

Implikasi Ambiguitas Pemaknaan “Lembaga Pemerintah Lainnya” dalam Undang-Undang Kementerian Negara Terhadap Batas Kewenangan Presiden

Wibisena Caesario¹

Abstract

The phrase “other government institutions” in Article 25 of Law No. 61 of 2024, which amends Law No. 39 of 2008 concerning State Ministries, creates interpretative ambiguity due to the absence of a definition or delineation of the institutions referred to. At the same time, Article 25 of Law No. 61 of 2024 grants broader authority to the President compared to its predecessor. Therefore, it is important to examine the implications of this ambiguity for the expansion of presidential powers as formulated in Article 25. This study raises two research questions: (1) What are the possible interpretations of the phrase “other government institutions” under Law No. 61 of 2024? (2) What are the implications of such interpretative ambiguity for the limits of presidential authority? This normative legal research employs a descriptive analytical method. The study identifies several potential interpretations of the ambiguous phrase and reveals two key expansions of presidential authority influenced by it: (1) the broadening of presidential power to regulate the structure and responsibilities of government institutions across sectors and/or administrative levels; and (2) the opportunity for the President to establish and/or govern new types of institutions distinct from Ministries, Non-Ministerial Government Institutions (LPNK), and Non-Structural Institutions (LNS).

Keywords: *ambiguity, authority, government institutions, President.*

Abstrak

Frasa “lembaga pemerintah lainnya” dalam Pasal 25 UU 61/2024 yang mengubah UU 39/2008 tentang Kementerian Negara menimbulkan ambiguitas pemaknaan karena ketidakaan pengertian maupun cakupan lembaga yang dimaksud. Pada sisi lain, Pasal 25 UU 61/2024 memberikan kekuasaan yang lebih besar bagi Presiden dibandingkan UU 39/2008. Maka dari itu, penting untuk melihat bagaimana implikasi dari ambiguitas pemaknaan “lembaga pemerintah lainnya” terhadap perluasan kewenangan Presiden yang terjadi dalam konstruksi Pasal 25 UU 61/2024. Terdapat dua rumusan masalah: (1) bagaimana posibilitas pemaknaan “lembaga pemerintah lainnya” dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024? (2) bagaimana implikasi ambiguitas pemaknaan “lembaga pemerintah lainnya” dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 terhadap batas kewenangan Presiden? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan metode analisis deskriptif. Hasilnya, ditemukan beberapa posibilitas pemaknaan frasa “lembaga pemerintah lainnya” dari ambiguitas yang ada. Ditemukan pula dua perluasan kewenangan Presiden yang dipengaruhi oleh ambiguitas *a quo*, yakni (1) perluasan batas kewenangan Presiden untuk mengatur kedudukan dan tanggung jawab lembaga pemerintah secara sektoral dan/atau vertikal; dan (2) terbuka peluang Presiden untuk membentuk dan/atau mengatur jenis lembaga baru yang karakteristiknya berbeda dengan Kementerian, LPNK, dan LNS.

Kata Kunci: ambiguitas, kewenangan, lembaga pemerintah, Presiden.

Pendahuluan

Kontrol Presiden terhadap lembaga pemerintahan menjadi instrumen penting dalam konteks lembaga kepresidenan.² Hal ini dikarenakan beberapa instrumen lembaga pemerintahan tersebut masuk ke dalam kewenangan Presiden untuk menentukan hal-hal krusial, seperti tugas pokok dan wewenang. Sebagai contoh, eksistensi lembaga pemerintah nonkementerian (LPNK) yang sejak dulu dibentuk dan bertanggungjawab kepada Presiden secara langsung.³ Selain itu, Presiden juga dilengkapi kewenangan untuk

¹ Wibisena Caesario, Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada, E-mail: wibisena.caesario@mail.ugm.ac.id

² Selvy Anugrah Maharani, “Kedudukan Lembaga Kepresidenan Untuk Mewujudkan Sistem Pemerintahan Yang Demokratis Berdasarkan UUD NRI 1945,” *Mahkamah : Jurnal Riset Ilmu Hukum* 2, no. 2 (27 Maret 2025): 47, <https://doi.org/10.62383/mahkamah.v2i2.541>.

