Kementerian Kelompok III.³⁰

Kementerian yang menjadi fokus bahasan dalam tulisan ini adalah *pertama* Kementerian Pertahanan yang berperan sebagai *leading sector* dalam pelaksanaan program *food estate*. *Kedua* Kementerian Kesehatan dan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (Kemenko Perekonomian) kaitannya dengan Kementerian Badan Usaha Milik Negara (Kementerian BUMN) yang berperan sebagai *leading sector* dalam penyelesaian kasus pandemi Covid-19. Ruang lingkup urusan keempat kementerian dimaksud diantaranya *pertama*, Kementerian Pertahanan yang diatur Perpres No. 94 Tahun 2022 mengemban tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertahanan untuk membantu presiden menyelenggarakan pemerintahan negara.³¹ *Kedua*, Kementerian Kesehatan dalam Perpres No. 18 Tahun 2021 mengemban tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.³² *Ketiga*, Kemenko Perekonomian sebagaimana diatur Perpres No. 37 Tahun 2020 memiliki tugas menyelenggarakan koordinasi, sinkronisasi, dan pengendalian urusan Kementerian dalam penyelenggaraan pemerintahan di bidang perekonomian.³³ Dan *keempat*, Kementerian BUMN menurut Perpres No. 81 Tahun 2019 bertugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang badan usaha milik negara.³⁴

Masing-masing tugas tersebut didukung dengan beberapa fungsi yang terkait dengan bidang tugas yang diemban dalam bentuk a) perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan; b) koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian

²⁹ Pasal 2 (Ayat) 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara.

³⁰ Pasal 2 (Ayat) 4 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara.

³¹ Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 94 Tahun 2022 tentang Kementerian Pertahanan.

³² Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Kementerian Kesehatan.

³³ Pasal 2 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 37 Tahun 2020 tentang Kementerian Bidang Koordinator Perekonomian.

³⁴ Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2019 tentang Kementerian Badan Usaha Milik Negara.

dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi; c) pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab kementerian; d) pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan kementerian; e) pelaksanaan pengelolaan sarana; f) pelaksanaan pengembangan kebijakan dan teknologi; g) pelaksanaan pendidikan dan pelatihan di bidang pertahanan; h) pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah; dan i) pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Pertahanan. Pelaksanaan tugas dan fungsi tersebut harus menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi baik dalam lingkungan kementerian sendiri, maupun dalam hubungan antar kementerian dengan lembaga lain yang terkait. Setiap unsur di lingkungan kementerian harus menerapkan sistem pengendalian intern pemerintah di lingkungan masing-masing.³⁵

Struktur regulasi di atas menjadi pedoman normatif bagi pelaksanaan tugas dan wewenang kementerian di sektor masing-masing. Jabaran regulasi, khususnya Kementerian Pertahanan, Kementerian Kesehatan, Kemenko Perekonomian dan Kementerian BUMN, selain menjadi standar cakupan urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab atau wilayah kewenangan mereka, juga dapat menjadi batu uji apakah dalam proyek lumbung pangan (*food estate*) dan penanganan pandemi Covid-19 telah ditangani oleh kementerian yang berwenang. Landasan normatif ini juga tidak lepas dari konsep landasan bertindak dan batasan kewenangan pejabat pemerintahan. Keduanya esensial dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai dasar justifikasi atas keputusan/tindakan badan/pejabat pemerintahan serta menghindari *abuse of power*.

Terdapat setidaknya 3 (tiga) landasan bertindak diantaranya *pertama*, landasan hukum yang prinsipnya berbicara asas legalitas, yakni bahwa badan/pejabat pemerintahan harus bertindak sesuai ketentuan hukum yang berlaku guna mendapatkan keabsahan. Landasan hukum dapat bermakna formil: peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan, dan materiil: prinsip-prinsip hukum

³⁵ Pasal 80, 81 dan 82 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara.

seperti keadilan, persamaan di hadapan hukum, baik yang bersifat tidak tertulis maupun yang tercakup sebagai substansi dalam hukum yang bersifat formal.³⁶ Secara lebih luas jika mengacu Tamanaha, maka yang dimaksud adalah keseluruhan aspek dari *Rule of Law* baik aspek formal dan prosedural hukumnya (*formal/thin rule of law*) maupun aspek yang lebih substantif dari hukum (*more substantive/thicker rule of law*).³⁷

Kedua, landasan kelembagaan. Keputusan dan/atau tindakan yang diambil oleh badan/pejabat pemerintahan harus bersesuaian dengan struktur dan prosedur sistem pemerintahan Indonesia. Cakupan landasan kelembagaan diantaranya pembagian kewenangan antar badan/pejabat pemerintahan serta mekanisme dan prosedur yang harus diikuti dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan.³⁸ Contohnya pembagian urusan antara Kementerian Pertahanan Perpres No. 94 Tahun 2022, Kementerian Kesehatan dalam Perpres No. 18 Tahun 2021, Kemenko Perekonomian dalam Perpres No. 37 Tahun 2020, dan Kementerian BUMN dalam Perpres No. 81 Tahun 2019. Landasan kelembagaan membantu penyelenggaraan pemerintahan terlaksana secara efektif, efisien, dan akuntabel.

Ketiga, landasan etika yang mengharuskan setiap keputusan/tindakan badan/pejabat pemerintahan harus didasarkan pula pada etika pelayanan publik yang mencakup integritas, objektivitas, dan profesionalisme serta negasi terhadap konflik kepentingan, penyalahgunaan kekuasaan, dan korupsi. Tujuan utama landasan etika adalah membangun kepercayaan publik, menjaga integritas, dan pelayanan berkualitas.³⁹ AUPB dalam arti luas masuk dalam kategori ini.

Aspek mendasar dari landasan bertindak adalah kewenangan, yang melaluinya tindakan-tindakan hukum pemerintah memperoleh keabsahannya (sesuai dengan asas legalitas) karena bertindak berdasarkan kewenangan berarti bertindak menurut

³⁶ Mailinda Eka Yuniza, "Landasan Bertindak Badan/Pejabat Administrasi Negara" dalam *Hukum Administrasi Negara: Konsep, Fundamental, Perkembangan Kontemporer, dan Kasus.*, ed. Richo Andi Wibowo (Depok: Rajawali Pers, 2024), 88-89.

³⁷ Brian Tamanaha, "A Concise Guide to the Rule of Law," *New York: St. John University School of Law*, 2007, 4.

³⁸ Yuniza *et al.*, "Landasan Bertindak Badan/Pejabat Administrasi Negara", *Loc. Cit.* Lihat argumentasi etika sebagai prasyarat tata pemerintahan yang baik Roger D. Congleton, "Ethics and Good Governance," *Public Choice* 184, no. 3/4 (2020): 379-98, <https://doi.org/10.2307/48733898>. dan konteks sosialnya Dobrochna Bach-Golecka, "The Emerging Right to Good Governance," *AJIL Unbound* 112 (2018): 89-93, <https://doi.org/10.2307/27003813>.

³⁹ *Ibid.*, Pejabat administrasi negara dibebani tanggung jawab etis tersendiri untuk melayani kepentingan publik dan diharapkan untuk menjaga integritas pelayanan publik dengan standar tinggi, lihat Jeannette Taylor, "Internal Whistle-Blowing in the Public Service: A Matter of Trust," *Public Administration Review* 78, no. 5 (2018): 717-726.

hukum.⁴⁰ Dilihat dari sumbernya, kewenangan berasal dari dua sumber, yakni berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mencakup atribusi, delegasi, dan mandat, dan berdasarkan asas *freies ermessen*.⁴¹

1. Atribusi

Pasal 1 angka 22 UU AP mendefinisikan atribusi sebagai pemberian kewenangan kepada badan/pejabat pemerintahan oleh UUD NRI 1945 atau Undang-Undang. Ketentuan ini sekaligus memberikan limitasi bahwa atribusi hanya mungkin diperoleh melalui UUD atau UU. Dengan kata lain, atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan/bertindak yang bersumber pada Undang-Undang dalam arti materiil.⁴² Badan/pejabat pemerintahan memperoleh wewenang atribusi apabila: a) diatur dalam UUD NRI 1945 dan/atau UU; b) merupakan wewenang baru, sebelumnya tidak ada; c) diberikan kepada badan/pejabat pemerintahan.⁴³ Karena wewenang tersebut bersifat asli dan langsung diberikan oleh perundang-undangan maka tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada badan/pejabat pemerintahan yang bersangkutan serta tidak dapat didelegasikan, kecuali ditentukan lain.⁴⁴

2. Delegasi

Istilah delegasi selalu digunakan untuk pelimpahan kewenangan.⁴⁵ Pasal 1 angka 23 UU AP mendefinisikan delegasi sebagai pelimpahan kewenangan dari badan/pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan/pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Beralihnya kewenangan itu menjadikan pemberi delegasi (delegans) tidak dapat lagi menggunakan wewenang yang telah dilimpahkan kepada penerima delegasi (delegataris), kecuali setelah adanya pencabutan yang didasarkan

⁴⁰ Konsep yang sebaliknya kita kenal sebagai perbuatan melawan hukum (PMH) yang secara sederhana dapat dimaknai sebagai perbuatan yang tidak bersesuaian atau bertentangan dengan hukum termasuk dalam konteks bertentangan dengan kewajiban hukum yang telah ditentukan. Lihat Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum* (Depok: Pascasarjana FH UI, 2003). 17.

