

Ambiguitas Nomenklatur Kementerian, Lembaga Pemerintah, dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) pada Kabinet Merah Putih

Dian Agung Wicaksono¹, Garuda Era Ruhpinesthi²

Abstract

During Prabowo Subianto's leadership, various presidential institutions were established, including ministries, non-ministerial government institutions (LPNK), and other government agencies, each with different names. The formation of these institutions raises important questions regarding their characteristics, particularly concerning their scope of authority, organizational position, and the appointment of their leaders. Additionally, this highlights potential ambiguities in their regulations. This study addresses two key questions: (a) How are the ministries, government institutions, and non-ministerial government institutions organized within the Cabinet? (b) What ambiguities exist in the nomenclature of ministries, government institutions, and non-ministerial government institutions in the Cabinets? This research employs a normative legal approach, utilizing both statutory and conceptual analyses. The findings indicate that the institutional mapping within the Cabinets includes 7 coordinating ministries, 41 ministries, 8 LPNK, and one government institution. Furthermore, ambiguities exist in the regulations concerning these three types of presidential institutions, specifically regarding their scope of authority, organizational positions, and leadership structures.

Keywords: ambiguity, institutional nomenclature, ministry, non-ministerial government agency, government agency.

Abstrak

Pada masa kepemimpinan Prabowo Subianto, dibentuk lembaga-lembaga kepresidenan dengan nomenklatur beragam, yaitu kementerian, lembaga pemerintah non kementerian (LPNK), dan lembaga pemerintah. Pembentukan lembaga tersebut memicu pertanyaan mendasar mengenai pemetaan karakteristiknya, utamanya meliputi ruang lingkup kewenangan, kedudukannya, serta pengangkatan pimpinan lembaganya, sekaligus dalam hal ini menelusuri potensi ambiguitas pengaturannya. Berdasarkan latar belakang tersebut, penelitian ini ditujukan untuk menjawab dua rumusan masalah: (a) bagaimana pemetaan kelembagaan dengan nomenklatur kementerian, lembaga pemerintah, dan lembaga pemerintah non kementerian yang dibentuk pada Kabinet Merah Putih? (b) bagaimana ambiguitas nomenklatur antara kementerian, lembaga pemerintah, dan lembaga pemerintah non kementerian yang dibentuk pada Kabinet Merah Putih? Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Penelitian ini memiliki temuan kesimpulan bahwa pemetaan kelembagaan dengan nomenklatur kementerian, lembaga pemerintah, dan lembaga pemerintah non kementerian yang dibentuk pada Kabinet Merah Putih terdiri atas 7 kementerian koordinator, 41 kementerian, 8 LPNK, dan 1 (satu) lembaga pemerintah. Terdapat ambiguitas dalam pengaturan ketiga nomenklatur lembaga kepresidenan, yaitu ambiguitas ruang lingkup kewenangan, ambiguitas kedudukan kelembagaan, dan ambiguitas pimpinan lembaga.

¹ Dian Agung Wicaksono, Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, E-mail: dianagung@ugm.ac.id.

² Garuda Era Ruhpinesthi, Program Sarjana Program Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, E-mail: garudaera@mail.ugm.ac.id.

Kata Kunci: ambiguitas, nomenklatur kelembagaan, kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, lembaga pemerintah.

Pendahuluan

Pada akhir pemerintahan Joko Widodo, terdapat perubahan pengaturan lembaga kepresidenan di Indonesia, yaitu dengan pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU 39/2008 jo. UU 61/2024). Materi muatan yang kontroversial adalah perubahan batas maksimal jumlah kementerian yang semula paling banyak 34 (tiga puluh empat) kementerian menjadi dapat ditetapkan sesuai dengan penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden.³ Selain itu, juga terdapat perubahan konstruksi pengaturan mengenai lembaga pemerintah non kementerian (LPNK) yang semula diatur bahwa LPNK bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri yang mengoordinasikan, kemudian ditambahkan frasa “kecuali ditentukan lain oleh Presiden.”⁴ Lebih lanjut, UU 61/2024 juga mengatur eksistensi “lembaga pemerintah lainnya” yang berkedudukan dan bertanggung jawab sesuai dengan yang ditentukan Presiden atau sesuai dengan perundang-undangan.⁵

