

Ambiguitas Kelembagaan Kementerian Dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian Yang Digabungkan

Dian Agung Wicaksono ✉

Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum,
Universitas Gadjah Mada
✉ dianagung@ugm.ac.id

Bimo Fajar Hantoro

Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum,
Universitas Gadjah Mada

DOI: <https://doi.org/10.55292/fgwg8n26>

Abstrak

Dalam dikotomi lembaga pemerintah dapat ditemukan sejumlah Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) yang digabungkan. Padahal Kementerian melaksanakan urusan pemerintahan tertentu, sedangkan LPNK dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu. Hal tersebut menimbulkan ambiguitas terhadap tugas, fungsi, dan kewenangan yang diampu oleh keduanya dalam kerangka penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Kementerian dan pelaksanaan tugas pemerintahan oleh LPNK. Dengan kondisi ambiguitas dan ketidakjelasan mengenai perbedaan antara Kementerian dengan LPNK serta antara istilah urusan pemerintahan dengan tugas pemerintahan tersebut, maka penting untuk meninjau dan



@ 2024 [Proceeding APHTN-HAN](#), All rights reserved.

This is an open-access article distributed under the terms of the [Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License](#).

menjernihkan kelembagaan Kementerian yang digabungkan dengan LPNK dan istilah urusan pemerintahan yang diampu oleh Kementerian dengan tugas pemerintahan yang diemban oleh LPNK. Berdasarkan hal tersebut, dirumuskan permasalahan: (1) Bagaimana desain kelembagaan nomenklatur Kementerian dan LPNK?; dan (2) Apa implikasi hukum penggabungan kelembagaan Kementerian dan LPNK? Kedua permasalahan tersebut dijawab melalui penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian ini menghasilkan kesimpulan terdapat inkonsistensi, kontradiksi, dan pencampuradukan antara konsep kelembagaan Kementerian dengan LPNK yang digabungkan pada tingkat UU, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri/Kepala LPNK, sehingga diperlukan penataan kelembagaan Kementerian dengan LPNK dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia melalui penjernihan dikotomi peran yang diemban Kementerian dan LPNK.

Kata Kunci

kelembagaan; kementerian; lembaga pemerintah non kementerian

I. Pendahuluan

Seiring dengan dinamika ketatanegaraan Indonesia, setidaknya dapat ditemukan dikotomi lembaga pemerintah yang secara eksis terus berkembang dari setiap estafet periode kepemimpinan nasional, yaitu kelembagaan Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). Secara normatif, seharusnya nomenklatur Kementerian lebih kuat mengingat eksistensinya dijamin dalam konstitusi Indonesia sejak pertama kali disahkan pada tanggal 18 Agustus 1945. Baru kemudian, dalam perjalanan ketatanegaraan Indonesia diperkenalkan nomenklatur kelembagaan LPNK, yang bila dicermati dari namanya sudah jelas bahwa LPNK adalah “lembaga pemerintah” atau yang secara konseptual diidentifikasi sebagai *executive agencies*¹. Dalam perkembangannya, sering kali nomenklatur Kementerian dan LPNK kemudian digabungkan dan dipimpin oleh orang (*persoon*) yang sama.

Praktik tersebut setidaknya dapat dilihat dari struktur kabinet yang dihasilkan dari kepemimpinan Presiden hasil pemilihan umum yang dipilih langsung oleh rakyat sebagaimana amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang berkomitmen melakukan pemurnian sistem presidensial, sebagai hasil dari perubahan Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945), yaitu:

¹ Peter L. Strauss, “The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch,” *Columbia Law Review* 84, no. 3 (1984): 578.

Tabel 1. Pemetaan Penggabungan Kementerian dan LPNK dalam Struktur Kabinet Pasca Perubahan UUD 1945

Susilo Bambang Yudhoyono		Joko Widodo		Prabowo Subianto
2004-2009 ²	2009-2014 ³	2014-2019 ⁴	2019-2024 ⁵	2024-2029 ⁶
Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional	1. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional; 2. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.	1. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional; 2. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.	1. Kementerian Pelindungan Pekerja Migran Indonesia/ Badan Pelindungan Pekerja Migran Indonesia; 2. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan pertanahan Nasional; 3. Kementerian Perencanaan Pembangunan

² Pasal 11 Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia.

³ Pasal 98 Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.

⁴ Pasal 1 Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja.

⁵ 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.

⁶ Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 140 Tahun 2024 tentang Organisasi Kementerian Negara.