⁴¹ Yuniza *et al.*, "*Landasan Bertindak Badan/Pejabat Administrasi Negara*", *Op. Cit.*, 91.

⁴² *Ibid.*, 105.

⁴³ Pasal 12 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴⁴ Pasal 12 ayat (2) dan ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴⁵ Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, *Op. Cit.*, 125.

pada asas *contrarius actus*⁴⁶ dengan alasan delegasi menimbulkan ketidakefektifan penyelenggaraan pemerintahan.⁴⁷

Perolehan delegasi, selain didasarkan atas pelimpahan dari badan/pejabat pemerintahan lain, harus dengan sejumlah syarat yakni:⁴⁸ ditetapkan dengan PP, Perpres, atau Perda, serta wewenang yang dilimpahkan sebelumnya telah ada; tidak dapat didelegasikan lebih lanjut (mensubdelegasikan) kecuali ditentukan lain; dalam hal kewenangan disubdelegasikan maka harus dituangkan dalam bentuk peraturan sebelum wewenang dilaksanakan, dilakukan dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri; dan paling banyak diberikan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan 1 (satu) tingkat di bawahnya. Atribusi dan delegasi merupakan instrumen untuk membantu memeriksa apakah badan/pejabat pemerintahan berwenang atau tidak untuk urusan tertentu, hal ini tidak lepas dari gagasan negara hukum yang menyebabkan bahwa apabila penguasa hendak melakukan sesuatu, termasuk membebaskan kewajiban-kewajiban kepada rakyat maka, maka tindakan itu harus dapat ditemukan dasar hukumnya.⁴⁹

3. Mandat

Mandat adalah pelimpahan kewenangan dari badan/pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan/pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.⁵⁰ Badan/pejabat yang menerima menjalankan kewenangannya atas nama pemberi mandat sehingga tidak dapat bertindak untuk dan atas nama sendiri. Dalam mandat tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru dari badan/pejabat pemerintahan negara yang satu kepada yang lainnya.⁵¹ Badan/pejabat pemerintahan memperoleh mandat apabila ditugaskan oleh badan/pejabat pemerintahan di atasnya dan merupakan pelaksanaan tugas rutin. Pasal 14 UU AP mengatur: mandat diberikan kepada

⁴⁶ Yuniza *et al.*, "Landasan Bertindak Badan/Pejabat Administrasi Negara", *Loc. Cit.*

⁴⁷ *Ibid.*, 108.

⁴⁸ Pasal 13 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁴⁹ Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, *Loc. Cit.*

⁵⁰ Pasal 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

⁵¹ Yuniza *et al.*, "Landasan Bertindak Badan/Pejabat Administrasi Negara", *Op. Cit.*, 109.

bawahan kecuali ditentukan lain dalam perundang-undangan; penerima mandat harus menyebutkan atas nama pemberi mandat; pemberi mandat masih dapat menggunakan sendiri wewenang yang telah diberikan melalui mandat, kecuali ditentukan lain; pemberi mandat dapat menarik kembali wewenang yang telah dimandatkan; penerima mandat tidak berwenang mengambil keputusan/tindakan yang bersifat strategis yang berdampak pada perubahan status hukum pada aspek organisasi, kepegawaian, dan alokasi anggaran.

4. Diskresi

Pasal 1 angka 9 UU AP mendefinisikan diskresi sebagai keputusan/tindakan yang ditetapkan/dilakukan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal: 1) peraturan perundang-undangan yang memberikan pilihan, 2) tidak mengatur, 3) tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau 4) adanya stagnasi pemerintahan. Secara konseptual, Diskresi merupakan segala tindakan yang melibatkan proses pembuatan kebijakan maupun pengambilan keputusan atas inisiatif pejabat administrasi negara untuk menyelesaikan masalah yang timbul dalam keadaan mendesak tanpa terpaku pada peraturan formal tertentu sebab ketentuan dimaksud tidak memadai.⁵² Hal ini bersesuaian dengan arti harfiah dari *freies ermessen* yang merupakan bahasa Jerman yang diartikan sebagai orang yang bebas memepertimbangkan, bebas menilai, bebas menduga, dan bebas mengambil keputusan.⁵³ Akan tetapi kebebasan dimaksud tidak dalam arti lepas sepenuhnya dari ketentuan hukum positif dan AUPB,⁵⁴ bahkan penghormatan terhadap hak asasi manusia.⁵⁵

⁵² *Ibid.*, 95-124.

⁵³ *Ibid.*, 94-95.

⁵⁴ Studi negara hukum dalam konteks hukum administrasi pada prinsipnya menunjukkan bahwa posisi penyelenggara negara semestinya berada di bawah hukum dengan menempatkan prinsip negara hukum (*rule of law*) sebagai komitmen tertinggi yang mengatur mereka, artinya tidak ada penyelenggara negara yang bertindak sebarang sepenuhnya. Lihat Kevin M. Stack, "An Administrative Jurisprudence: The Rule of Law in the Administrative State," *Columbia Law Review* 115, no. 7 (2015): 1985–2018, <https://doi.org/10.2307/43631709>.

⁵⁵ Perkembangan hukum administrasi telah mengelaborasi HAM sebagai aspek penilaian dalam pengambilan kebijakan/keputusan oleh badan/pejabat pemerintahan. Lihat penjelasan Richo Andi Wibowo dalam konteks Indonesia Richo Andi Wibowo, *Hukum Administrasi Negara: Konsep, Fundamental, Perkembangan Kontemporer, dan Kasus, Op. Cit., blm. 303-320*. Lihat pula perkembangan di Eropa Oleksandr Rastorhuiev *et al.*, "Protection of Human Rights and Freedoms in the Administrative Proceedings of the European Union," *Hasanuddin Law Review* 7, no. 3 (November 24, 2021): 210–25.

Mengacu pandangan Callis yang dikutip Brian MacKenna, model diskresi dalam UU AP dapat dipahami sebagai *discretio legalis* yakni diskresi yang dibatasi oleh aturan hukum dan hanya boleh dipraktekkan sesuai dengan syarat yang ditentukan.⁵⁶ Serupa dengan yang dikemukakan Nagarajan Vijaya yakni membiarkan pengambil kebijakan atau pejabat pemerintahan untuk memilih dari sejumlah pilihan-pilihan yang secara hukum diizinkan.⁵⁷ Dengan demikian diskresi merupakan konsep residual dan hanya muncul sebagai alternatif (*the last resort tool*) untuk mengisi kelemahan penerapan asas legalitas.⁵⁸ Hal ini beralasan karena selalu ada kemungkinan kelemahan, antara kepatuhan terhadap aturan formal dengan konsep negara kesejahteraan (*welfare state*) dimana pemerintah dituntut berperan aktif melayani kepentingan masyarakat yang senantiasa dinamis dengan kemungkinan hukum tertinggal dari kenyataan.⁵⁹

Diskresi merupakan bagian dari karakter hak prerogatif presiden di antara beberapa karakter lain, yaitu: *residual power*, diskresi (*fries ermessen, bleid*), tidak ada dalam hukum tertulis, penggunaan dibatasi, dan akan hilang apabila telah diatur dalam Undang-Undang ataupun Undang-Undang Dasar.⁶⁰ Arti hilang (kekuasaan prerogatif) bukan substansinya akan lenyap, namun akan ada penyebutan lain (tidak lagi disebut sebagai hak prerogatif) melainkan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau Undang-Undang Dasar.⁶¹ Mengacu Ni'matul Huda, hak prerogatif presiden sendiri diartikan sebagai hak yang dimiliki oleh presiden untuk melakukan sesuatu

⁵⁶ Brian MacKenna, "Discretion," *Irish Jurist (1966-)* 9, no. 1 (1974): 1–13. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/44026292>. Accessed 9 June 2024.

⁵⁷ Vijaya Nagarajan, "Discourses on Discretion and the Regulatory Agency' - Discretion and Public Benefit in a Regulatory Agency: The Australian Authorisation Process," *ANU Press*, 2013, 129–68. JSTOR, <http://www.jstor.org/stable/j.ctt46n30s.9>. Accessed 9 June 2024.