³ Permadi Setyonagoro, “Problem Hukum Keberadaan Peraturan Perundang-Undangan dengan Nomenklatur ‘Peraturan Kepala Badan/Lembaga’ dan ‘Peraturan Badan/Lembaga’ Pada Lembaga Negara Non

membentuk Peraturan Presiden (Perpres), yang mana seringkali lembaga-lembaga pemerintah hadir dari tingkat pengaturan *a quo*.⁴

Jika berbicara mengenai lembaga pemerintah, maka hal demikian tidak dapat terlepas dari sifat kelembagaan. Secara konsep, terdapat pemisahan kelembagaan yang bersifat horizontal dan vertikal dalam konteks lembaga pemerintahan. Pemisahan secara horizontal didasarkan pada fungsi secara sektoral, walaupun dalam beberapa bentuk kelembagaan cenderung bersifat lintas sektor atau multisector.⁵ Sementara itu, pemisahan kekuasaan secara vertikal dapat dilihat pada hubungan lembaga pemerintah yang berada di tingkat pusat dan daerah.⁶

Adanya perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU 39/2008) melalui Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara membuka beberapa posibilitas baru terhadap perluasan kewenangan Presiden. Salah satu topik yang seringkali dibahas adalah berkenaan dengan dihapusnya batasan jumlah kementerian yang dapat dibentuk oleh Presiden.⁷ Namun, isu *a quo* dalam hemat Penulis bukan menjadi satu-satunya isu yang dapat menjadi diskursus tersendiri mengenai perluasan kewenangan Presiden terhadap lembaga pemerintahan. Hal ini dikarenakan Pasal 25 UU 61/2024 membuka ambiguitas yang dapat menjadi peluang Presiden untuk membentuk entitas lembaga pemerintah lainnya di luar struktur yang sudah ada, yakni kementerian, LPNK, dan lembaga nonstruktural (LNS). Konstruksi ketentuan Pasal 25 ayat (3) dan (4) adalah sebagai berikut.

“...(3) Lembaga nonstruktural dan/atau lembaga pemerintah lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkedudukan dan bertanggung jawab sesuai dengan yang ditentukan Presiden atau sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, dan/atau lembaga pemerintah lainnya secara tersendiri diatur dengan Peraturan Presiden”

Rumusan pasal *a quo* menimbulkan beberapa ambiguitas yang tidak dapat dijawab melalui konstruksi peraturan perundang-undangan yang ada saat ini. Beberapa pertanyaan yang belum terjawab diantaranya (1) apakah yang dimaksud dengan lembaga pemerintah lainnya dalam rumusan pasal *a quo*? (2) apakah dengan demikian terdapat lembaga pemerintah lain yang berada dalam kontrol Presiden selain kementerian, LPNK, dan LNS? Mengingat tidak adanya batasan jelas mengenai bentuk kelembagaan yang dapat dibentuk

Kementerian (LPNK),” dalam *Seminar Nasional Hasil Riset dan Pengabdian*, vol. 5, 2023, 2030, <https://snhrp.unipasby.ac.id/prosiding/index.php/snhrp/article/view/776/>.

⁴ ASRS Rakia, “Simplifikasi Terhadap Peraturan-Peraturan Pelaksanaan Yang Dibentuk Oleh Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia,” *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (2021): 254; Ahmad Nashih Luthfi, “Reforma kelembagaan dalam kebijakan reforma agraria era Joko Widodo-Jusuf Kalla,” *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 4, no. 2 (2018): 141; Muhammad Ridho dan Muhammad Amin, “Tinjauan Yuridis tentang Kewenangan Presiden dalam Membentuk Unit Kerja Presiden berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan,” *Limbago: Journal of Constitutional Law* 1, no. 3 (2021): 375.

⁵ Luthfi, “Reforma kelembagaan dalam kebijakan reforma agraria era Joko Widodo-Jusuf Kalla,” 157–58.

⁶ Luthfi, 157.

⁷ Fika Nurul Ulya dan Ardito Ramadhan, “Jokowi Teken Revisi UU Kementerian Negara, Jumlah Kementerian Tak Terbatas,” *Kompas*, 17 November 2024, <https://nasional.kompas.com/read/2024/10/17/14041601/jokowi-teken-revisi-uu-kementerian-negara-jumlah-kementerian-tak-terbatas>.

oleh peraturan perundang-undangan; (3) apakah dengan konstruksi Pasal 25 ayat (3) UU *a quo* dimungkinkan Presiden mengatur kedudukan dan tanggungjawab lembaga pemerintah lain sekalipun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan? Dalam hemat Penulis, penting untuk memetakan pertanyaan-pertanyaan dan jawaban atas ambiguitas yang ada tersebut mengingat bahwa kekuasaan Presiden dalam rumusan Pasal 25 UU 61/2024 terhadap lembaga pemerintah lain sangatlah besar.