Pasca selesainya pemerintahan Joko Widodo, Prabowo Subianto membentuk 48 (empat puluh delapan) kementerian dengan komposisi: (a) 18 (delapan belas) kementerian yang nomenklatur, tugas, dan fungsinya tidak berubah; dan (b) 30 (tiga puluh) kementerian yang mengalami perubahan nomenklatur, tugas, dan/atau fungsi.⁶ Selain membentuk kementerian, Presiden Prabowo Subianto juga membentuk 3 (tiga) LPNK baru, yaitu: (a) Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal; (b) Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia; dan (c) Badan Pengendalian Lingkungan Hidup.⁷ Pemerintahan Prabowo Subianto juga melanjutkan penggunaan nomenklatur “lembaga pemerintah” seperti yang sebelumnya disematkan pada Badan Gizi Nasional, yang dibentuk oleh Presiden Joko Widodo pada penghujung masa kepemimpinannya. Presiden Prabowo Subianto menyematkan nomenklatur “lembaga pemerintah” pada Badan Penyelenggara Haji yang mempunyai tugas melaksanakan pemberian dukungan penyelenggaraan haji sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁸

Eksistensi ketiga nomenklatur kelembagaan dalam perkembangan lembaga kepresidenan Indonesia, yaitu “kementerian”, “lembaga pemerintah”, dan “lembaga pemerintah non kementerian” perlu untuk dianalisis lebih lanjut karakteristik dan

³ Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

⁴ Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

⁵ Pasal 25 ayat (3) Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

⁶ Pasal 1 dan Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Merah Putih Periode Tahun 2024-2029.

⁷ Lihat: (a) Peraturan Presiden Nomor 153 Tahun 2024 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal; (b) Peraturan Presiden Nomor 166 Tahun 2024 tentang Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia; dan (c) Peraturan Presiden Nomor 183 Tahun 2024 tentang Badan Pengendalian Lingkungan Hidup.

⁸ Lihat Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional. Bandingkan dengan Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2024 tentang Badan Penyelenggara Haji.

distingsi diantara ketiganya. Misalnya, pada aspek kewenangan, "kementerian" dikonstruksikan untuk menyelenggarakan "urusan pemerintahan", "lembaga pemerintah non kementerian" dikonstruksikan untuk melaksanakan "tugas pemerintahan", sedangkan "lembaga pemerintah" dikonstruksikan melaksanakan "tugas".⁹ Lantas apa perbedaan diantara lingkup kewenangan tersebut? Aspek mendasar lain yang penting untuk ditelusuri adalah bagaimana kedudukan dan hubungan hukum diantara ketiga nomenklatur tersebut dan implikasi hukumnya terhadap efektivitas presidensialisme Indonesia.

Berdasarkan penelusuran awal Peneliti, terdapat irisan atau persinggungan diantara ketiga nomenklatur tersebut dalam pengaturannya. Hal ini tentu menimbulkan pertanyaan mengenai implikasi hukum atas irisan tersebut, yang menjadi indikasi adanya ambiguitas antara konstruksi hukum nomenklatur "kementerian", "lembaga pemerintah", dan "lembaga pemerintah non kementerian" yang dibentuk dalam Kabinet Merah Putih.

Penelitian berjudul "Ambiguitas Nomenklatur Kementerian, Lembaga Pemerintah, dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) pada Kabinet Merah Putih" sepanjang sepengetahuan Peneliti belum pernah dilakukan oleh pihak lain. Akan tetapi, terdapat beberapa penelitian yang secara umum mengangkat tema mengenai penataan lembaga kepresidenan, antara lain:

1. Artikel jurnal yang berjudul, "Pembentukan Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal Menurut Sistem Hukum Indonesia", karya Evant Gray Sipayung, Victor Juzuf Sedubun, dan Vica Jillyan Edsti Saija, yang menelusuri permasalahan mengenai prosedural pembentukan kementerian yang diamanatkan pada Undang-Undang Kementerian Negara, khususnya berkenaan dengan Kementerian Investasi dan Badan Koordinasi Penanaman Modal.¹⁰
2. Artikel prosiding yang berjudul, "Ambiguitas Kelembagaan Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang Digabungkan", karya Dian Agung Wicaksono dan Bimo Fajar Hantoro, yang berfokus menganalisis mengenai desain kelembagaan nomenklatur Kementerian dan LPNK serta implikasi hukum penggabungan kelembagaan Kementerian dan LPNK.¹¹