⁵⁸ Posisi diskresi sebagai pelengkap asas legalitas misalnya diuraikan dalam tulisan Lutfil Ansori, "Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan," *Jurnal Yuridis* 2, no. 1 (January 1, 2015): 135–50, <https://doi.org/10.35586/.v2i1.165>. Lihat juga dalam konteks perkembangannya Lintang Ario Pambudi, "Quo Vadis Pengaturan Diskresi Pemerintah Pasca Undang-Undang Cipta Kerja," *UNES Law Review* 5, no. 3 (March 24, 2023): 1239–47, <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i3.422>.

⁵⁹ Perubahan-perubahan sosial tidak selalu diikuti dengan perubahan hukum yang mengatur kehidupan sosial. Lihat Mushafi Mushafi dan Ismail Marzuki, "Persinggungan Hukum dengan Masyarakat dalam Kajian Sosiologi Hukum," *Jurnal Cakrawala Hukum* 9, no. 1 (June 1, 2018), <https://doi.org/10.26905/idjch.v9i1.2168>. Lihat juga Teguh Satya Bhakti, "Politik Hukum dalam Putusan Hakim," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 5, no. 1 (March 31, 2016): 53–72, <https://doi.org/10.25216/jhp.5.1.2016.53-72>.

⁶⁰ Bagir Manan, "UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif," *Harian Republika*, 2000.

⁶¹ Andryan, *Dinamika Konstitusionalitas Hak Prerogatif Presiden dalam Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H* (Medan: Enam Media, 2020). 303.

tanpa pertimbangan, persetujuan atau keterlibatan lembaga lain.⁶² Dalam sejarahnya, hak prerogatif dimiliki oleh raja/ratu yang pertama kali diterapkan di Inggris. Menurut Dicey, hak prerogatif dinyatakan sebagai "*the residue of discretionary or arbitrary authority which at any given time is legally left in the hands of the Crown*".⁶³

Jimly Asshidiqie berpendapat bahwa⁶⁴ UUD NRI 1945 tidak mengenal hak prerogatif presiden walaupun dalam prakteknya masih digunakan. Hal itu sebagai konsekuensi negara yang berdasarkan atas hukum, sehingga setiap tindakan yang dilakukan harus berdasarkan hukum.⁶⁵ Untuk itu, seluruh tindakan presiden didasarkan atas pengaturan hukum yang ada. UUD NRI 1945 hanya mengenal hak konstitusional presiden.⁶⁶ Pengangkatan menteri misalnya, kekuasaan tersebut memang diberikan sepenuhnya kepada presiden, namun kekuasaan itu hadir atas pengaturan dalam peraturan perundang-undangan.⁶⁷ Sehingga terlepas dari ada tidaknya hak prerogatif, keputusan presiden, misalnya dalam penunjukan menteri untuk menangani urusan tertentu harus melihat cakupan kerja kementerian terkait.

Dasar kewenangan bertindak badan/pejabat pemerintahan di atas tidak hanya memberikan keabsahan bertindak melainkan juga termasuk sarana pembatasan. Hal ini tidak lepas dari konsep hukum administrasi negara yang menurut Richo Andi Wibowo dibangun berdasarkan postulat bahwa di satu sisi pemerintah perlu diberi kewenangan, bahkan keluwesan guna melayani masyarakat dengan baik, sementara pada saat yang sama kewenangan berpotensi untuk disalahgunakan (*abuse of power*) dan menimbulkan kerugian bagi masyarakat, sehingga konsen hukum administrasi negara adalah mencari titik keseimbangan diantara keduanya.⁶⁸ Batasan kewenangan

⁶² Ni'matul Huda, "Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia," *Jurnal Hukum* 8, no. 18 (2001): 10.

⁶³ A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, 10 th edit (London: Alb & Macmilan, 1967). 424.

⁶⁴ Bachtiar Baital, "Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden di Bidang Yudikatif dalam Menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kebakiman," *Jurnal Cita Hukum* 1, no. 1 (2014): 26.

⁶⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, n.d. 328.

⁶⁶ Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, n.d. 71.

⁶⁷ Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945

⁶⁸ Richo Andi Wibowo dan Stevanus Hizkhia Gunawan, "Pelindungan Hukum Terhadap Keputusan dan Perbuatan Pemerintah: Perkembangan, Kasus, dan Kritik", dalam *Hukum Administrasi Negara: Konsep, Fundamental, Perkembangan Kontemporer, dan Kasus.*, ed. Richo Andi Wibowo (Depok: Rajawali Pers, 2024), 298.

juga menjadi titik tolak untuk mengklasifikasikan apakah keputusan/tindakan administrasi pemerintahan dapat dikatakan sah atau sebaliknya.⁶⁹

Batasan kewenangan pemerintah yang telah dikenal diantaranya asas legalitas, batasan yang ditentukan perundang-undangan, dalam tulisan ini terutama mengacu pada UU AP dan regulasi yang mengatur kementerian terkait, dan batasan kewenangan yang didasarkan pada AUPB sebagai landasan etik bertindak pemerintah. Asas dalam batasan kewenangan menurut Hendry Julian Noor mencakup:⁷⁰ *pertama*, Asas yuridiktas/keabsahan (*rechtmatigheid*). Yang menghendaki keputusan/tindakan yang diambil oleh badan/pejabat pemerintahan tidak boleh melanggar peraturan perundang-undangan; *kedua*, asas legalitas (*wetmatigheid*) yang menghendaki keputusan/tindakan yang diambil oleh badan/pejabat pemerintahan harus berdasarkan atas ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan kewenangan itu.⁷¹ Asas legalitas dalam konteks HAN memiliki aspek legalitas formil yakni adanya kesesuaian antara keputusan/tindakan administrasi yang diambil dengan wewenang dan prosedur dan legalitas materiil yakni kepatuhan terhadap tujuan diberikannya wewenang, ini disebut juga sebagai "*specialiteit beginsel*" atau asas spesialisitas. Kedua bentuk asas legalitas ini memiliki urgensi sebagai dasar dalam penerapan asas keabsahan (*rechtmatigheid*); *Ketiga*, Asas kebebasan bertindak/diskresi (*freies ermessen*) dan batasannya.

AUPB sebagai batasan bertindak pemerintah diatur pula dalam UU AP. Pasal 10 misalnya menentukan substansi AUPB diantaranya: kepastian hukum, kemanfaatan, ketidakberpihakan, kecermatan, tidak menyalahgunakan kewenangan, keterbukaan, kepentingan umum, dan pelayanan yang baik.⁷² Pasal 1 angka 17 UU AP mendefinisikan

⁶⁹ Hendry Julian Noor and Alif Duta Hardenta, "Batasan Kewenangan dalam Hukum Administrasi Negara", dalam *Hukum Administrasi Negara: Konsep, Fundamental, Perkembangan Kontemporer, dan Kasus.*, ed. Richo Andi Wibowo (Depok: Rajawali Pers, 2024), 140.

⁷⁰ Hendry Julian Noor dan Alif Duta Hardenta, "Batasan Kewenangan dalam Hukum Administrasi Negara", *Op. Cit.*, 142.

⁷¹ Ini juga berkaitan dengan prinsip di dalam hukum publik bahwa setiap kewenangan harus dapat ditunjukkan dasar hukumnya dan mencegah pelampauan kewenangan (*ultra vires*).

⁷² Pasal 10 juga memberikan peluang penerapan asas-asas umum lainnya di luar AUPB sepanjang menjadi dasar penilaian hakim dalam putusannya. Ini mengandung makna bahwa asas-asas tidak tertulis tetap hidup sebagai sumber hukum dan dapat dielaborasi dalam ratio decidendi putusan pengadilan. Lihat Richo Andi Wibowo dan Stevanus Hizkhia Gunawan, *Op. Cit.*, 308.

AUPB sebagai prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan wewenang bagi pejabat pemerintahan.⁷³ Namun secara lebih luas AUPB tidak hanya terkait atau berlaku sebagai pedoman bagi pemerintah tapi juga sarana perlindungan hak-hak warga negara.⁷⁴ Dalam hal pengambilan kebijakan, prinsip kecermatan (*carefulness*), ketidakberpihakan (*fair play*), dan kewajaran atau tidak sewenang-wenang (*reasonableness or non-arbitrariness*) termasuk dalam prinsip-prinsip formal terkait prosedur, sementara kepastian hukum (*legal security*), tidak menyalahgunakan kewenangan (*non-abuse of power*), termasuk dalam dalam bagian asas yang bersifat materiil.⁷⁵

AUPB, sebagaimana asas legalitas dan HAM, juga menjadi dasar bagi peradilan tata usaha negara (peratun) dalam menilai dan menguji keputusan/tindakan pejabat pemerintahan,⁷⁶ hal mana ditegaskan oleh Pasal 4 *juncto* Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.⁷⁷ Peran fundamental peratun dalam konsideran menimbang UU *a quo* juga tegas dalam konteks menegakkan batasan kewenangan badan/pejabat pemerintahan serta memberikan perlindungan hukum kepada warga masyarakat.⁷⁸ Dengan demikian keseluruhan norma hukum termasuk asas baik yang memberi kewenangan maupun yang membatasi kewenangan menjadi alat bagi peratun menilai keputusan/tindakan pemerintah, termasuk diluar peratun sebagai ukuran bagi penyelenggara negara.