Belum terdapat literatur yang membahas spesifik mengenai ambiguitas pemaknaan frasa “lembaga pemerintah lainnya” dalam Pasal 25 UU 61/2024. Secara umum, kajian akademik terdahulu memberikan pemahaman lebih dalam mengenai eksistensi Kementerian, LPNK, dan LNS. Wicaksono dan Hantoro menelisik ambiguitas kelembagaan dari penggabungan Kementerian dan LPNK.⁸ Masih terdapat inkonsistensi dari penggabungan jenis lembaga pemerintahan *a quo* menjadi satu, sehingga diperlukan upaya untuk menjernihkan dikotomi jenis kelembagaannya.⁹ Selain problem kelembagaan, ada pula Firdaus dan Michael yang menganalisis pentingnya dan menilai efektivitas harmonisasi peraturan yang dibentuk oleh Kementerian, LPNK, dan LNS.¹⁰

Lebih lanjut, berkenaan dengan kekuasaan Presiden dalam membentuk dan memberikan kewenangan serta tanggungjawab entitas lembaga pemerintahan tertentu dituangkan dalam penelitian Luthfi mengenai kelembagaan reforma agraria.¹¹ Hal ini tercermin dari pembentukan badan otorita dan pendeklasian tanggungjawab kepada beberapa lembaga pemerintahan untuk melaksanakan kebijakan reforma agraria.¹² Menurut Ridho dan Amin, besarnya kewenangan Presiden dalam membentuk unit kerja dan lembaga pemerintah melalui peraturan perundang-undangan cenderung menimbulkan potensi tumpang tindih kewenangan antarlembaga.¹³

Jika dicermati, belum terdapat penelitian yang secara spesifik membahas ambiguitas dari frasa “lembaga pemerintah lainnya” dalam Pasal 25 UU 61/2024. Namun, penelitian-penelitian terdahulu telah menggambarkan problematika-problematika yang muncul dari kompleksitas serta ambiguitas Kementerian, LPNK, dan LNS di Indonesia. Maka dari itu, penting untuk dikaji lebih lanjut mengenai ambiguitas yang terjadi dengan adanya Pasal 25 UU 61/2024, mengingat semakin besarnya kekuasaan Presiden dengan adanya pasal *a quo* dan cenderung dapat menambah kompleksitas sistem kelembagaan pemerintah di Indonesia saat ini.

Rumusan Masalah

⁸ Dian Agung Wicaksono dan Bimo Fajar Hantoro, “Ambiguitas Kelembagaan Kementerian Dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian Yang Digabungkan,” *Proceeding APHTN-H4N* 2, no. 1 (2024): 51–96.

⁹ Wicaksono dan Hantoro, 90–91.

¹⁰ Firdaus Firdaus dan Donny Michael, “Implementasi Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasi Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian Atau Rancangan Peraturan Dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 19, no. 3 (2019): 323–38.

¹¹ Luthfi, “Reforma kelembagaan dalam kebijakan reforma agraria era Joko Widodo-Jusuf Kalla.”

¹² Luthfi, 153–61.

¹³ Ridho dan Amin, “Tinjauan Yuridis tentang Kewenangan Presiden dalam Membentuk Unit Kerja Presiden berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan.”

Penelitian ini didasarkan pada dua pokok pembahasan untuk menjawab dua rumusan masalah. Pertama, bagaimana posibilitas pemaknaan “lembaga pemerintah lainnya” dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024? Kedua, bagaimana implikasi ambiguitas pemaknaan “lembaga pemerintah lainnya” dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 terhadap batas kewenangan Presiden?

Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif. Penulis menggunakan dua metode pendekatan penelitian. Pertama, pendekatan peraturan perundang-undangan, yakni dengan menganalisis peraturan perundang-undangan terkait konstruksi yuridis lembaga pemerintahan di Indonesia.¹⁴ Kedua, pendekatan konseptual sebagai langkah untuk menjustifikasi konstruksi yuridis yang ada dengan tinjauan atas doktrin-doktrin ilmu hukum.¹⁵

Sumber data penelitian ini berasal dari data sekunder, yang terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer diperoleh melalui studi dokumen peraturan perundang-undangan terkait.¹⁶ Sementara bahan hukum sekunder bersumber dari buku, artikel jurnal, dan dokumen penelitian terdahulu yang relevan.¹⁷ Penulis menggunakan metode analisis deskriptif, yakni dengan menggambarkan dan memetakan isu hukum berdasarkan interpretasi bahan hukum yang ada.¹⁸

Pembahasan

Posibilitas Pemaknaan “Lembaga Pemerintah Lainnya” dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024