Susilo Bambang Yudhoyono		Joko Widodo		Prabowo Subianto
2004-2009 ²	2009-2014 ³	2014-2019 ⁴	2019-2024 ⁵	2024-2029 ⁶
			3. Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif;	Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
			4. Kementerian Riset dan Teknologi/Badan Riset dan Inovasi Nasional;	4. Kementerian Kependudukan dan Pembangunan Keluarga/ Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional;
			5. Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal.	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: Data Diolah, 2024.

Berdasarkan pemetaan tersebut dapat dilihat bahwa peningkatan frekuensi penggabungan Kementerian dan LPNK mulai terjadi pada masa Presiden Joko Widodo. Adapun pada masa Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hanya menggabungkan Kementerian dan LPNK pada Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, mengingat memang nomenklatur ini sudah dikunci dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan

Pembangunan Nasional (UU 25/2004)⁷ yang diundangkan pada masa Presiden Megawati Soekarnoputri.

Peningkatan frekuensi penggabungan Kementerian dan LPNK pada masa Presiden Joko Widodo pun berkembang, dari semula hanya 2 (dua) penggabungan pada periode pertama, kemudian bertambah menjadi 4 (empat) penggabungan pada periode kedua dengan perubahan komposisi di pertengahan masa jabatan, yaitu:

1. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN), yang dipimpin oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Menteri ATR/Kepala BPN);⁸
2. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kementerian PPN/BAPPENAS), dipimpin oleh Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Menteri PPN/Kepala Bappenas);⁹
3. Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal (Kementerian Investasi/BKPM), yang dipimpin oleh Menteri Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (Menteri Investasi/Kepala BKPM);¹⁰ dan

⁷ Pasal 1 angka 22 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

⁸ Pasal 1 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang; Pasal 1 dan Pasal 4 huruf a Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional.

⁹ Pasal 1 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2021 tentang Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional; Pasal 1 dan Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2021 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

¹⁰ Pasal 1 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2021 tentang Kementerian Investasi; Pasal 1 dan Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Koordinasi Penanaman Modal.

4. Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Kementerian Parekraf/Baparekraf), yang dipimpin oleh Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Kepala Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Menteri Parekraf/Kepala Baparekraf).¹¹

Dalam kelembagaan keempat penggabungan tersebut, masing-masing Menteri secara *ex officio* juga menjabat sebagai Kepala LPNK. Meski demikian, terdapat sejumlah ambiguitas terhadap penggabungan antara Kementerian dengan LPNK, terutama mengenai tugas, fungsi, dan kewenangan yang diampu oleh keduanya. Tepatnya, apakah terdapat diferensiasi tugas, fungsi, dan kewenangan yang dimiliki antara Kementerian dengan LPNK yang digabungkan tersebut.

Salah satu contoh ambiguitas yang terjadi adalah pada kelembagaan Kementerian Parekraf/Baparekraf. Kedua entitas tersebut memiliki tugas yang berbeda, yaitu Kementerian Parekraf bertugas "*menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pariwisata,*" sedangkan Baparekraf "*melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pariwisata.*" Namun demikian, dalam bidang ekonomi kreatif, keduanya justru sama-sama bertugas dalam "*melaksanakan tugas pemerintahan di bidang ekonomi kreatif*" berdasarkan ketentuan Pasal 29 *jo.* Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2019 tentang Ekonomi Kreatif.¹² Dalam konstruksi ketentuan Pasal 7

¹¹ Pasal 1 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2019 tentang Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif; Pasal 1 dan Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2019 tentang Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.

¹² Bayu Mogana Putra and Muh. Ilham Akbar, "Implikasi Peniadaan Peraturan Pemerintah terhadap Undang-Undang

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, tugas dari kementerian adalah untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan, bukan kemudian melaksanakan tugas pemerintahan yang sejatinya merupakan domain dari LPNK.¹³ Kendatipun, secara teoretis, sebetulnya belum terdapat perbedaan yang jelas antara nomenklatur “urusan pemerintahan” dengan “tugas pemerintahan” dan mengapa keduanya menjadi pembeda antara Kementerian dengan LPNK.

Permasalahan tersebut menunjukkan adanya ambiguitas dan ketidakjelasan mengenai perbedaan antara Kementerian

Ekonomi Kreatif,” *JAPHTN-HAN* 1, no. 2 (July 31, 2022): 294, <https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i2.45>; Pasal 29 dan Pasal 30 Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2019 tentang Ekonomi Kreatif; Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2019 tentang Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif; Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2019 tentang Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.