Konsistensi Tugas dan Wewenang Kementerian Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara

Presiden sebagai kepala pemerintahan mengatur fungsi, tugas dan susunan organisasi kementerian sesuai dengan kebutuhannya yang ditetapkan melalui Perpres. Kementerian menjadikan Perpres sebagai acuan dalam menjalankan

⁷³ Fungsinya untuk mencegah kebijakan yang jauh menyimpang dari hukum. Lihat Jum Anggraini, *Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012), 49.

⁷⁴ M.R. Bakry & A. Erliyana, "The Substance of Good Governance Principles on Government Decisions in Indonesia," in *Law and Justice in a Globalized World* (London: Taylor & Francis Group, 2018), 47.

⁷⁵ *Ibid.*, 50.

⁷⁶ Ten Berge dalam Titik Triwulan dan Isnu Gunadi Wibowo, *Hukum Tata Usaha Negara Dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2011), 281.

⁷⁷ Pasal 4: "Peradilan Tata Usaha Negara adalah salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara.", Pasal 47: "Pengadilan bertugas dan berwenang memeriksa, memutus, dan menyelesaikan sengketa Tata Usaha Negara."

⁷⁸ Lihat konsideran menimbang huruf b dan c UU No. 5 Tahun 1986.

tugasnya, selain itu juga melihat peraturan perundang-undangan di atasnya yaitu Undang-Undang hingga UUD NRI 1945. Oleh karena itu, konsistensi tugas dan fungsi kementerian negara dalam perspektif hukum administrasi negara menjadi sangat penting dikaji untuk memastikan bahwa setiap kementerian telah melaksanakannya sesuai dengan peraturan yang telah ada. Pengaturan tugas dan fungsi ini ditujukan untuk menghindari adanya tumpang tindih tugas dari seluruh kementerian yang ada. Selain itu, pengkajian konsistensi kementerian juga untuk memastikan apakah suatu kementerian telah berjalan sesuai aturan yang ada. Pada aspek ini, hukum administrasi negara mempunyai peran yang sangat esensial untuk memberikan kerangka yang jelas pelaksanaan kementerian sebagaimana mestinya.

Kementerian dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus selaras dengan visi, misi dan target dari presiden.⁷⁹ Dalam menjalankan tugasnya kementerian dapat melakukan koordinasi dengan kementerian yang lain untuk mempermudah pelaksanaan tugas pemerintahan. Koordinasi yang dimaksud yaitu kerjasama antar kementerian bukan pengambil alihan tugas dan fungsi kementerian yang ada. Pelaksanaan program *food estate* dan penanganan Covid-19 akan dijelaskan untuk menguji konsistensi antara urusan yang ditangani dengan ruang lingkup urusan kementerian yang terlibat.

Praktek pertama, *food estate* atau program peningkatan penyediaan pangan nasional merupakan proyek strategis nasional yang ditetapkan oleh presiden dalam Perpres No. 109 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional. Program tersebut bertujuan untuk menyediakan dan mengantisipasi kelangkaan pangan nasional. Presiden menunjuk Kementerian Pertahanan sebagai *leading sector* dalam pelaksanaan program itu.⁸⁰

⁷⁹ Mario Agritama S W Madjid, "Politik Hukum Pembatasan Hak Prerogatif Presiden dalam Pembentukan Kementerian Berdasarkan Undang-Undang Kementerian Negara," *Constitution Journal* 1, no. 2 (December 9, 2022): 169–88.

⁸⁰ Djoko Purwanto, "Menhan Sebagai Leading Sector dalam Pengembangan *Food Estate* Bekerjasama dengan MenPUPR dan Mentan.," *Wiru*, No. 20 (2020): 35.

Penunjukan tersebut dilatarbelakangi alasan bahwa pertahanan negara mencakup pertahanan negara militer dan pertahanan negara non militer⁸¹ selaras dengan pendapat Deny Hidayati terhadap klausul ancaman keamanan negara yang dimaksud dalam UU No. 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara .⁸² Penyelenggaraan pertahanan negara bertujuan atas kesejahteraan rakyat yang salah satunya berkaitan dengan pangan nasional.⁸³ Oleh karena itu, presiden beranggapan bahwa penunjukan Kementerian Pertahanan sebagai *leading sector* dalam pelaksanaan *food estate* dinilai sangat tepat.

Konsistensi pelaksanaan tugas dan wewenang suatu kementerian perlu diukur dengan mencermati parameter yang telah disebutkan pada sub pembahasan pertama, terutama dasar pembentukan kementerian yang diikuti dengan pemberian tugas dan fungsi, serta struktur susunan organisasinya, yang merupakan landasan hukum dan landasan kelembagaan yang kemudian menjadi landasan bertindak pejabat pemerintah. UU KN sendiri mengatur pembentukan kementerian dilakukan dengan mempertimbangkan adanya pembagian urusan dalam UUD NRI 1945.⁸⁴

Urusan tersebut dibagi menjadi tiga kelompok, yakni kelompok yang nomenklturnya disebut dan diatur secara tegas dalam UUD NRI 1945 (kelompok I), kementerian yang menangani ruang lingkup urusan dalam UUD NRI 1945 (kelompok II), dan kementerian yang mengurus urusan pemerintahan dalam rangka penajaman program pemerintah (kelompok III). Pembagian kriteria kelompok tersebut secara jelas menempatkan Menteri Pertahanan sebagai kementerian dalam kategori kelompok I yang tugas dan wewenangnya telah diatur dalam Perpres No. 92 Tahun 2022, sedangkan urusan pangan merupakan urusan yang menjadi lingkup kementerian pada kategori kelompok II yakni Kementerian Pertanian dengan tugas

⁸¹ M. Asa'ari Yusuf, "Penyelenggaraan Pertahanan Nirmiliter Indonesia," *Jurnal Sosial dan Sains* 3, no. 10 (2023): 1076.

⁸² Selain ancaman pangan juga ekonomi. Lihat Hidayati Deny, *et al.*, *Siapkah Penduduk Menghadapi Ancaman Multibencana di Perdesaan?* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019), 4.

⁸³ Lihat Penjelasan Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara.

⁸⁴ Romadhan Lubis, "Menteri Rangkap Jabatan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Ditinjau Berdasarkan Undang Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara Indonesia," *Journal of Juridische Analyse* 2, no. 02 (September 19, 2023): 100–119, <https://doi.org/10.30606/joja.v2i02.2081>.

dan wewenangnya diatur dalam Perpres No. 117 Tahun 2022. Pembagian tersebut dapat dilihat pada tabel.

Table 1. Pembentukan Kementerian Berdasarkan Urusan Pemerintahan

	Kategori I	Kategori II	Kategori III
Dasar	Pasal 4 ayat (2) huruf a Pasal 5 ayat (1)	Pasal 4 ayat (2) huruf b Pasal 5 ayat (2)	Pasal 4 ayat (2) huruf c Pasal 5 ayat (3)
	Kementerian yang nomenklaturnya disebut secara tegas dalam UUD NRI 1945	Kementerian ruang lingkup urusannya disebut dalam UUD NRI 1945	Kementerian dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi Program Pemerintah
urusan	Luar Negeri, Dalam Negeri, dan <i>Pertahanan</i>	agama, keuangan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, <i>pertanian</i> , perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan	perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Sumber: diolah penulis

Tabel di atas menunjukkan ketegasan UU KN dalam melakukan pembagian urusan pemerintahan yang mempengaruhi pembentukan sebuah kementerian dengan tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan. Meskipun UU a *quo* menyebut bahwa setiap urusan pemerintahan tidak harus dibentuk dalam satu kementerian, namun saat sebuah kementerian telah terbentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan maka dalam pelaksanaannya ketentuan tersebut harus

dijalankan sampai dilakukannya perubahan atas peraturan tersebut. Hal demikian penting karena selain mendorong terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik, hal tersebut juga memberikan kepastian hukum, serta menjaga terjadinya penyalahgunaan wewenang (*abuse of power*).⁸⁵

Pelaksanaan ketentuan Pasal 11 UU KN telah dibentuk kementerian dengan tugas, fungsi dan susunan organisasi yang ditetapkan dalam masing-masing peraturan pembentukannya. Adapun tugas dan fungsi Kementerian Pertahanan dalam Perpres No. 94 Tahun 2022 tentang Kementerian Pertahanan yang menyatakan bahwa tugas Kementerian Pertahanan yaitu dalam urusan pertahanan.⁸⁶ Fungsi dari Kementerian Pertahanan yaitu terfokus pada strategi untuk memperkuat pertahanan negara. Tugas dan fungsi tersebut tidak ada yang secara spesifik menyebutkan bahwa Kementerian Pertahanan mempunyai tugas untuk menjaga ketahanan pangan nasional secara langsung. Padahal dalam struktur kementerian negara Indonesia, kementerian yang mempunyai tugas mengurus pangan masuk pada bidang pertanian yaitu Kementerian Pertanian sebagaimana diatur dalam Pasal 4 Perpres No. 117 Tahun 2022 tentang Kementerian Pertanian.