Pasal 25 UU 61/2024 pada pokoknya merupakan pemberian kewenangan atributif kepada Presiden dalam mengatur hubungan koordinasi antara lembaga pemerintahan yang bertanggungjawab terhadap Presiden. Konstruksi yuridis Pasal 25 UU 39/2008 mengalami beberapa bentuk perubahan pasca disahkannya UU 61/2024. Pertama, adanya klausula yang memberikan kekuasaan yang lebih besar terhadap Presiden dalam menentukan garis koordinasi antara LPNK dengan menteri yang mengoordinasikan.¹⁹ Kedua, penambahan jenis kelembagaan selain Kementerian dan LPNK yang dibawahi oleh Presiden, yakni LNS dan lembaga pemerintah lainnya.²⁰ Ketiga, Presiden diberikan kewenangan untuk mengatur kedudukan dan tanggungjawab LNS dan lembaga pemerintah lainnya.²¹ Keempat, Presiden dapat memberikan ketentuan lebih lanjut mengenai Kementerian, LPNK, LNS, dan lembaga pemerintah lainnya melalui pembentukan Perpres.²²

¹⁴ Muhammin, *Metode Penelitian Hukum*, 1 ed. (Nusa Tenggara Barat: Mataram University Press, 2020), 56.

¹⁵ Muhammin, 57.

¹⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 17 ed. (Jakarta: Kencana, 2022), 184–87.

¹⁷ Marzuki, 195–96.

¹⁸ Muhammin, *Metode Penelitian Hukum*, 76.

¹⁹ *Vide* Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024.

²⁰ *Vide* Pasal 25 ayat (1), (3), dan (4) Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024.

²¹ *Vide* Pasal 25 ayat (3) Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024.

²² *Vide* Pasal 25 ayat (4) Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024.

Melalui konstruksi pasal *a quo*, dapat dilihat dua benang merah perubahan, yakni adanya jenis lembaga yang disertakan ke dalam UU 61/2024 dan cenderung bertambahnya kewenangan Presiden terhadap lembaga-lembaga pemerintah yang berada di bawah tanggungjawab Presiden. Namun, pada pembahasan ini Penulis akan berfokus pada ambiguitas frasa “lembaga pemerintah lainnya” yang menimbulkan beberapa pertanyaan, bahkan pendefinisian dari lembaga *a quo*. Hal ini dikarenakan jika ditelisik satu per satu dari jenis lembaga yang disebutkan, frasa “lembaga pemerintah lainnya” merupakan satu satunya yang tidak memiliki definisi tersendiri.

Demi membuktikan ambiguitas tersebut, Penulis akan menelisik satu per satu lembaga yang disebutkan di dalam Pasal 25 UU 61/2024. Pertama, Kementerian yang secara jelas didefinisikan dalam Pasal 1 angka 1 UU 39/2008, yakni “*perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan*”. Kementerian sendiri menjadi lembaga pemerintah yang secara langsung diamanatkan dalam Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945) sebagai pembantu Presiden dalam menyelenggarakan sistem pemerintahan. Kedudukan Kementerian sangatlah krusial mengingat kompleksitas perkembangan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam berbagai urusan pemerintahan.²³

Kedua, LPNK yang didefinisikan melalui penjelasan Pasal 25 ayat (2) UU 61/2024 sebagai “*lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden dengan unsur organisasi tanpa memiliki unsur pengarah atau kepemimpinan tanpa bersifat kolektif kolegial*”. Dengan kata lain, LPNK pada dasarnya merupakan bagian dari *executive agencies* yang tercermin pada frasa “lembaga pemerintah” dalam nomenklatur LPNK.²⁴ LPNK sendiri merupakan transformasi kelembagaan dari Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND).²⁵ Namun, dalam konteks hubungan kelembagaan dan batasan kewenangan antara LPNK dan Kementerian memang masih ditemukan kerancuan.²⁶

Ketiga, LNS yang walaupun tidak didefinisikan pada konteks lembaga pemerintahan, LNS telah didefinisikan pada beberapa pengaturan mengenai gaji dan tunjangan kepegawaian. LNS memiliki definisi “*lembaga selain kementerian atau lembaga pemerintah nonkementerian yang dibentuk dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden yang pemberiannya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*”. Eksistensi LNS sendiri seringkali terpisah-pisah melalui beberapa Perpres sesuai dengan sektor atau bidangnya. Kedudukan LNS dianggap identik dengan istilah lembaga negara independen atau semi independen sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan

²³ Ridwan Ridwan, “Eksistensi Dan Urgensi Peraturan Menteri Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sistem Presidensial,” *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (2021): 839.

²⁴ Wicaksono dan Hantoro, “Ambiguitas Kelembagaan Kementerian Dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian Yang Digabungkan,” 53.

²⁵ Muhamad Sahril Gunawan, Haeruman Jayadi, dan A. D. Basniwati, “Kedudukan Peraturan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan,” *Jurnal Diskresi* 2, no. 1 (2023): 20, <https://journal.unram.ac.id/index.php/diskresi/article/view/2824>.