Bila mencermati artikel tersebut, terlihat bahwa masing-masing artikel memiliki fokus yang berbeda dengan fokus penelitian ini, misalnya fokus mengkaji permasalahan pembentukan lembaga Kementerian Investasi dan Badan Koordinasi Penanaman Modal, serta desain kelembagaan kementerian dan LPNK serta implikasi penggabungannya. Berdasarkan tinjauan tersebut, belum terdapat artikel yang bermaksud mengkaji

⁹ Lihat Pasal 7 Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Bandingkan dengan Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 153 Tahun 2024 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal. Bandingkan dengan Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 166 Tahun 2024 tentang Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia. Bandingkan dengan Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 183 Tahun 2024 tentang Badan Pengendalian Lingkungan Hidup.

¹⁰ Evant Gray Sipayung, Victor Juzuf Sedubun, dan Vica Jillyan Edsti Saija, "Pembentukan Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal Menurut Sistem Hukum Indonesia," *TATOHI: Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 11 (2022): 1146–54.

¹¹ Dian Agung Wicaksono dan Bimo Fajar Hantoro, "Ambiguitas Kelembagaan Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang Digabungkan," in *Proceeding APHTN-HAN* (Jakarta: APHTN-HAN, 2024), 51–96.

ambiguitas nomenklatur Kementerian, Lembaga Pemerintah, dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) pada Kabinet Merah Putih.

Bagi perkembangan ilmu pengetahuan, penelitian ini difokuskan pada kajian lembaga kepresidenan. Penelitian ini memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu hukum tata negara, khususnya dalam kajian kekuasaan eksekutif karena hasil penelitian ini menjadi landasan ilmiah untuk desain penataan lembaga kepresidenan di Indonesia. Di samping itu, temuan dalam penelitian ini merupakan wacana yang dapat dijadikan dasar untuk melakukan perbaikan kehidupan ketatanegaraan di Indonesia. Lebih lanjut, bagi praktik ketatanegaraan, penelitian ini memberikan manfaat berupa potret kondisi kekinian lembaga kepresidenan dalam praktik ketatanegaraan Indonesia.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya, penelitian ini berfokus untuk menjawab rumusan masalah: **Pertama**, bagaimana pemetaan kelembagaan dengan nomenklatur Kementerian, Lembaga Pemerintah, dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang dibentuk pada Kabinet Merah Putih? **Kedua**, bagaimana ambiguitas nomenklatur antara Kementerian, Lembaga Pemerintah, dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang dibentuk pada Kabinet Merah Putih?

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum (*legal research*) yang tergolong dalam penelitian hukum normatif¹² karena dalam penelitian hukum ini, hukum dikonseptual sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonseptual sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.¹³ Penelitian hukum normatif merupakan upaya untuk mencari data sekunder dengan menggunakan penelitian kepustakaan.¹⁴ Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.

Bahan penelitian ini berupa data sekunder, yang terdiri atas bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang relevan terkait nomenklatur Kementerian, Lembaga Pemerintah, dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang dibentuk pada Kabinet Merah Putih. Bahan hukum sekunder sebagai penjelasan dari bahan hukum primer digali dari buku, artikel jurnal, dan hasil penelitian sebelumnya yang relevan. Data penelitian diperoleh melalui studi pustaka terhadap buku, artikel, hasil penelitian yang berkaitan dengan Kementerian, Lembaga Pemerintah, dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Setelah data terkumpul, dilakukan analisis terkait pemetaan Kementerian, Lembaga Pemerintah, dan

¹² Amiruddin and Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), 29.

¹³ Amiruddin and Asikin, 118; Saefullah Wiradipradja, *Penuntun Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum* (Bandung: Koni Media, 2015), 5; Muhammin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020), 46.

¹⁴ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum* (Jakarta: Raja Grafindo, 2007), 23.

Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang dibentuk pada Kabinet Merah Putih, kemudian menganalisis ambiguitas nomenklatur Kementerian, Lembaga Pemerintah, dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian dalam Kabinet Merah Putih.