Kementerian Pertanian merupakan kementerian yang mempunyai fungsi dan tugas di bidang pertanian. Oleh karena itu, maka seharusnya yang menjadi *leading sector* pelaksanaan program *food estate* yaitu Kementerian Pertanian bukan Kementerian Pertahanan. Kementerian Pertahanan dapat menjadi pendukung dari Kementerian Pertanian bukan malah sebaliknya. Penataan bidang kementerian yang telah secara komprehensif diatur dalam peraturan perundang-undangan, seharusnya menjadi rujukan presiden dalam memberikan tugas pelaksanaan program.⁸⁷ Pembentukan Perpres No. 92 Tahun 2022 dan Perpres No. 117 Tahun 2022 sendiri merupakan tindak lanjut terhadap pelaksanaan ketentuan Pasal 11 UU KN, artinya pengaturan

⁸⁵ Cendy Irawan, *et al.*, "Kepastian Hukum Pengawasan Koperasi Terkait Kesalahan Pengelolaan Koperasi dan Tanggung Jawabnya," *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah* 3, no. 3 (March 3, 2024): 1208–18, <https://doi.org/10.55681/sentri.v3i3.2406>.

⁸⁶ Lihat Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 94 Tahun 2022 tentang Kementerian Pertahanan.

⁸⁷ Antania Hanjani dan Muh Azis Muslim, "Implementasi Reformasi Birokrasi Melalui Penyetaraan Jabatan Fungsional di Kementerian Pertanian Republik Indonesia," *JLAP (Jurnal Ilmu Administrasi Publik)* 12, no. 1 (March 26, 2024): 01, <https://doi.org/10.31764/jiap.v12i1.21257>.

mengenai tugas, fungsi, dan susunan organisasi harus dalam bentuk Perpres sebagai pelaksanaan atas kewenangan atributif oleh undang-undang sebagai salah satu jenis peraturan perundang-undangan sesuai UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU P3).

Penunjukan menteri dan pembagian tugas dan wewenang meskipun merupakan hak prerogatif presiden, namun perlu dicermati pula bahwa Pasal 11 UU KN secara tegas mengatur bahwa tugas, fungsi, dan susunan organisasi diatur dengan Perpres, sehingga sesuai Lampiran II butir 201 UU No. 12 Tahun 2011, penggunaan kalimat "*ketentuan lebih lanjut mengenai... diatur dengan...*" merupakan pendelegasian wewenang yang materi muatannya harus diatur hanya di dalam peraturan perundang-undangan yang didelegasikan dan tidak boleh didelegasikan lebih lanjut (subdelegasi). Oleh karena itu, dalam hal presiden telah menunjuk dan memberikan penugasan sebelumnya kepada Kementerian Pertanian sebagaimana diatur dalam Perpres No. 117 Tahun 2022 tentang Kementerian Pertanian kemudian akan memberikan kewenangan kepada Kementerian Pertahanan namun belum diatur dalam Perpres No. 94 Tahun 2022 tentang Kementerian Pertahanan, seharusnya terlebih dahulu dilakukan penambahan kewenangan tersebut dalam Perpres No. 94 Tahun 2022 tentang Kementerian Pertahanan untuk memberikan landasan hukum bagi Kementerian Pertahanan.

Pencermatan dari aspek peraturan perundang-undangan menjadi penting karena oleh sebagian pakar, kekuasaan prerogatif dipandang sebagai *undemocratic and potentially dangerous*, sehingga untuk mengurangi sifat tidak demokratis dan potensi bahaya tersebut, penggunaan kekuasaan prerogatif tersebut dibatasi salah satunya dengan cara dialihkan ke dalam undang-undang. Saat suatu kekuasaan prerogatif tersebut telah diatur dalam undang-undang, maka tidak lagi disebut sebagai hak prerogatif melainkan sebagai hak yang berdasarkan undang-undang.⁸⁸ Problematika terkait inkonsistensi pemerintah yang terjadi pada kasus pertama terkait *food estate* ini

⁸⁸ Susanto, "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden.," *Jurnal Yudisial* 9, no. 3 (2016): 244–45.

semakin menguatkan hasil penelitian sebelumnya yang dilakukan oleh Warburton,⁸⁹ bahwa gaya pemerintahan pada era Presiden Joko Widodo merupakan gaya pemerintahan developmentalisme baru (*new developmentalism*). Fokus agenda pemerintah yang pragmatis (deregulasi, dan debirokrasi) pada program-programnya, justru menimbulkan persoalan antara lain: *Pertama*, pelaksanaan pengadiministrasian pemerintahan yang tidak didasarkan pada keyakinan ideologi yang kuat mengakibatkan sering berubahnya pendekatan penyelesaian terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi. Hal demikian yang kemudian seringkali dibentuk komite yang bersifat ad hoc (*ad horecy*), dan menimbulkan ketergantungan pada solusi-solusi temporer dari pada perencanaan yang konsisten dan jangka panjang.

Kedua, gaya developmentalisme yang dibawa oleh pemerintah ini berfokus pada pencapaian pertumbuhan ekonomi untuk mengatasi ketertinggalan dengan negara-negara maju. Hal tersebut, mengakibatkan tujuan-tujuan politik lainnya seperti HAM, *good governance*, dan keterbukaan dijadikan subordinat dari tujuan besar dalam pencapaian pertumbuhan ekonomi. Developmentalisme baru yang diterapkan pemerintah dalam berbagai hal dilakukan secara konservatif yang mengakibatkan keengganan bahkan mengesampingkan masalah-masalah yang sifatnya justru sensitif seperti halnya dalam program *food estate* ini beberapa kajian rekomendasi yang disampaikan salah satunya oleh Walhi sebagai organisasi LSM yang bergerak di bidang lingkungan hidup.

Praktek kedua, penanganan kasus Covid-19 yang menimpa Indonesia sejak tahun 2019.⁹⁰ Pemerintah bergerak cepat dengan mengambil beberapa kebijakan untuk mencegah penyebarannya yang sangat massif dan penanganan terhadap masyarakat yang telah terpapar. Presiden dalam penanganan covid-19 menunjuk Kemenko Perekonomian sebagai Ketua Komite Kebijakan yang di dalamnya terdapat kementerian-kementerian terkait sebagai wakil, salah satunya Kementerian Kesehatan sebagai Wakil Ketua V dan Kementerian BUMN sebagai ketua pelaksana

⁸⁹ Eve Warburton, "Jokowi and the New Developmentalism," *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 52, no. 3 (n.d.): 297–320.

⁹⁰ Siswanto, "Pandemi Covid 19 dan Upaya Pencegahan," *Kementerian Keuangan Republik Indonesia*, 2022, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/15799/Pandemi-Covid-19-dan-Upaya-Pencegahan.html>.

sesuai Perpres No. 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional yang diubah dengan Perpres No. 108 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 Tentang Komite Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional.⁹¹ Selain itu, presiden menunjuk Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) sebagai Kepala Satuan Tugas Penanganan Covid-19 berdasarkan Pasal 7 Perpres *a quo*.⁹²

Penunjukan Kementerian BUMN sebagai Ketua Pelaksana Komite Penangan Covid-19 merangkap sebagai Wakil Ketua IV dinilai kurang tepat dikarenakan tidak mempunyai relevansi dengan permasalahan yang ada, khususnya di bidang kesehatan. Bahkan disaat yang bersamaan Kementerian BUMN justru sedang dihadapkan permasalahan yang besar karena 90% (sembilan puluh persen) BUMN kinerjanya terkena imbas virus Covid-19.⁹³ Adapun tugas Kementerian BUMN antara lain untuk melaksanakan perumusan dan penetapan kebijakan di bidang pengembangan usaha, inisiatif bisnis strategis, penguatan daya saing dan sinergi, penguatan kinerja, penciptaan pertumbuhan berkelanjutan, restrukturisasi, pengelolaan hukum dan peraturan perundang-undangan, manajemen sumber daya manusia, teknologi dan informasi, keuangan dan manajemen risiko badan usaha milik negara (BUMN).⁹⁴

Kementerian BUMN mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang badan usaha milik negara dan tidak ada kaitannya sama sekali dengan

⁹¹ Lihat Pasal 3 ayat (2), Pasal 4A Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 Tentang Komite Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) Dan Pemulihan Ekonomi Nasional.