²⁶ Wicaksono dan Hantoro, “Ambiguitas Kelembagaan Kementerian Dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian Yang Digabungkan,” 65–66.

pemerintahan.²⁷ Selain itu, secara strukturnya LNS juga selaras dengan konsep *agency-type organizations*, yang muncul dalam upaya reformasi pemerintahan dengan menggeser beberapa tugas Kementerian kepada lembaga yang bersifat lebih independen.²⁸ Walau begitu, eksistensi LNS pada dasarnya masih menimbulkan problematika tersendiri, seperti seringkali tumpang tindih kewenangan dan pembentukannya yang tidak didasarkan pada peraturan perundang-undangan di atas Perpres.²⁹

Terlepas dari seringkali terjadinya perdebatan dan adanya urgensi untuk menata kembali struktur tiga jenis lembaga *a quo* karena ketidakpastian kedudukannya, Penulis dapat menyatakan bahwa sudah terdapat definisi yang jelas dan tertuang dalam peraturan perundang-undangan mengenai karakteristik lembaga-lembaga *a quo*. Hal demikian berbanding terbalik dengan ambiguitas yang terjadi pada jenis “lembaga pemerintah lainnya” yang klausulanya tidak diberikan pengertian maupun penjelasan dalam UU 61/2024 dan tidak terdapat rujukan pula pada peraturan perundang-undangan lainnya. Maka dari itu, pada bagian ini Penulis mencoba melihat beberapa posibilitas pemaknaan “lembaga pemerintah lainnya” yang dimaksud dalam Pasal 25 UU 61/2024.

Posibilitas pemahaman pertama yang Penulis gunakan kembali kepada konsep pemisahan lembaga pemerintah, yakni pemisahan secara horizontal (sektoral) dan vertikal (pusat dan daerah).³⁰ Jika ditelisik kembali, apabila merujuk pada jenis lembaga-lembaga pemerintahan yang telah ada saat UU 61/2024 disahkan, maka terbuka peluang bagi Presiden untuk mengatur kedudukan dan tanggungjawab pemerintah daerah (vertikal) serta dinas-dinas sebagai pembantu pemerintah daerah, yang bagi Presiden bersifat vertikal sekaligus sifat dinas yang sektoral bagi pemerintah daerah³¹. Hal ini dikarenakan tidak ada batasan mengenai pendefinisian jenis lembaga pemerintah apa yang dimaksud dalam Pasal 25 UU 61/2024.

Sementara itu, jika ditafsirkan lembaga pemerintah yang secara kedudukan setara dengan Kementerian, LPNK, dan LNS yang berada di tingkat pusat (sektoral) dan bertanggungjawab sesuai dengan kehendak Presiden, maka terbuka posibilitas bahwa kedepannya dapat dibentuk jenis lembaga pemerintah baru. Hal ini tentunya dengan karakteristik berbeda dengan Kementerian, LPNK, dan LNS. Posibilitas yang Penulis maksud semakin diperkuat dengan dihilangkannya frasa “mengenai hubungan fungsional pemerintah” dihapus dalam ketentuan Pasal 25 ayat (4) UU 61/2024, yang sebelumnya ketentuan *a quo* tertulis dalam Pasal 25 ayat (3) UU 39/2014. Artinya, jika konstruksi norma tersebut dibaca sendiri, maka Presiden dimungkinkan membentuk entitas atau jenis lembaga baru yang berbeda dari lembaga sebelumnya dengan label “lembaga pemerintah” melalui Perpres.

²⁷ Nurmala Arifah Oktofiah dan Wicipo Setiadi, “Analisis Yuridis Pembubaran Lembaga Non Struktural Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020,” *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 2 (2023): 185.

²⁸ Wahyu Musukhal dkk., “Accountability in Variation of Agency-Based Governance Reforms: The Case of Indonesia,” *International Journal of Public Administration* 46, no. 14 (26 Oktober 2023): 1026–28, <https://doi.org/10.1080/01900692.2022.2066691>.

²⁹ Oktofiah dan Setiadi, “Analisis Yuridis Pembubaran Lembaga Non Struktural Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020,” 192.

³⁰ Luthfi, “Reforma kelembagaan dalam kebijakan reforma agraria era Joko Widodo-Jusuf Kalla,” 157.