Pembahasan

Pemetaan Kelembagaan dengan Nomenklatur Kementerian, Lembaga Pemerintah, dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang Dibentuk pada Kabinet Merah Putih

Dalam Kabinet Merah Putih, sejak dibentuk pada tanggal 20 Oktober 2024 sampai dengan bulan April 2025 ini setidaknya dapat ditelusuri beberapa nomenklatur kelembagaan sebagai bagian dari lembaga kepresidenan di bawah rezim Prabowo Subianto, yaitu: (a) kementerian; (b) lembaga pemerintah non kementerian; (c) lembaga pemerintah; dan (d) lembaga non struktural. Namun demikian, pada penelitian ini fokus hanya ditujukan pada 3 (tiga) nomenklatur saja, yaitu "kementerian", "lembaga pemerintah non kementerian", dan "lembaga pemerintah". Hal ini dikarenakan ketiga nomenklatur tersebut memiliki irisan yang perlu untuk dianalisis untuk mengetahui apa perbedaan yang paling mendasar diantara ketiganya. Selain itu, kajian mengenai eksistensi "lembaga non struktural" akan dibahas pada penelitian tersendiri.

Pemetaan kelembagaan dalam lembaga kepresidenan di bawah rezim Prabowo Subianto disajikan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1. Pemetaan Kelembagaan dalam Lembaga Kepresidenan di Bawah Rezim Prabowo Subianto

Nomenklatur	Nama	Dasar Hukum
Kementerian	1. Kementerian Koordinator Bidang Politik dan Keamanan; 2. Kementerian Koordinator Bidang Hukum, Hak Asasi Manusia, Imigrasi, dan Pemasyarakatan; 3. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian; 4. Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan; 5. Kementerian Koordinator Bidang Infrastruktur dan Pembangunan Kewilayahian; 6. Kementerian Koordinator Bidang Pemberdayaan Masyarakat; 7. Kementerian Koordinator Bidang Pangan; 8. Kementerian Sekretariat Negara; 9. Kementerian Dalam Negeri;	Peraturan Presiden Nomor 140 Tahun 2024 tentang Organisasi Kementerian Negara

Nomenklatur	Nama	Dasar Hukum
	10. Kementerian Luar Negeri; 11. Kementerian Pertahanan; 12. Kementerian Agama; 13. Kementerian Hukum; 14. Kementerian Hak Asasi Manusia; 15. Kementerian Imigrasi dan Pemasyarakatan; 16. Kementerian Keuangan; 17. Kementerian Pendidikan Dasar dan Menengah; 18. Kementerian Pendidikan Tinggi, Sains, dan Teknologi; 19. Kementerian Kebudayaan; 20. Kementerian Kesehatan; 21. Kementerian Sosial; 22. Kementerian Ketenagakerjaan; 23. Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia/Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia; 24. Kementerian Perindustrian; 25. Kementerian Perdagangan; 26. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral; 27. Kementerian Pekerjaan Umum; 28. Kementerian Perumahan dan Kawasan Permukiman; 29. Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal; 30. Kementerian Transmigrasi; 31. Kementerian Perhubungan; 32. Kementerian Komunikasi dan Digital; 33. Kementerian Pertanian; 34. Kementerian Kehutanan; 35. Kementerian Kelautan dan Perikanan; 36. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional; 37. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan	

Nomenklatur	Nama	Dasar Hukum
	Perencanaan Nasional;	Pembangunan
38.	Kementerian Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi;	Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi;
39.	Kementerian Badan Usaha Milik Negara;	
40.	Kementerian Kependudukan dan Pembangunan Keluarga/Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional;	
41.	Kementerian Lingkungan Hidup/Badan Pengendalian Lingkungan Hidup;	
42.	Kementerian Investasi dan Hilirisasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal;	
43.	Kementerian Koperasi;	
44.	Kementerian Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;	
45.	Kementerian Pariwisata;	
46.	Kementerian Ekonomi Kreatif/Badan Ekonomi Kreatif;	
47.	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak; dan	
48.	Kementerian Pemuda dan Olahraga.	
Lembaga Pemerintah Non Kementerian	1. Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal	Peraturan Presiden Nomor 153 Tahun 2024 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal
	2. Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia	Peraturan Presiden Nomor 166 Tahun 2024 tentang Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia
	3. Badan Pertanahan Nasional	Peraturan Presiden Nomor 177 Tahun 2024 tentang Badan Pertanahan Nasional
	4. Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional	Peraturan Presiden Nomor 181 Tahun 2024