- ¹³ Adam Setiawan, “Analisis Yuridis terhadap Penataan Struktur Organisasi Kementerian dalam Rangka Peningkatan Reformasi Birokrasi,” *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum* 10, no. 2 (2021): 127, <https://doi.org/10.14421/sh.v10i2.2313>; Saptono Jenar, “Politik Hukum Pembentukan Urusan Pemerintahan Pembangunan Daerah Tertinggal dalam Penyelenggaraan Pembangunan Nasional,” *Justitia et Pax* 38, no. 1 (June 28, 2022): 178, <https://doi.org/10.24002/jep.v38i1.5066>; Ni’matul Huda, “Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Menteri dalam Perspektif Sistem Presidensial,” *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, no. 3 (September 1, 2021): 560–62, <https://doi.org/10.20885/iustum.vol28.iss3.art5>; Pasal 7 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara; Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi Kewenangan, Struktur Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non Departemen.

dengan LPNK serta antara istilah urusan pemerintahan dengan tugas pemerintahan, terkhusus ketika antara Kementerian dan LPNK tersebut digabungkan dan dipimpin oleh 1 (satu) orang (*persoon*) yang sama. Berdasarkan alasan tersebut, maka menurut Penulis menjadi penting untuk meninjau dan menjernihkan kelembagaan Kementerian yang digabungkan dengan LPNK dan menjelaskan perbedaan istilah urusan pemerintahan yang diampu oleh Kementerian dengan tugas pemerintahan yang diemban oleh LPNK.

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan terkait kelembagaan Kementerian dan LPNK, belum ditemui suatu kajian yang mengangkat tema mengenai ambiguitas dualisme kelembagaan Kementerian dan LPNK yang digabungkan. Kajian yang secara umum mengangkat tema mengenai kelembagaan Kementerian dan LPNK, antara lain:

1. Hasil penelitian Permadi Setyonagoro dengan judul “Problem Hukum Keberadaan Peraturan Perundang-undangan dengan Nomenklatur ‘Peraturan Kepala Badan/Lembaga’ dan ‘Peraturan Badan/Lembaga’ pada Lembaga Negara Non Kementerian (LPNK)” yang mengangkat permasalahan mengenai eksistensi produk hukum dengan nomenklatur “peraturan kepala badan/lembaga” dan “peraturan badan/lembaga”.¹⁴
2. Artikel jurnal karya Firdaus dan Donny Michael dengan judul “Implementasi Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian atau Rancangan

¹⁴ Permadi Setyonagoro, “Problem Hukum Keberadaan Peraturan Perundang-undangan dengan Nomenklatur ‘Peraturan Kepala Badan/Lembaga’ dan ‘Peraturan Badan/Lembaga’ pada Lembaga Negara Non Kementerian (LPNK),” *Seminar Nasional Hasil Riset dan Pengabdian* 5 (2023): 2024–35.

Peraturan Lembaga Non Struktural oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan” yang mengangkat permasalahan: (a) apakah pembentukan Permenkumham Nomor 23 Tahun 2018 telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan (b) bagaimana efektivitas pelaksanaan Permenkumham Nomor 23 Tahun 2018?¹⁵

3. Artikel jurnal karya Ahmad Nashih Luthfi dengan judul “Reforma Kelembagaan dalam Kebijakan Reforma Agraria Era Joko Widodo-Jusuf Kalla” yang merupakan telaah terhadap perkembangan atas kebijakan Reforma Agraria dari 2 (dua) aspek, yakni: (a) penataan Obyek Reforma Agraria (TORA) serta legalitasnya; dan (b) kelembagaan Reforma Agraria.¹⁶
4. Artikel jurnal karya M. Nur Sholikin dengan judul “Penataan Kelembagaan untuk Menjalankan Reformasi Regulasi di Indonesia” yang mengangkat permasalahan mengenai penataan kelembagaan lembaga pemerintah yang memiliki tugas dan fungsi berkaitan dengan peraturan perundang-undangan.¹⁷

¹⁵ Firdaus Firdaus dan Donny Michael, “Implementasi Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Nonkementerian atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Non Struktural oleh Perancang Peraturan Perundang-undangan,” *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 19, no. 3 (September 2019): 323–38, <https://doi.org/10.30641/dejure.2019.V19.323-338>.

¹⁶ Ahmad Nashih Luthfi, “Reforma Kelembagaan dalam Kebijakan Reforma Agraria Era Joko Widodo-Jusuf Kalla,” *BHUMI: Jurnal Agraria dan Pertanahan* 4, no. 2 (2018): 140–63, <https://doi.org/10.31292/jb.v4i2.276>.