³¹ *Vide* Pasal 217 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Implikasi Ambiguitas Pemaknaan “Lembaga Pemerintah Lainnya” dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 Terhadap Batas Kewenangan Presiden

Pada empat poin perubahan dalam UU 61/2024 yang Penulis sampaikan di pembahasan sebelumnya, sebenarnya masing-masing perubahan memberikan perluasan kewenangan kepada Presiden terhadap Kementerian, LPNK, LNS, dan lembaga pemerintah lainnya. Menarik pada dasarnya untuk menelisik batas perluasan kewenangan tersebut dan melihatnya dari perspektif konstruksi peraturan perundang-undangan secara menyeluruh. Namun, pada pembahasan ini Penulis akan berfokus pada perluasan kewenangan Presiden yang timbul dari konstruksi pasal yang secara eksplisit menyebutkan “lembaga pemerintah lainnya”. Dalam hal ini, Penulis akan menganalisis per ayat yang memperluas kewenangan Presiden berkenaan dengan adanya frasa “lembaga pemerintah lainnya”.

Penulis menelisik implikasi pertama terjadi melalui Pasal 25 ayat (3) UU 61/2024 yang berbunyi sebagai berikut.

“(3) Lembaga nonstruktural dan/atau lembaga pemerintah lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berkedudukan dan bertanggung jawab sesuai dengan yang ditentukan Presiden atau sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Dengan ambiguitas makna “lembaga pemerintah lainnya” maka dimungkinkan bagi Presiden untuk merumuskan kedudukan dan tanggungjawab lembaga, baik secara sektoral maupun vertikal melalui Perpres. Pada dasarnya hal demikian tidak menjadi problematika, selama tidak ada dan/atau tidak diberikannya peluang untuk merumuskan pengaturan yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Namun, penggunaan klausula “atau sesuai dengan peraturan perundang-undangan” menggeser konteks dan menimbulkan pertanyaan, apakah dimungkinkan substansi Perpres yang mengatur kedudukan dan tanggung jawab lembaga pemerintah tersebut bertentangan dengan peraturan perundang-undangan? Pertanyaan ini timbul dikarenakan penggunaan konjungsi “atau” yang dalam pembentukan peraturan perundang-undangan bersifat alternatif.³²

Ambiguitas yang terjadi dalam pandangan Penulis dapat menambah problematika yang sudah ada sebelumnya, yakni ketidakpastian kedudukan di ranah *executive agencies*.³³ Adanya posibilitas kewenangan Presiden untuk membentuk Perpres yang bertentangan atau tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan di atasnya,³⁴ semakin memberikan kompleksitas tersendiri bagi dinamika kelembagaan pemerintahan di Indonesia. Ambiguitas frasa “lembaga pemerintah lainnya” apabila diartikan dalam konteks vertikal juga secara tidak langsung memberikan keleluasaan bagi Presiden untuk memperluas muatan materi Perpres hingga ke tingkat daerah. Hal demikian semakin

³² *Vide* Lampiran II Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

³³ Syukron Jazuly, “Independent Agencies dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia,” *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum* 4, no. 1 (2015): 223.

³⁴ Sunny Ummul Firdausy dan Rizal Abdurrahman, “Analisis Batasan Kewenangan Presiden Dalam Membentuk Peraturan Presiden Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-UNDANGAN,” *Res Publica: Jurnal Hukum Kebijakan Publik* 1, no. 3 (2017): 92–93.

mengkhawatirkan mengingat ada beberapa kasus di mana Perpres dikeluarkan tanpa dasar yang jelas.³⁵

Selain itu, ada pun Pasal 25 ayat (4) UU 61/2024 yang memberikan implikasi tersendiri. Berikut adalah bunyi Pasal 25 ayat (4) UU 61/2024.

“(4) Ketentuan lebih lanjut mengenai lembaga pemerintah nonkementerian, lembaga nonstruktural, dan/atau lembaga pemerintah lainnya secara tersendiri diatur dengan Peraturan Presiden.”

Pasal *a quo* merupakan pergeseran yang sebelumnya diatur dalam Pasal 25 ayat (3) UU 39/2008 yang berbunyi sebagai berikut.

“(3) Ketentuan lebih lanjut mengenai hubungan fungsional antara Menteri dan lembaga pemerintah nonkementerian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Presiden.”

Penghilangan frasa “hubungan fungsional” dalam perubahan pasal *a quo* membuka posibilitas pemaknaan berbeda. Pasal 25 ayat (4) UU 61/2024 mengubah batas muatan Perpres yang sebelumnya terbatas pada hubungan fungsional menjadi pengaturan terhadap lembaga-lembaga pemerintahan yang disebutkan dalam pasal tersebut secara tersendiri. Rumusan pasal *a quo* menimbulkan problematika ketika dikaitkan dengan ambiguitas frasa “lembaga pemerintah lainnya” yang secara pemaknaan tidak didefinisikan ataupun ditemukan dalam konstruksi peraturan perundang-undangan lainnya. Konstruksi pasal demikian melahirkan sebuah pertanyaan, apakah dimungkinkan bagi Presiden untuk membentuk dan mengatur secara keseluruhan jenis lembaga baru yang karakteristiknya berbeda dengan Kementerian, LPNK, dan LNS? Hal ini tentunya menambah kompleksitas ditengah problematika hubungan dan kedudukan antara Kementerian, LPNK, dan LNS yang masih inkonsisten.