Nomenklatur	Nama	Dasar Hukum
		tentang Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional
5.	Badan Pengendalian Lingkungan Hidup	Peraturan Presiden Nomor 183 Tahun 2024 tentang Badan Pengendalian Lingkungan Hidup
6.	Badan Koordinasi Penanaman Modal	Peraturan Presiden Nomor 185 Tahun 2024 tentang Badan Koordinasi Penanaman Modal
7.	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	Peraturan Presiden Nomor 195 Tahun 2024 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
8.	Badan Ekonomi Kreatif	Peraturan Presiden Nomor 200 Tahun 2024 tentang Badan Ekonomi Kreatif
Lembaga Pemerintah	Badan Penyelenggara Haji	Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2024 tentang Badan Penyelenggara Haji
Lembaga Non Struktural	1. Badan Pengendalian Pembangunan dan Investigasi Khusus	Peraturan Presiden Nomor 159 Tahun 2024 tentang Badan Pengendalian Pembangunan dan Investigasi Khusus
	2. Dewan Ekonomi Nasional	Peraturan Presiden Nomor 160 Tahun 2024 tentang Dewan Ekonomi Nasional
	3. Badan Percepatan Pengentasan Kemiskinan	Peraturan Presiden Nomor 163 Tahun 2024 tentang Badan Percepatan Pengentasan Kemiskinan

Nomenklatur	Nama	Dasar Hukum
4. Dewan Pertahanan Nasional	Peraturan Presiden Nomor 202 Tahun 2024 tentang Dewan Pertahanan Nasional	Peraturan Presiden Nomor 202 Tahun 2024 tentang Dewan Pertahanan Nasional

Sumber: Data Diolah, 2025.

Berdasarkan pemetaan tersebut dapat direkapitulasi bahwa rezim Prabowo Subianto setidaknya sampai April 2025 telah melakukan: (a) penataan 7 (tujuh) kementerian koordinator, berupa mengubah ruang lingkup kewenangan pada kementerian koordinator yang sudah ada dan/atau mengalihkan kewenangan pada kementerian koordinator baru; (b) penataan 41 (empat puluh satu) kementerian, berupa mengubah ruang lingkup kewenangan pada kementerian yang sudah ada dan/atau mengalihkan kewenangan pada kementerian baru; (c) penataan 8 (delapan) LPNK, berupa pembentukan 3 (tiga) LPNK baru dan mengatur kewenangan 5 (lima) LPNK yang sudah ada; (d) pembentukan 1 (satu) lembaga pemerintah; dan (e) pembentukan 4 (empat) lembaga non struktural baru. Pemetaan tersebut tidak menyertakan keberadaan LPNK, lembaga pemerintah, dan lembaga non struktural yang dibentuk sebelum rezim Prabowo Subianto.

Spesifik dalam konteks nomenklatur kelembagaan “kementerian”, “lembaga pemerintah non kementerian”, dan “lembaga pemerintah”, terdapat beberapa catatan yang perlu untuk ditelaah lebih lanjut. **Catatan Pertama**, semakin masifnya penggabungan nomenklatur “kementerian” dan “lembaga pemerintah non kementerian”. Hal ini menjadi fenomena yang perlu mendapat perhatian dalam penataan lembaga kepresidenan. Bila memang digabungkan antara “kementerian” dan “lembaga pemerintah non kementerian”, maka kenapa tidak dipilih saja salah satu nomenklatur? Fenomena ini terlihat jelas bila dicermati perkembangan penggabungan kelembagaan ini yang dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 2. Pemetaan Penggabungan Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian dalam Struktur Kabinet Pasca Perubahan UUD 1945

Susilo Bambang Yudhoyono		Joko Widodo		Prabowo Subianto	
2004-2009 ¹⁵	2009-2014 ¹⁶	2014-2019 ¹⁷	2019-2024 ¹⁸	2024-2029 ¹⁹	
Kementerian Negara Perencanaan	Kementerian Negara Perencanaan	1. Kementerian Agraria dan Tata	1. Kementerian Agraria dan Tata	1. Kementerian Pelindungan Pekerja	Migran

¹⁵ Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia.

¹⁶ Pasal 98 Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.

¹⁷ Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja.