¹⁷ M. Nur Sholikin, “Penataan Kelembagaan untuk Menjalankan Reformasi Regulasi di Indonesia,” *Jurnal Hukum & Pasar Modal* VIII, no. 15 (2018): 79–95.

5. Artikel jurnal karya Evant Gray Sipayung, Victor Juzuf Sedubun, dan Vica Jillyan Edsti Saija dengan judul “Pembentukan Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal Menurut Sistem Hukum Indonesia” yang mengangkat permasalahan mengenai prosedural pembentukan kementerian yang diamanatkan pada Undang-Undang Kementerian Negara, khususnya berkenaan dengan Kementerian Investasi dan Badan Koordinasi Penanaman Modal.¹⁸

Bila mencermati artikel-artikel di atas, terlihat bahwa belum ada suatu kajian yang secara spesifik membahas mengenai dualisme kelembagaan Kementerian dan LPNK yang digabungkan. Di samping itu, penelitian ini juga mengambil obyek kajian yang spesifik, yaitu pada penggabungan Kementerian dan LPNK yang terjadi pada masa Presiden Joko Widodo sebagai bentuk evaluasi atas penggabungan yang telah terjadi dan tidak mengulas mengenai inflasi penggabungan Kementerian dan LPNK yang terjadi pada masa Presiden Prabowo Subianto mengingat penggabungan tersebut baru saja dilakukan dan belum dapat dinilai kinerjanya. Justru hasil penelitian ini harapannya dapat menjadi pengingat dalam melakukan evaluasi kelembagaan, khususnya bagi Kementerian yang digabungkan dengan LPNK, sehingga dapat memberikan kontribusi dalam bidang kajian ilmu hukum tata negara, khususnya hukum kelembagaan negara mengenai diferensiasi kelembagaan Kementerian dengan LPNK.

¹⁸ 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.

Perumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana desain kelembagaan nomenklatur Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK)?
2. Apa implikasi hukum penggabungan kelembagaan Kementerian dan LPNK?

II. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif,¹⁹ karena dalam penelitian hukum ini, hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.²⁰ Penelitian hukum normatif merupakan upaya untuk mencari data sekunder dengan menggunakan penelitian kepustakaan.²¹ Penelitian hukum ini menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.²²

Bahan penelitian dalam penelitian hukum normatif berupa data sekunder, yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bila diperlukan juga menggunakan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai kelembagaan Kementerian dan LPNK yang menjadi obyek kajian. Bahan hukum sekunder sebagai penjelas dari

¹⁹ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004).

²⁰ Amiruddin dan Asikin.

²¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007).

²² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi* (Jakarta: Prenada Media Group, 2017).

bahan hukum primer digali dari buku, artikel jurnal, dan hasil penelitian sebelumnya yang relevan.

Cara pengambilan data dalam penelitian ini adalah dengan melakukan studi pustaka terhadap buku, artikel, hasil penelitian, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan kelembagaan Kementerian dan LPNK yang digabungkan. Kemudian dilakukan analisis terhadap norma dalam peraturan perundang-undangan yang dipetakan. Setelah mengetahui konstruksi yuridis dari norma tersebut, maka selanjutnya dianalisis apa yang menjadi implikasi dari pengaturan tersebut dengan menggunakan perspektif ilmu perundang-undangan. Data yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu dengan melakukan analisis yang pada dasarnya dikembalikan pada tiga aspek, yaitu mengklasifikasi, membandingkan, dan menghubungkan. Dengan perkataan lain, seorang peneliti yang mempergunakan metode kualitatif, tidaklah semata-mata bertujuan mengungkapkan kebenaran belaka, tetapi untuk memahami kebenaran tersebut. Data yang telah terkumpul dari penelitian kepustakaan selanjutnya dianalisis secara kualitatif untuk menjawab permasalahan penelitian yang diajukan.