Maka dari itu, Penulis melihat dengan adanya frasa “lembaga pemerintah lainnya”, Presiden secara garis besar diberikan setidaknya dua posibilitas perluasan kewenangan. Pertama, Presiden diberikan kekuasaan yang lebih besar untuk mengatur kedudukan dan tanggung jawab, baik secara sektoral maupun vertikal. Kedua, Presiden memiliki kekuasaan untuk membentuk dan/atau mengatur jenis lembaga baru yang memiliki karakteristik berbeda dari lembaga pemerintah yang telah ada dan diatur dalam UU 61/2024 (Kementerian, LPNK, dan LNS).

Walau begitu, Penulis kemudian melihat pula batasan materi Perpres sekalipun konstruksi UU 61/2024 secara normatif memberikan kekuasaan yang besar terhadap Presiden. Secara normatif, pengertian Perpres adalah sebagai berikut.

“Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.”

Jika merujuk pada ketentuan mengenai definisi Perpres tersebut, maka Presiden diberikan kewenangan untuk membentuk Perpres untuk melaksanakan salah satu dari dua tujuan dari kewenangan diberikan, yakni (1) melaksanakan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi; atau (2) menyelenggarakan kekuasaan

³⁵ Fathorrahman Fathorrahman, “Peraturan Delegasi dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia,” *Jurnal Rechtens* 7, no. 2 (2018): 205–7.

pemerintahan. Melalui pengertian *a quo* artinya dimungkinkan bagi Presiden untuk membentuk Perpres tanpa didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, melainkan didasarkan pada kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan.

Lebih lanjut, jika cakupan materi muatan Perpres dikontekstualisasikan pada dua perluasan kewenangan yang Penulis temukan, maka dua kewenangan tersebut sangat mungkin dilaksanakan dengan mendasarkan pada kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan. Bahkan dalam konteks perluasan mengenai kedudukan dan tanggung jawab, Presiden tidak diwajibkan mengeluarkan Perpres. Dengan tidak diwajibkannya penerbitan Perpres tersebut, maka Presiden dapat mengeluarkan produk hukum yang mekanismenya lebih cepat, seperti Instruksi Presiden³⁶ dan Keputusan Presiden³⁷.

Penutup

Berdasarkan analisis Penulis, terdapat dua simpulan utama dari penelitian ini. Pertama, frasa “lembaga pemerintah lainnya” dalam Pasal 25 UU 61/2024 menimbulkan ambiguitas yang melahirkan beberapa posibilitas penafsiran berbeda. Kedua, ambiguitas frasa “lembaga pemerintah lainnya” memberikan implikasi terhadap batas kewenangan Presiden yang semakin diperluas, yakni (1) Presiden dapat lebih leluasa dalam mengatur lembaga pemerintah secara sektoral dan vertikal; dan (2) Presiden dimungkinkan untuk membentuk dan/atau mengatur jenis lembaga baru yang berbeda dari Kementerian, LPNK, dan LNS melalui Perpres.

Penulis melihat bahwa kedepannya perlu dijernihkan terlebih dahulu mengenai lembaga pemerintah apa saja yang dapat diatur oleh Presiden beserta batasan kewenangan Presiden untuk mengatur lembaga pemerintah tersebut. Hal ini tentunya dapat menjadi salah satu substansi Rancangan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan. Selain itu, diperlukan pengawasan terhadap Presiden dalam merumuskan Perpres agar kedepannya tidak terjadi tumpang tindih atau bahkan pertentangan substansi dalam menerbitkan Perpres, dengan tetap memperhatikan asas-asas hukum dalam pembentukan Perpres. Terakhir, Penulis juga merekomendasikan *judicial review* terhadap Pasal 25 ayat (3) dan (4) UU 61/2024 apabila ambiguitas frasa “lembaga pemerintah lainnya” pada praktiknya telah menjadi dasar Presiden untuk menyalahgunakan kekuasaannya.

Daftar Pustaka

- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. 17 ed. Jakarta: Kencana, 2022.
- Muhaimin. *Metode Penelitian Hukum*. 1 ed. Nusa Tenggara Barat: Mataram University Press, 2020.
- Fathorrahman, Fathorrahman. “Peraturan Delegasi dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia.” *Jurnal Rechtens* 7, no. 2 (2018): 193–212.

³⁶ Kaharudin Kaharudin dan Riska Ari Amalia, “Analisis Unsur Diskresi Dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022,” *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 10, no. 1 (2022): 267.