⁹² Lihat Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 tentang Komite Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan Pemulihan Ekonomi Nasional yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 Tentang Komite Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) Dan Pemulihan Ekonomi Nasional.

⁹³ Ulf, "Eric Tohir: Dampak Covid-19 Sangat Berat," *CNN Indonesia*, 2020, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20201216192218-92-583113/erick-tohir-dampak-covid-19-ke-bumn-sangat-berat>.

⁹⁴ Lihat Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 41 Tahun 2015 tentang Kementerian Badan Usaha Milik Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2019.

Kementerian Kesehatan.⁹⁵ Oleh karena itu, penempatan Kementerian BUMN sebagai Ketua Pelaksana Komite kurang tepat untuk menangani Covid-19. Selanjutnya, penunjukan BNPB sebagai kepala satuan tugas penanganan Covid-19 oleh presiden didasarkan atas pendapat bahwa yang dimaksud bencana bukan hanya bencana alam, namun juga bencana non alam seperti halnya Covid-19,⁹⁶ sehingga dianggap tepat apabila ditempatkan pada BNPB. Adapun tugas BNPB yaitu:⁹⁷ a. memberikan pedoman dan pengarahannya terhadap usaha penanggulangan bencana yang mencakup pencegahan bencana, penanganan keadaan darurat bencana, rehabilitasi, dan rekonstruksi secara adil dan setara; b. menetapkan standardisasi dan kebutuhan penyelenggaraan penanggulangan bencana berdasarkan peraturan perundang-undangan; c. menyampaikan informasi kegiatan penanggulangan bencana kepada masyarakat; dll. Apabila dilihat dari tugas BNPB tersebut maka sangatlah tepat apabila menempatkan BNPB sebagai kepala satgas penanganan Covid-19. Hal itu dipertegas dengan hadirnya Keppres No. 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non Alam Penyebaran *Corona Virus Disease* 2019 (Covid -19) Sebagai Bencana Nasional, yang di dalamnya menyatakan bahwa Covid-19 ini merupakan bencana nasional nonalam yang sedang menimpa Indonesia. Pemilihan diksi “bencana” dalam Keppres *a quo* telah menunjukkan keselarasan tugas dan fungsi kelembagaan BNPB dengan permasalahan yang sedang melanda Indonesia.

Ada banyak kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk menangani virus covid-19, salah satunya yaitu Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB). Presiden menerbitkan PP No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease* 2019 (Covid-19) sebagai payung hukum penanganan virus tersebut. Dalam Perpres *a quo* presiden menunjuk Kementerian Kesehatan sebagai *leading sector* pelaksanaan PSBB.⁹⁸ Penunjukan

⁹⁵ Lihat Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 41 Tahun 2015 tentang Kementerian Badan Usaha Milik Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2019.

⁹⁶ Yusutria, *Modul Geografi Kebencanaan Berbasis Keimanan*, ed. CV. Rumahkayu Pustaka Utama (Padang, 2018).

⁹⁷ Lihat Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana yang diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

⁹⁸ Lihat Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Percepatan Penanganan *Coronavirus Disease* 2019 (Covid-19).

Kementerian Kesehatan sebagai *leading sector* dikarenakan virus covid-19 merupakan bencana kesehatan yang dianggap relevan dengan tugasnya sebagaimana dituangkan dalam Pasal 4 Perpres No. 18 Tahun 2021 tentang Kementerian Kesehatan.⁹⁹ Hal tersebut selaras dengan fungsi Kementerian Kesehatan dalam Pasal 5 Perpres No. 18 Tahun 2021 yang menyebutkan bahwa dalam melaksanakan tugasnya Kementerian Kesehatan mempunyai fungsi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang kesehatan masyarakat, pencegahan dan pengendalian penyakit, pelayanan kesehatan, kefarmasian, alat kesehatan, dan tenaga kesehatan.¹⁰⁰ Covid-19 merupakan virus atau penyakit yang penyebarannya begitu masif sehingga perlu untuk dilakukan pencegahan dan pengendalian. Oleh karena itu, penunjukan Kementerian Kesehatan sebagai *leading sector* sangatlah tepat dilakukan oleh presiden.

Tabel 2 Peran Kementerian Kesehatan & Kementerian BUMN dalam Penanganan PSBB

	Menteri Kesehatan	Menteri BUMN
Kewenangan Umum	Perpres 18/2021 menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang kesehatan	Perpres 114/2021 menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang badan usaha milik negara
Peran dalam Penanganan Covid-19	Wakil Ketua VI	Wakil Ketua IV merangkap Ketua Pelaksana
Tugas dalam Tim Penangan Covid-19	Membantu pelaksanaan tugas Ketua Komite dalam pengkoordinasian dan penetapan kebijakan yang terkait dengan penanganan Covid-19 serta pemulihan perekonomian dan transformasi ekonomi nasional	a. membantu pelaksanaan tugas ketua komite; b. mengkoordinasikan dan mengintegrasikan pelaksanaan kebijakan dan program penanganan COVID-19 serta pemulihan perekonomian dan transformasi ekonomi nasional

⁹⁹ Lihat Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2021 tentang Kementerian Kesehatan.

¹⁰⁰ Lihat Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2021 tentang Kementerian Kesehatan.

Kewenangan dalam PSBB	a. Memberikan persetujuan kepada Pemda untuk melakukan PSBB atau pembatasan terhadap pergerakan orang dan barang untuk satu provinsi atau kabupaten/kota.	Mengusulkan penetapan PSBB di wilayah tertentu kepada Menkes
a. UU 18 Tahun 2018		
b. PP 21 Tahun 2020	b. Menetapkan PSBB dengan memperhatikan pertimbangan Ketua Pelaksana penangan Covid-19; c. Menyetujui usulan Ketua Pelaksana untuk menetapkan PSBB di wilayah tertentu. (Pemda Wajib melaksanakan PSBB)	

Sumber: diolah penulis

Faktanya, berdasarkan tabel di atas dalam pelaksanaan PSBB berdasarkan PP No. 21 Tahun 2020, terdapat problematika dengan ketentuan yang mengharuskan Menteri Kesehatan memperhatikan pertimbangan Ketua Pelaksana penangan Covid-19 yang dalam hal ini diemban oleh Menteri BUMN sebagaimana ditetapkan dalam Perpres No. 108 Tahun 2020 dan telah dibahas sebelumnya. Selain itu, terdapat kewenangan lain dari Menteri BUMN selaku Ketua Pelaksana Penanganan Covid-19 untuk mengusulkan penetapan PSBB di wilayah tertentu (Provinsi atau Kabupaten/Kota) kepada Menteri Kesehatan. Hal tersebut kembali dinilai kurang tepat dikarenakan tidak mempunyai relevansi dengan permasalahan yang ada, baik terkait dengan kompetensi Kementerian BUMN dalam urusan kesehatan maupun dalam urusan yang terkait lain seperti urusan sosial, dan urusan pemerintahan di daerah.

Berkenaan dengan keseluruhan pembahasan di atas mengenai konsistensi pelaksanaan tugas dan fungsi kementerian antara peraturan perundang-undangan dengan prakteknya, berdasarkan hasil analisis terhadap beberapa praktik kementerian dalam menjalankan tugasnya, yakni dalam pelaksanaan program *food estate* yang dikomandoi oleh Kementerian Pertahanan dan dalam penyelesaian kasus pandemi Covid-19, dapat digambarkan sebagaimana tabel berikut:

Table 3. Hasil Analisis

Program/Tugas	Kementerian/Badan yang Berwenang Berdasarkan Tugas dan Fungsi	Kementerian yang Ditunjuk Presiden	Keterangan
<i>Food Estate</i>	Kementerian Pertanian	Kementerian Pertahanan	Inkonsisten
Kepala Pelaksana Penanganan Covid 19	Kementerian Kesehatan/ Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Kementerian Badan Usaha Milik Negara	Inkonsisten

Sumber: diolah penulis

Sebab inkonsistensi kewenangan pada kasus penanganan Covid-19 jika ditelusuri lebih lanjut adalah alasan pemulihan ekonomi nasional di tengah persoalan kesehatan.¹⁰¹ Sementara dalam konteks *food estate* adalah anggapan bahwa ketahanan pangan termasuk bidang pertahanan yang dapat ditangani Kementerian Pertahanan selain alutsista.¹⁰² Namun pertanyaannya adalah apakah presiden dapat melakukan penugasan kepada kementerian untuk melaksanakan urusan yang menurut undang-undang dan aturan pelaksana bukan merupakan wilayah kewenangan kementerian yang ditunjuk.

PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan dua garis besar diantaranya *pertama*, kementerian negara memiliki landasan regulasi yang cukup jelas dalam penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia, termasuk kementerian yang kompatibel serta berwenang dalam penanganan Covid-19 dan program *food estate*. Hal tersebut secara runtut diatur melalui Pasal 17 UUD NRI 1945, UU No. 39 Tahun 2008 tentang

¹⁰¹ Muhammad Idris, "Alasan Jokowi Tunjuk Erick Thohir Komandani Komite Pemulihan Ekonomi Halaman All," *Kompas.com*, July 22, 2020, <https://money.kompas.com/read/2020/07/22/131611026/alasan-jokowi-tunjuk-erick-thohir-komandani-komite-pemulihan-ekonomi?page=all>.

¹⁰² CNN Indonesia, "Jokowi Ungkap Alasan Tunjuk Prabowo di Proyek *Food Estate*," *Cnnindonesia.com*, July 13, 2020, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200713193358-20-524201/jokowi-ungkap-alasan-tunjuk-prabowo-di-proyek-food-estate>.

Kementerian Negara, Perpres No. 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara, hingga Perpres yang spesifik mengatur Kementerian tertentu. *Kedua*, dalam mengkaji dua contoh praktik pemerintahan, yakni penanganan Covid-19 dan pelaksanaan program *food estate*, dengan merujuk pada landasan hukum, kelembagaan, dan etika, serta konsep kewenangan yang meliputi atribusi, delegasi, mandat, dan diskresi, terlihat adanya ketidakkonsistenan dalam pelaksanaan tugas dan wewenang oleh kementerian yang dikaji. Dengan demikian, meskipun kerangka regulasi yang mengatur ruang lingkup wewenang kementerian cukup memadai, kasus konkret penanganan Covid-19 dan program *food estate* menunjukkan implementasi yang tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini mengimplikasikan perlunya perbaikan dan kecermatan dalam pengambilan kebijakan agar sejalan dengan ketentuan hukum yang telah ada, terlebih dengan mengingat justifikasi landasan bertindak dan batasan kewenangan yang dikenal dalam hukum administrasi negara serta turut melandasi kerangka regulasi dalam tata pemerintahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Agustina, Rosa. *Perbuatan Melawan Hukum*. Depok: Pascasarjana FH UI, 2003.
- Amrynudin, et al. "Birokrasi Dan Kebijakan Percepatan Penanganan Covid-19." *Info Singkat* XII, no. 9 (2020).
- Anatasia, Defanny Fitri. "Menteri Kesehatan sebagai Leading Sector dalam Penanganan Wabah Covid-19 Ditinjau dari Teori Kewenangan." *Gloria Justitia* 1, no. 1 (January 7, 2022): 28-44. <https://doi.org/10.25170/gloriajustitia.v1i1.3028>.
- Andryan. *Dinamika Konstitusionalitas Hak Prerogatif Presiden dalam Paradigma Hukum Ketatanegaraan Indonesia dalam Rangka Hari Ulang Tahun Ke-90 Prof. Dr. M. Solly Lubis, S.H.* Medan: Enam Media, 2020.
- Anggraini, Jum. *Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Graha Ilmu, 2012
- Ansori, Lutfil. "Diskresi dan Pertanggungjawaban Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan." *Jurnal Yuridis* 2, no. 1 (January 1, 2015): 135-50. <https://doi.org/10.35586/.v2i1.165>.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, n.d.
- Bach-Golecka, Dobrochna. "The Emerging Right to Good Governance." *AJIL Unbound*

- 112 (2018): 89–93. <https://doi.org/10.2307/27003813>.
- Baital, Bachtiar. “Pertanggungjawaban Penggunaan Hak Prerogatif Presiden di Bidang Yudikatif dalam Menjamin Kemerdekaan Kekuasaan Kehakiman.” *Jurnal Cita Hukum* 1, no. 1 (2014): 26.
- Basundoro, Alfin Febrian, dan Fadhil Haidar Sulaeman. “Meninjau Pengembangan Food Estate sebagai Strategi Ketahanan Nasional pada Era Pandemi Covid-19.” *Jurnal Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia* 8, no. 2 (September 2020): 27–41.
- Bhakti, Teguh Satya. “Politik Hukum dalam Putusan Hakim.” *Jurnal Hukum Dan Peradilan* 5, no. 1 (March 31, 2016): 53–72. <https://doi.org/10.25216/jhp.5.1.2016.53-72>.
- Bucur, Cristina. “Presidents and Cabinet Payoffs in Coalition Governments.” *Political Studies Review* 18, no. 1 (July 5, 2019): 30–52. <https://doi.org/10.1177/1478929919856875>.
- Burgi, Martin, *et al.* “Public Administration and Law.” European Perspectives for Public Administration. Leuven University Press, 2020. <http://www.jstor.org/stable/j.ctvv417th.12>.
- CNN Indonesia. “Jokowi Jadikan Erick Thohir Ketua Tim Penanganan Corona.” *Cnnindonesia.Com*, July 20, 2020. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200720133452-532-526661/jokowi-jadikan-erick-thohir-ketua-tim-penanganan-corona>.
- _____. “Jokowi Ungkap Alasan Tunjuk Prabowo Di Proyek Food Estate.” *Cnnindonesia.Com*, July 13, 2020. <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20200713193358-20-524201/jokowi-ungkap-alasan-tunjuk-prabowo-di-proyek-food-estate>.
- Congleton, Roger D. “Ethics and Good Governance.” *Public Choice* 184, no. 3/4 (2020): 379–98. <https://doi.org/10.2307/48733898>.
- Deny, Hidayati, *et al.* *Siapakah Penduduk Menghadapi Ancaman Multibencana di Perdesaan?*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2019.
- Dicey, A.V. *An Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. 10 th edit. London: Alb & Macmilan, 1967.
- Djegadut, Rikard. “Keras! Sejumlah Kritik Terhadap Kebijakan Jokowi Prioritaskan Ekonomi Ketimbang Kesehatan.” *Indonews.Id*, 2020. <https://indonews.id/artikel/311507/Keras-Sejumlah-Kritik-Terhadap-Kebijakan-Jokowi-Prioritaskan-Ekonomi-ketimbang-Kesehatan/>.
- Dyzenhaus, David. “The Rule of (Administrative) Law in International Law.” *Law and Contemporary Problems* 68, no. 3/4 (2005): 127–66. <https://doi.org/10.2307/27592109>.
- Erliyana, M.R. Bakry & A. “The Substance of Good Governance Principles on Government Decisions in Indonesia.” In *Law and Justice in a Globalized World*.

- London: Taylor & Francis Group, 2018.
- Fauzan, Rahmad. "Asosiasi Rumah Sakit Bingung Siapa Leading Sector Saat Pandemi." *Bisnis.Com*, 2020. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20200908/12/1288632/asosiasi-rumah-sakit-bingung-siapa-leading-sector-saat-pandemi>.
- Gallardo, Cecilia Martínez. "Designing Cabinets: Presidential Politics and Ministerial Instability." *Journal of Politics in Latin America* 6, no. 2 (2014): 4.
- Hanjani, Antania, dan Muslim, Muh Azis. "Implementasi Reformasi Birokrasi Melalui Penyetaraan Jabatan Fungsional di Kementerian Pertanian Republik Indonesia." *JIAP (Jurnal Ilmu Administrasi Publik)* 12, no. 1 (March 26, 2024): 01. <https://doi.org/10.31764/jiap.v12i1.21257>.
- Hadjon, Philipus M. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2023.
- Huda, Ni'matul. "Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia." *Jurnal Hukum* 8, no. 18 (2001): 10.
- Idris, Muhammad. "Alasan Jokowi Tunjuk Erick Thohir Komandani Komite Pemulihan Ekonomi Halaman All." *Kompas.Com*, July 22, 2020. <https://money.kompas.com/read/2020/07/22/131611026/alasan-jokowi-tunjuk-erick-thohir-komandani-komite-pemulihan-ekonomi?page=all>.
- Irawan, Cendy, et al. "Kepastian Hukum Pengawasan Koperasi Terkait Kesalahan Pengelolaan Koperasi dan Tanggung Jawabnya." *SENTRI: Jurnal Riset Ilmiah* 3, no. 3 (March 3, 2024): 1208–18. <https://doi.org/10.55681/sentri.v3i3.2406>.
- Isra, Saldi. *Sistem Pemerintahan Indonesia: Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*. Depok: Rajawali Pers, 2020.
- Kopeček, Lubomír, and Miloš Brunclík. "How Strong Is the President in Government Formation? A New Classification and the Czech Case." *East European Politics and Societies: and Cultures* 33, no. 1 (May 4, 2018): 109–34. <https://doi.org/10.1177/0888325418770737>.
- Liu, Christin Nathania. "Kedudukan Kementerian Negara dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia." *Lex Privatum* 10, no. 5 (Agustus2022): 1–17.
- Lubis, Romadhan. "Menteri Rangkap Jabatan dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia Ditinjau Berdasarkan Undang Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara Indonesia." *Journal Of Juridische Analyse* 2, no. 02 (September 19, 2023): 100–119. <https://doi.org/10.30606/joja.v2i02.2081>.
- Laia, Kennial. "Food Estate Kalteng Dikelola Kemenhan, Aktivitis Mengkritik Jokowi." *Betahita.Id*, 2020. <https://betahita.id/news/detail/5500/food-estate-kalteng-dikelola-kemenhan-aktivis-mengkritik-jokowi.html?v=1603684840>.