III. Pembahasan

Desain Kelembagaan Nomenklatur Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK)

Desain kelembagaan kepresidenan hanya diatur dalam level konstitusi dan beberapa pengaturan parsial dalam undang-undang, misalnya Undang-Undang Nomor 39 Tahun

2008 tentang Kementerian Negara (UU 39/2008) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU 61/2024). Pada level konstitusi, Presiden dalam UUD NRI Tahun 1945 memegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Undang-Undang Dasar,²³ yang dalam menjalankan kewajibannya, Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden.²⁴ Presiden juga dibantu oleh menteri-menteri yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.²⁵ Adapun berdasarkan ketentuan Pasal 7 UU 39/2008 *jo.* UU 61/2024, Kementerian sebagai salah satu lembaga di bawah Presiden, mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

Di samping Kementerian, Presiden juga dimungkinkan membentuk lembaga pemerintah untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden,²⁶ yang disebut dengan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). Eksistensi LPNK diakui dalam UU 39/2008 *jo.* UU 61/2024 sebagai satu kesatuan sistem pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁷ Namun demikian, dalam pengaturan

²³ Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁴ Pasal 4 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁵ Pasal 17 ayat (1) dan (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

²⁶ Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi Kewenangan, Struktur Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non Departemen.

²⁷ Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

UU 39/2008 *jo.* UU 61/2024 tidak ditemukan definisi dan batasan apa saja cakupan dasar pembentukan dari LPNK. UU 39/2008 *jo.* UU 61/2024 hanya mengatur bahwa LPNK berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengkoordinasikan.²⁸ Pengaturan ini menjadi rancu mengingat bahwa hubungan antara LPNK dan Kementerian adalah hubungan fungsional,²⁹ namun dalam pertanggungjawabannya kepada Presiden harus melewati Menteri yang mengkoordinasikan. Pertanyaan yang muncul adalah apakah LPNK memiliki kedudukan yang setara dengan Kementerian atau tidak, mengingat bahwa dalam pengaturan hanya disebutkan berada di bawah Presiden dan hubungan antara Kementerian dan LPNK adalah hubungan fungsional.

Lebih lanjut mengenai cakupan kewenangan LPNK, dalam Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen (Keppres 103/2001) dinyatakan bahwa LPND (nama terdahulu dari LPNK) adalah lembaga pemerintah pusat yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden.³⁰ Menjadi pertanyaan kemudian, sampai pada titik mana batasan dan perbedaan antara tugas pemerintahan tertentu yang menjadi lingkup kewenangan LPNK dengan urusan tertentu dalam

²⁸ Pasal 25 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

²⁹ Pasal 25 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

³⁰ Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

pemerintahan yang menjadi lingkup kewenangan Kementerian.³¹

Dalam konteks kelembagaan Kementerian dan LPNK yang menjadi obyek penelitian ini, masing-masing memiliki dasar pengaturan sebagaimana dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2. Dasar Pengaturan Kementerian dan LPNK yang Digabungkan

No.	Kementerian/ LPNK	Dasar Pengaturan	Keterangan
1.	Kementerian ATR/BPN	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UU 5/1960)	Hanya mengatur mengenai eksistensi Menteri Agraria (<i>vide</i> Pasal 19 ayat (3) UU 5/1960)
		Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2009 tentang Perlindungan Lahan Pertanian Pangan Berkelanjutan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang- Undang Nomor 2	Menyebutkan eksistensi "lembaga yang tugas dan tanggung jawabnya di bidang pertanahan" (<i>vide</i> Pasal 1 angka 21 UU 41/2009 jo. UU 6/2023).

³¹ Andi Sandi Antonius Tabusassa Tonralipu dan Dian Agung Wicaksono, "Penataan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia" (Yogyakarta, 2014).

No.	Kementerian/ LPNK	Dasar Pengaturan	Keterangan
		Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU 41/2009 <i>jo.</i> UU 6/2023)	
		Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU 2/2012 <i>jo.</i> UU 6/2023)	Menyebutkan dan didefinisikan secara eksplisit sebagai “Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, lembaga pemerintah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan” (<i>vide</i> Pasal 1 angka 14 UU 2/2012 <i>jo.</i> UU 6/2023).
2.	Kementerian PPN/ BAPPENAS	Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (UU 25/2004)	Menyebutkan eksistensi Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional yang menjabat juga sebagai Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (<i>vide</i> Pasal 1 angka 22 UU 25/2004).
3.	Kementerian Investasi/ BKPM	Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hanya menyebutkan eksistensi Badan Koordinasi Penanaman Modal selaku lembaga yang melaksanakan koordinasi pelaksanaan kebijakan dan