³⁷ Rahayu Prasetyaningsih, “Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945,” *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 4, no. 2 (2017): 275.

- Firdaus, Firdaus, dan Donny Michael. "Implementasi Peraturan Menteri Hukum Dan HAM Nomor 23 Tahun 2018 Tentang Pengharmonisasi Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian Atau Rancangan Peraturan Dari Lembaga Nonstruktural oleh Perancang Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 19, no. 3 (2019): 323-38.
- Firdausy, Sunny Ummul, dan Rizal Abdurrahman. "Analisis Batasan Kewenangan Presiden Dalam Membentuk Peraturan Presiden Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-UNDANGAN." *Res Publica: Jurnal Hukum Kebijakan Publik* 1, no. 3 (2017): 85-98.
- Gunawan, Muhamad Sahril, Haeruman Jayadi, dan A. D. Basniwati. "Kedudukan Peraturan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Berdasarkan UU Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan." *Jurnal Diskresi* 2, no. 1 (2023). <https://journal.unram.ac.id/index.php/diskresi/article/view/2824>.
- Jazuly, Syukron. "Independent Agencies dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum* 4, no. 1 (2015): 220-34.
- Kaharudin, Kaharudin, dan Riska Ari Amalia. "Analisis Unsur Diskresi Dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 2022." *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 10, no. 1 (2022): 262-73.
- Luthfi, Ahmad Nashih. "Reforma kelembagaan dalam kebijakan reforma agraria era Joko Widodo-Jusuf Kalla." *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 4, no. 2 (2018): 140-63.
- Maharani, Selvy Anugrah. "Kedudukan Lembaga Kepresidenan Untuk Mewujudkan Sistem Pemerintahan Yang Demokratis Berdasarkan UUD NRI 1945." *Mahkamah: Jurnal Riset Ilmu Hukum* 2, no. 2 (27 Maret 2025): 45-53. <https://doi.org/10.62383/mahkamah.v2i2.541>.
- Musukhal, Wahyu, Yogi Vidyattama, Wahyu Sutiyono, dan Peter Graham. "Accountability in Variation of Agency-Based Governance Reforms: The Case of Indonesia." *International Journal of Public Administration* 46, no. 14 (26 Oktober 2023): 1020-32. <https://doi.org/10.1080/01900692.2022.2066691>.
- Oktofiah, Nurmala Arifah, dan Wicipo Setiadi. "Analisis Yuridis Pembubaran Lembaga Non Struktural Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2020." *Lex Librum: Jurnal Ilmu Hukum* 9, no. 2 (2023): 181-96.
- Prasetyaningsih, Rahayu. "Menakar Kekuasaan Presiden dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan Menurut Undang-Undang Dasar 1945." *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 4, no. 2 (2017): 263-80.
- Rakia, ASRS. "Simplifikasi Terhadap Peraturan-Peraturan Pelaksanaan Yang Dibentuk Oleh Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia." *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional* 10, no. 2 (2021): 249-62.
- Ridho, Muhammad, dan Muhammad Amin. "Tinjauan Yuridis tentang Kewenangan Presiden dalam Membentuk Unit Kerja Presiden berdasarkan Peraturan Perundang-Undangan." *Limbago: Journal of Constitutional Law* 1, no. 3 (2021): 364-81.
- Ridwan, Ridwan. "Eksistensi Dan Urgensi Peraturan Menteri Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Sistem Presidensial." *Jurnal Konstitusi* 18, no. 4 (2021): 828-45.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4916.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5587.

Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024, Tambahan Lembaran Negara Nomor 6994.

Setyonagoro, Permadi. "Problem Hukum Keberadaan Peraturan Perundang-Undangan dengan Nomenklatur 'Peraturan Kepala Badan/Lembaga' dan 'Peraturan Badan/Lembaga' Pada Lembaga Negara Non Kementerian (LPNK)." Dalam *Seminar Nasional Hasil Riset dan Pengabdian*, 5:2024-35, 2023. <https://snhrp.unipasby.ac.id/prosiding/index.php/snhrp/article/view/776/>.

Wicaksono, Dian Agung, dan Bimo Fajar Hantoro. "Ambiguitas Kelembagaan Kementerian Dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian Yang Digabungkan." *Proceeding APHTN-HAN* 2, no. 1 (2024): 51-96.

Ulya, Fika Nurul, dan Ardito Ramadhan. "Jokowi Teken Revisi UU Kementerian Negara, Jumlah Kementerian Tak Terbatas." *Kompas*, 17 November 2024. <https://nasional.kompas.com/read/2024/10/17/14041601/jokowi-teken-revisi-uu-kementerian-negara-jumlah-kementerian-tak-terbatas>.