¹⁸ Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara. Kemudian diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara, bahwa dalam rangka penguatan riset nasional dan untuk peningkatan investasi serta penciptaan lapangan kerja dilakukan penggabungan Kementerian Riset dan Teknologi dan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan menjadi Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi dan pembentukan Kementerian Investasi.

¹⁹ Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 140 Tahun 2024 tentang Organisasi Kementerian Negara.

Susilo Bambang Yudhoyono		Joko Widodo		Prabowo Subianto
2004-2009 ¹⁵	2009-2014 ¹⁶	2014-2019 ¹⁷	2019-2024 ¹⁸	2024-2029 ¹⁹
Pembangunan /Badan	Pembangunan /Badan	Ruang/Badan Pertanahan Nasional;	Ruang/Badan Pertanahan Nasional;	Indonesia/Badan Pelindungan Pekerja Migran
Perencanaan Pembangunan Nasional	Perencanaan Pembangunan Nasional	2. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 2. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.	2. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional. 3. Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif; 4. Kementerian Riset dan Teknologi/Badan dan Riset dan Inovasi Nasional; 5. Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal.	2. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan pertanahan Nasional; 3. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional; 4. Kementerian Kependudukan dan Pembangunan Keluarga/Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional; 5. Kementerian Lingkungan Hidup/Badan Pengendalian Lingkungan Hidup; 6. Kementerian Investasi dan Hilirisasi/ Badan Koordinasi Penanaman Modal; 7. Kementerian Ekonomi Kreatif/Badan Ekonomi Kreatif.

Sumber: Dian Agung Wicaksono dan Bimo Fajar Hantoro, 2024.

Catatan Kedua, kekaburuan distingsi nomenklatur “lembaga pemerintah” dan “kementerian” dalam pembentukan Badan Penyelenggara Haji. Dibentuknya Badan Penyelenggara Haji (BPH) dengan nomenklatur “lembaga pemerintah” menjadi fenomena lain yang perlu dicermati. Terbentuknya BPH dengan nomenklatur “lembaga pemerintah”

yang semula dinilai akan melepaskan kewenangan penyelenggaraan haji dari Kementerian Agama, nyatanya dalam Peraturan Presiden Nomor 152 Tahun 2024 tentang Kementerian Agama (Perpres 152/2024) masih tetap melekat fungsi Kementerian Agama untuk perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan dalam penyelenggaraan haji dan umrah,²⁰ di mana hal tersebut diwujudkan dengan adanya Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah dalam struktur organisasi Kementerian Agama.²¹ Dualisme ini dipertegas dengan pengaturan dalam Perpres 154/2024 yang menyatakan Badan Penyelenggara Haji merupakan Lembaga Pemerintah yang dibentuk oleh Presiden untuk melaksanakan tugas pemberian dukungan penyelenggaraan haji.²² Frasa “pemberian dukungan” mengindikasi BPH bukanlah entitas utama dalam penyelenggaraan haji. Pemahaman ini dikuatkan dengan ketentuan yang menegaskan dalam rangka melaksanakan dukungan penyelenggaraan haji, Kepala BPH berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama.²³ Hal ini semakin mengaburkan distingsi nomenklatur “lembaga pemerintah” dan “kementerian” dalam konteks kelembagaan BPH sebagai lembaga baru yang dibentuk dengan nomenklatur “lembaga pemerintah”.

Ambiguitas Nomenklatur antara Kementerian, Lembaga Pemerintah, dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang Dibentuk pada Kabinet Merah Putih

Berdasarkan pada pemetaan kelembagaan dengan nomenklatur “kementerian”, “lembaga pemerintah”, dan “lembaga pemerintah non kementerian” yang dibentuk pada Kabinet Merah Putih, dapat diidentifikasi konstruksi hukum dari ketiga nomenklatur yang disajikan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 3. Konstruksi Nomenklatur Kementerian, Lembaga Pemerintah, dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian di Bawah Rezim Prabowo Subianto

Aspek	Kementerian	Lembaga Pemerintah Non Kementerian	Lembaga Pemerintah
Lingkup Kewenangan	Menyelenggarakan urusan pemerintahan (atau sub urusan)	Melaksanakan tugas pemerintahan	Melaksanakan tugas
Kedudukan	Berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden	Berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri yang	Berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri yang

²⁰ Pasal 6 huruf a Peraturan Presiden Nomor 152 Tahun 2024 tentang Kementerian Agama.