No.	Kementerian/ LPNK	Dasar Pengaturan	Keterangan
		Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU 25/2007 jo. UU 6/2023)	<p>pelayanan penanaman modal (<i>vide</i> Pasal 27 dan Pasal 28 UU 25/2007 jo. UU 6/2023).</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Mengatur juga mengenai urusan pemerintah di bidang penanaman modal dalam Pasal 30 UU 25/2007 jo. UU 6/2023, kendatipun tidak menunjuk secara spesifik menteri atau kementerian yang mampu menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut.
4.	Kementerian Parekraf/ Baparekraf	Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata sebagai mana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU 10/2009 jo. UU 6/2023)	Hanya menyebutkan eksistensi dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pariwisata (<i>vide</i> Pasal 1 angka 15 UU 10/2009 jo. UU 6/2023)
		Undang Nomor 24 Tahun 2019 tentang Ekonomi Kreatif (UU 24/2019)	Pasal 29: Tugas pemerintahan di bidang Ekonomi Kreatif dilaksanakan oleh Pemerintah dan Pemerintah Daerah sesuai

No.	Kementerian/ LPNK	Dasar Pengaturan	Keterangan
			dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
			Pasal 30: (1) Tugas Pemerintah di bidang Ekonomi Kreatif dilaksanakan oleh kementerian/lembaga. (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai kementerian/lembaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Presiden.
			Ketentuan Pasal 29 dan Pasal 30 UU 24/2019 mengatur bahwa tugas pemerintahan di bidang ekonomi kreatif pada tingkat pusat dilaksanakan oleh kementerian/lembaga.

Sumber: Data Diolah, 2024.

Berdasarkan tabel di atas, terdapat beberapa catatan yang perlu untuk diperhatikan, yaitu: **Catatan Pertama**, terdapat beberapa Kementerian dan LPNK yang eksistensinya tidak diatur atau disebutkan dalam UU. Salah satu contohnya adalah Kementerian Investasi yang tidak disebutkan eksistensinya dalam UU 25/2007 *jo.* UU 6/2023, yang justru hanya menyebutkan eksistensi BKPM selaku lembaga yang melaksanakan koordinasi pelaksanaan kebijakan dan pelayanan penanaman modal. Walaupun UU 25/2007 *jo.* UU 6/2023 telah mengatur mengenai urusan pemerintah di

bidang penanaman modal, namun tidak pula menunjuk secara spesifik menteri atau kementerian yang mengampu penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut.

Catatan Kedua, terdapat inkonsistensi dan kontradiksi mengenai konsep LPNK pada tingkat UU. Hal ini terjadi misalnya dalam Pasal 1 angka 14 UU 2/2012 *jo.* UU 6/2023 yang menyebutkan BPN sebagai lembaga pemerintah yang “menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan”.³² Sebaliknya, dalam UU 24/2019 justru tugas pemerintahan dilekatkan pada kementerian/lembaga, di mana seharusnya menjadi domain dari LPNK.³³ Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa peningkatan frekuensi penggabungan Kementerian dan LPNK yang terjadi pada masa Presiden Joko Widodo tidak disertai penguatan konsep kelembagaan yang membedakan antara Kementerian dan LPNK.

Berdasarkan pengaturan pada level UU tersebut, kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Presiden dan Peraturan Menteri/Peraturan LPNK untuk menegaskan tugas dan fungsi dari masing-masing kelembagaan Kementerian dan LPNK, yang dapat dipetakan sebagai berikut:

³² Kurnia Rheza Randy Adinegoro, “Tantangan Implementasi Sertipikat Tanah Elektronik di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia,” *Jurnal Ilmu Kenotariatan* 4, no. 2 (Desember 2023): 132, <https://doi.org/10.19184/jik.v4i2.41314>.

³³ Rilo Pambudi S, Oksep Adhayanto, dan Pery Rehendra Sucipta, “Lembaga Tunggal Pengelola Regulasi: Dasar Pemikiran dan Tawaran Implementasinya dalam Ketatanegaraan Indonesia,” *Veritas et Justitia* 7, no. 2 (Desember 2021): 443, <https://doi.org/10.25123/vej.v7i2.4237>.

Tabel 3. Pemetaan Peraturan yang Mengatur Lebih Lanjut Desain Kelembagaan Kementerian dan LPNK yang Digabungkan

No.	Kementerian/ LPNK	Dasar Pengaturan
1.	Kementerian ATR/BPN	Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Perpres 47/2020)
		Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional (Perpres 48/2020)
		Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/Kepala BPN 16/2020)
2.	Kementerian PPN/ BAPPENAS	Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2021 tentang Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Perpres 80/2021)
		Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2021 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Perpres 81/2021)
		Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 3 Tahun 2022 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Permen PPN/Kepala Bappenas 3/2022)
3.	Kementerian Investasi/ BKPM	Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2021 tentang Kementerian Investasi (Perpres 63/2021)
		Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Koordinasi Penanaman Modal (Perpres 64/2021)
		Peraturan Menteri Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 6 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal (Permen Investasi/Kepala BKPM 6/2021)

No.	Kementerian/ LPNK	Dasar Pengaturan
4.	Kementerian Parekraf/ Baparekraf	Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2019 tentang Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Perpres 96/2019)
		Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2019 tentang Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Perpres 97/2019)
		Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Kepala Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 1 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (Permen Parekraf/Kepala Baparekraf 1/2021)

Sumber: Data Diolah, 2024.