- Lutfi, Jazim Hamidi dan Mustafa. *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, n.d.
- MacKenna, Brian. "Discretion." *Irish Jurist* (1966-) 9, no. 1 (1974): 1-13.
- Madjid, Mario Agritama S W. "Politik Hukum Pembatasan Hak Prerogatif Presiden dalam Pembentukan Kementerian Berdasarkan Undang-Undang Kementerian Negara." *Constitution Journal* 1, no. 2 (December 9, 2022): 169-88.
- Manan, Bagir. "UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif." *Harian Republika*, 2000.
- Munif, Sirajul, et al. *Hukum Administrasi Negara*. Serang Banten: PT Sada Kurnia Pustaka, 2023.
- Mushafi, Mushafi, and Ismail Marzuki. "Persinggungan Hukum dengan Masyarakat dalam Kajian Sosiologi Hukum." *Jurnal Cakrawala Hukum* 9, no. 1 (June 1, 2018). <https://doi.org/10.26905/idjch.v9i1.2168>.
- Nagarajan, Vijaya. "'Discourses on Discretion and the Regulatory Agency' - Discretion and Public Benefit in a Regulatory Agency: The Australian Authorisation Process." *ANU Press*, 2013, 129-68.
- Nurwigati, "Harmonization Of State Administrative Court Law And Other Laws Concerning The State Administrative Courts Exclusive Authority". *Prophetic Law Review*, 4(2) (2023): 241-263. <https://doi.org/10.20885/PLR.vol4.iss2.art6>
- Pambudi, Lintang Ario. "Quo Vadis Pengaturan Diskresi Pemerintah Pasca Undang-Undang Cipta Kerja." *UNES Law Review* 5, no. 3 (March 24, 2023): 1239-47. <https://doi.org/10.31933/unesrev.v5i3.422>.
- Purwanto, Djoko. "Menhan Sebagai Leading Sector dalam Pengembangan Food Estate Bekerjasama dengan MenPUPR dan Mentan." *Wira*, no. 20 (2020): 35.
- Republik Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 108 Tahun 2020 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2020 Tentang Komite Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) Dan Pemulihan Ekonomi Nasional
- _____. Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Kementerian Kesehatan
- _____. Peraturan Presiden Nomor 29 Tahun 2021 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 1 Tahun 2019 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.
- _____. Peraturan Presiden Nomor 37 Tahun 2020 tentang Kementerian Bidang Koordinator Perekonomian
- _____. Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2019 tentang Kementerian Badan Usaha Milik Negara
- _____. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara
- _____. Peraturan Presiden Nomor 94 Tahun 2022 tentang Kementerian Pertahanan

_____. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

_____. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2002 tentang Pertahanan Negara

_____. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

_____. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

_____. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara

Prasetyaningsih, Indah Purwakasari. "Kedudukan Menteri dalam Sistem Pemerintahan Menurut Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara." Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2012. <https://law.uui.ac.id/wp-content/uploads/2013/01/FH-UII-KEDUDUKAN-MENTERI-DALAM-SISTEM-PEMERINTAHAN.pdf>.

Putri, Budiarti Utami, dan Eko Ari Wibowo. "Menkes Tak Komandoi Penanganan Covid-19, Ini Kata Demokrat." *Tempo*, July 22, 2020. <https://www.tempo.co/politik/menkes-tak-komandoi-penanganan-covid-19-ini-kata-demokrat-599109>.

Rahibin, Abdi, *et al.* "Harmonisasi Kewenangan Antara Kementerian Desa Tertinggal dan Transmigrasi dengan Kementerian Dalam Negeri dalam Pembangunan Desa." *Jurnal Education and Development* 1, no. 1 (2022).

Ramadhan, Iqbal Yanuar. "Sekuritisasi Dalam Kebijakan Food Estate Di Era Pemerintahan Joko Widodo." *Aliansi : Jurnal Politik, Keamanan Dan Hubungan Internasional* 2, no. 3 (January 29, 2024): 153–63. <https://doi.org/10.24198/aliansi.v2i3.51956>.

Rastorhuiev, Oleksandr, Petro Makushev, Alla Pukhtetska, Andriy Hridochkin, and Irina Smaznova. "Protection of Human Rights and Freedoms in the Administrative Proceedings of the European Union." *Hasanuddin Law Review* 7, no. 3 (November 24, 2021): 210–25.

Roziqin, dan Ibnu Sofyhan. "Kedudukan Kelembagaan Kementerian Negara dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal De Jure* 15, no. 1 (April 2023): 33–45.

Schuppert, Gunnar Folke. *A Global History of Ideas in the Language of Law*. Ed. Gunnar Folke Schuppert. Frankfurt am Main: Max Planck Institute for Legal History and Legal Theory, 2021. <http://www.jstor.org/stable/j.ctv1j13z40.9>.

Stack, Kevin M. "An Administrative Jurisprudence: The Rule of Law in the Administrative State." *Columbia Law Review* 115, no. 7 (2015): 1985–2018. <https://doi.org/10.2307/43631709>.

Susanto. "Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden." *Jurnal Yudisial* 9, no. 3 (2016): 244–45.

Tamanaha, Brian. "A Concise Guide to the Rule of Law." *New York: St. John University School of Law*, 2007, 4.

- Taylor, Jeannette. "Internal Whistle-Blowing in the Public Service: A Matter of Trust." *Public Administration Review* 78, no. 5 (2018): 717-726.
- Triwulan, Titik, dan Wibowo, Isnu Gunadi. *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2011.
- Wahyuni, Nur. "Perbandingan Administrasi Negara Indonesia dengan Korea Selatan, Irpia." *Jurnal Ilmiah Riset Dan Pengembangan* 9, no. 8 (2024): 33.
- Wantu, Fence M., dan Ahmad. "Mekanisme Koordinasi dan Singkroniasi Lembaga Kementerian Negara: Suatu Praksis Menuju Kabinet yang Efektif." *Jurnal Al-Ahkam* 15, no. 9 (2019): 649-55.
- Warburton, Eve. "Jokowi and the New Developmentalism." *Bulletin of Indonesian Economic Studies* 52, no. 3 (n.d.): 297-320.
- Wibowo, Richo Andi. *Hukum Administrasi Negara: Konsep, Fundamental, Perkembangan Kontemporer, dan Kasus*. Ed. Richo Andi Wibowo. Depok: Rajawali Pers, 2024.
- Yusutria. *Modul Geografi Kebencanaan Berbasis Keimanan*. Edited by CV. Rumahkayu Pustaka Utama. Padang, 2018.
- Yusuf, M. Asa'ari. "Penyelenggaraan Pertahanan Nirmiliter Indonesia." *Jurnal Sosial dan Sains* 3, no. 10 (2023): 1076.
- Siaran Perss Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia - Tata Kelola Tumpang Tindih Penyebab Penanganan Covid-19 Lambat," n.d. <https://pshk.or.id/publikasi/siaran-pers/tata-kelola-tumpang-tindih-penyebab-penanganan-covid-19-lambat/> .
- Siswanto. "Pandemi Covid 19 dan Upaya Pencegahan." *Kementerian Keuangan Republik Indonesia*, 2022. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/15799/Pandemi-Covid-19-dan-Upaya-Pencegahan.html>.
- Ulf. "Eric Tohir: Dampak Covid-19 Sangat Berat." *CNN Indonesia*, 2020. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20201216192218-92-583113/erick-thohir-dampak-covid-19-ke-bumn-sangat-berat>.