²¹ Pasal 7 Peraturan Presiden Nomor 152 Tahun 2024 tentang Kementerian Agama.

²² Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2024 tentang Badan Penyelenggara Haji.

²³ Pasal 39 Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2024 tentang Badan Penyelenggara Haji.

		menyelenggarakan urusan pemerintahan		menyelenggarakan urusan pemerintahan	kepada Presiden ²⁴
Pimpinan Lembaga	Dipimpin oleh Menteri	Dipimpin oleh jabatan pimpinan tinggi utama	Dipimpin oleh Menteri	Dipimpin oleh Kepala yang dapat berasal dari Pegawai Negeri Sipil atau non-Pegawai Negeri Sipil	

Sumber: Data Diolah, 2025.

Berdasarkan konstruksi nomenklatur di atas terdapat beberapa ambiguitas yang perlu untuk dicermati, yaitu: **Pertama**, ambiguitas ruang lingkup kewenangan. Setidaknya terdapat 3 (tiga) ambiguitas yang perlu untuk dicermati, yaitu: (a) terdapat ambiguitas jangkauan “urusan pemerintahan” oleh kementerian dan “tugas pemerintahan” oleh LPNK; (b) ambiguitas ruang lingkup “tugas” oleh lembaga pemerintah; dan (c) tidak terdapat distingsi yang jelas antara konsepsi “tugas pemerintahan tertentu” oleh LPNK dan “tugas” oleh lembaga pemerintah. Ambiguitas “urusan pemerintahan” dan “tugas pemerintahan” misalnya tampak dalam ruang lingkup kewenangan Kementerian Perlindungan Pekerja Migran Indonesia dan BP2MI, dimana keduanya memiliki tugas di bidang yang sama, yaitu “bidang perlindungan pekerja migran Indonesia”. Apabila memang dikonstruksikan untuk berada pada bidang yang sama, terdapat ambiguitas yang mendasar, yaitu dalam konteks apa fungsi-fungsi lembaga dimaknai sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelaksanaan tugas pemerintahan?²⁵ Sejalan dengan Wicaksono dan Hantoro, hal demikian menunjukkan ketidakjelasan dalam konteks apa suatu tugas dapat disebut sebagai urusan pemerintahan dan tugas pemerintahan.²⁶ Lebih lanjut, ambiguitas juga muncul terkait ruang lingkup atau jangkauan pelaksanaan “tugas” oleh lembaga pemerintah. Misalnya dalam konteks BPH, sebagai lembaga pemerintah melaksanakan tugas “pemberian dukungan penyelenggaraan haji”, dimana kewenangan penyelenggaraan haji masih dimiliki oleh Kementerian Agama.

Kedua, ambiguitas kedudukan kelembagaan. LPNK dan lembaga pemerintah tidak memiliki corak yang konsisten terkait hubungan pertanggungjawabannya kepada Presiden. Dalam hal ini, kedua jenis lembaga kepresidenan tersebut di sebagian lembaga mengatur bahwa berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden, adapun sebagian yang lain berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri yang mengoordinasikan. Akan tetapi, dalam hal ini ditemukan kecenderungan bahwa LPNK yang tidak dikepalai oleh Menteri dikonstruksikan pertanggungjawabannya melalui menteri yang mengoordinasikan, adapun LPNK yang sekaligus dikepalai oleh menteri memiliki hubungan pertanggungjawaban langsung kepada Presiden. Di sisi lain, konstruksi kedudukan lembaga pemerintah tidak dapat

²⁴ Pola ini terjadi pada Badan Gizi Nasional (yang dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional) dan Badan Karantina Indonesia (yang dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2023 tentang Badan Karantina Indonesia), yang dibentuk pada rezim Joko Widodo.

²⁵ Wicaksono and Hantoro, “Ambiguitas Kelembagaan Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang Digabungkan,” 85.

²⁶ Wicaksono and Hantoro, 85.

diketahui perbedaannya, mengapa kemudian terdapat lembaga yang bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden, tetapi terdapat lembaga lainnya yang perlu melalui menteri yang mengkoordinasikan. Secara umum, dapat ditarik catatan bahwa sebenarnya tidak terdapat perbedaan corak yang konsisten antara lembaga pemerintah dan LPNK berkaitan dengan hubungan lembaga dengan Presiden dan menteri.