Berdasarkan pemetaan peraturan yang mengatur lebih lanjut desain kelembagaan Kementerian dan LPNK yang digabungkan, selanjutnya dilakukan penelusuran mengenai tugas dan fungsi dari masing-masing Kementerian dan LPNK yang digabungkan tersebut, untuk melihat apakah memang terdapat distingsi antara tugas dan fungsi Kementerian dan LPNK, sehingga terdapat urgensi untuk dilakukan penggabungan. Penelusuran tersebut disajikan pada tabel di bawah ini:

Tabel 4. Identifikasi Tugas dan Fungsi dari Kementerian dan LPNK yang Digabungkan

Kementerian/ LPNK	Peraturan Presiden		Peraturan Menteri/ Kepala Lembaga
	Perpres tentang Kementerian	Perpres tentang LPNK	
Kementerian ATR/ BPN	Pasal 4 Perpres 47/2020: Kementerian Agraria dan Tata Ruang mempunyai tugas menyelenggarakan	Pasal 2 Perpres 48/2020: BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan	Pasal 2 Permen ATR/Kepala BPN 16/2020: Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan

Kementerian/ LPNK	Peraturan Presiden		Peraturan Menteri/ Kepala Lembaga
	Perpres tentang Kementerian	Perpres tentang LPNK	
	urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.	sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	Pertanahan Nasional mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.
	<p>Pasal 5 Perpres 47/2020: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Kementerian Agraria dan Tata Ruang menyelenggarakan fungsi:</p> <p>a. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, survei dan pemetaan pertanahan dan ruang, penetapan hak dan pendaftaran tanah, penataan agraria, pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan, pengendalian dan penertiban tanah dan ruang, serta penanganan sengketa dan konflik pertanahan;</p> <p>b. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada</p>	<p>Pasal 3 Perpres 48/2020: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, BPN menyelenggarakan fungsi:</p> <p>a. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;</p> <p>b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei dan pemetaan pertanahan;</p> <p>c. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak dan pendaftaran tanah;</p> <p>d. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir,</p>	<p>Pasal 5 Permen ATR/Kepala BPN 16/2020: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi:</p> <p>a. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, survei dan pemetaan pertanahan dan ruang, penetapan hak dan pendaftaran tanah, penataan agraria, pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan, pengendalian dan penertiban tanah dan ruang, serta penanganan sengketa dan konflik pertanahan;</p> <p>b. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan</p>

Kementerian/ LPNK	Peraturan Presiden		Peraturan Menteri/ Kepala Lembaga
	Perpres tentang Kementerian	Perpres tentang LPNK	
	seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;	pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;	pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
	c. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang;	e. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;	c. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
	d. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;		d. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional;
	e. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agraria dan Tata Ruang di daerah; dan		e. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di daerah; dan
	f. pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang.		f. pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Kementerian/ LPNK	Peraturan Presiden		Peraturan Menteri/ Kepala Lembaga Ruang/Badan Pertanahan Nasional.
	Perpres tentang Kementerian	Perpres tentang LPNK	
Kementerian PPN/ BAPPENAS	Pasal 4 Perpres 80/2021: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional untuk membantu Presiden pemerintahan negara.	Pasal 2 Perpres 81/2021: BAPPENAS melaksanakan tugas pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.	Pasal 5 Permen PPN/Kepala Bappenas 3/2022: Kementerian PPN/Bappenas mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional sesuai dengan ketentuan peraturan perundang- undangan.
	Pasal 5 Perpres 80/2021: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional menyelenggarakan fungsi: a. perumusan dan penetapan kebijakan di bidang perencanaan dan pembangunan nasional; b. pengalokasian anggaran koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang perencanaan dan pengalokasian anggaran pembangunan nasional;	Pasal 3 Perpres 81/2021: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, BAPPENAS menyelenggarakan fungsi: a. koordinasi dan perumusan kebijakan perencanaan pembangunan nasional di bidang tema, sasaran, arah kebijakan prioritas pembangunan nasional, kerangka regulasi, kerangka kelembagaan, kerangka pendanaan, kerangka pelayanan umum dan investasi, kerangka ekonomi makro, kerangka,	Pasal 6 Permen PPN/Kepala Bappenas 3/2022: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Kementerian PPN/Bappenas menyelenggarakan fungsi: a. perumusan dan penetapan kebijakan di bidang perencanaan dan pengalokasian anggaran pembangunan nasional; b. koordinasi dan perumusan kebijakan perencanaan pembangunan nasional di bidang tema, sasaran, arah kebijakan prioritas pembangunan