Ketiga, ambiguitas pimpinan. Konstruksi atau karakteristik pimpinan LPNK menjadi bercampur sebab lembaga terdapat 2 (dua) model pengangkatan pimpinan lembaga, yaitu: (a) lembaga yang dipimpin oleh jabatan pimpinan tinggi utama yang merupakan PNS; atau (b) lembaga yang dipimpin oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang yang sama atau terdapat pelaksanaan fungsi yang beririsan. Terdapat perbedaan signifikan mengenai pengaturan pengangkatan pimpinan LPNK dan lembaga pemerintah, yaitu: (a) karakteristik pimpinan LPNK secara umum berupa jabatan pimpinan tinggi utama yang merupakan PNS; sedangkan (b) karakteristik pimpinan lembaga pemerintah disebutkan secara eksplisit dapat berasal dari PNS dan non-PNS.

Penutup

Berdasarkan pembahasan tersebut, terdapat 2 (dua) kesimpulan penelitian ini, yaitu: **Pertama**, pemetaan kelembagaan dengan nomenklatur Kementerian, Lembaga Pemerintah, dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang dibentuk pada Kabinet Merah Putih dapat direkapitulasi setidaknya sampai April 2025 telah melakukan: (a) penataan 7 (tujuh) kementerian koordinator, berupa mengubah ruang lingkup kewenangan pada kementerian koordinator yang sudah ada dan/atau mengalihkan kewenangan pada kementerian koordinator baru; (b) penataan 41 (empat puluh satu) kementerian, berupa mengubah ruang lingkup kewenangan pada kementerian yang sudah ada dan/atau mengalihkan kewenangan pada kementerian baru; (c) penataan 8 (delapan) LPNK, berupa pembentukan 3 (tiga) LPNK baru dan mengatur kewenangan 5 (lima) LPNK yang sudah ada; (d) pembentukan 1 (satu) lembaga pemerintah; dan (e) pembentukan 4 (empat) lembaga non struktural baru. **Kedua**, terdapat ambiguitas dalam pengaturan 3 (tiga) nomenklatur lembaga kepresidenan, yaitu: (a) ambiguitas ruang lingkup kewenangan; (b) ambiguitas kedudukan kelembagaan; dan (c) ambiguitas pimpinan lembaga.

Daftar Pustaka

- Amiruddin, and Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012.
- Hague, Rod, and Rod Hague. *Comparative Government and Politics: An Introduction*. New York: Pal Grave, 2001.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. Mataram: Mataram University Press, 2020.
- Peraturan Presiden Nomor 139 Tahun 2024 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kementerian Negara Kabinet Merah Putih Periode Tahun 2024-2029.
- Peraturan Presiden Nomor 140 Tahun 2024 tentang Organisasi Kementerian Negara.
- Peraturan Presiden Nomor 152 Tahun 2024 tentang Kementerian Agama.

- Peraturan Presiden Nomor 153 Tahun 2024 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal.
- Peraturan Presiden Nomor 154 Tahun 2024 tentang Badan Penyelenggara Haji
- Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja.
- Peraturan Presiden Nomor 166 Tahun 2024 tentang Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia.
- Peraturan Presiden Nomor 183 Tahun 2024 tentang Badan Pengendalian Lingkungan Hidup.
- Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara.
- Peraturan Presiden Nomor 45 Tahun 2023 tentang Badan Karantina Indonesia.
- Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.
- Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara.
- Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional.
- Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia.
- Sipayung, Evant Gray, Victor Juzuf Sedubun, and Vica Jillyan Edsti Saija. "Pembentukan Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal Menurut Sistem Hukum Indonesia." *TATOHI: Jurnal Ilmu Hukum* 1, no. 11 (2022): 1146–54.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*. Jakarta: Raja Grafindo, 2007.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- Wicaksono, Dian Agung, and Bimo Fajar Hantoro. "Ambiguitas Kelembagaan Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang Digabungkan." in *Proceeding APHTN-HAN*, 51–96. Jakarta: APHTN-HAN, 2024.
- Wiradipradja, Saefullah. *Penuntun Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*. Bandung: Keni Media, 2015.