Kementerian/ LPNK	Peraturan Presiden		Peraturan Menteri/ Kepala Lembaga
	Perpres tentang Kementerian	Perpres tentang LPNK	
	c. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional;	kebijakan pengembangan wilayah, kerja sama internasional, dan kerangka rencana proyek infrastruktur prioritas nasional;	nasional, kerangka regulasi, kerangka kelembagaan, kerangka pendanaan, kerangka pelayanan umum dan investasi, kerangka ekonomi makro, kerangka kebijakan pengembangan wilayah, kerja sama internasional, dan kerangka rencana proyek infrastruktur prioritas nasional;
	d. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional; dan	b. koordinasi, sinkronisasi, dan integrasi pelaksanaan kebijakan perencanaan dan pengalokasian anggaran pembangunan nasional;	c. koordinasi, sinkronisasi, dan integrasi pelaksanaan kebijakan perencanaan dan pengalokasian anggaran pembangunan nasional;
	e. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.	c. koordinasi, sinkronisasi, dan integrasi satu data dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan pengendalian pembangunan nasional;	d. koordinasi, sinkronisasi, dan integrasi satu data dalam rangka perencanaan, pelaksanaan, evaluasi, dan pengendalian pembangunan nasional;
		d. penyusunan rencana dan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama dengan Kementerian Keuangan;	e. penyusunan rencana dan perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bersama dengan Kementerian Keuangan;
		e. penyusunan prakarsa strategis pembangunan lintas sektor melalui pengembangan model inovatif pembangunan	f. penyusunan prakarsa strategis pembangunan lintas

Kementerian/ LPNK	Peraturan Presiden		Peraturan Menteri/ Kepala Lembaga
	Perpres tentang Kementerian	Perpres tentang LPNK	
		sebagai dasar penerapan dan pelebagaan dalam rencana dan anggaran Kementerian/Lemba ga/ Pemerintah Daerah;	sektor melalui pembangunan pelebagaan dalam model sebagai dasar rencana penerapan dan
		f. koordinasi percepatan pelaksanaan rencana pembangunan nasional;	g. koordinasi percepatan pembangunan nasional; pelaksanaan inovatif dan anggaran rencana
		g. koordinasi dan perumusan kebijakan di bidang pemantauan, evaluasi, dan pengendalian' pelaksanaan rencana dan pendanaan pembangunan nasional;	h. koordinasi dan perumusan kebijakan di bidang pemantauan, evaluasi, dan pengendalian pelaksanaan rencana dan pendanaan pembangunan nasional;
		h. koordinasi, fasilitasi, pelaksanaan pencarian, dan pengintegrasian sumber pendanaan dalam dan luar negeri, baik antar sumber pendanaan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara maupun dengan sumber/skema pendanaan non-Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam perencanaan	i. koordinasi, fasilitasi, pelaksanaan pencarian, dan pengintegrasian sumber pendanaan dalam dan luar negeri, baik antar sumber pendanaan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara maupun dengan sumber/skema pendanaan non-Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dalam perencanaan pembangunan nasional;

Kementerian/ LPNK	Peraturan Presiden		Peraturan Menteri/ Kepala Lembaga
	Perpres tentang Kementerian	Perpres tentang LPNK	
		<ul style="list-style-type: none"> pembangunan nasional; i. pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan BAPPENAS; j. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan BAPPENAS; k. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab BAPPENAS; dan l. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BAPPENAS. 	<ul style="list-style-type: none"> j. pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian PPN/Bappenas; k. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian PPN/Bappenas; l. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian PPN/Bappenas; dan m. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian PPN/Bappenas.
Kementerian Investasi/ BKPM	Pasal 4 Perpres 63/2021: Kementerian Investasi mempunyai menyelenggarakan urusan pemerintahan di investasi untuk membantu Presiden menyelenggarakan pemerintahan negara.	Pasal 2 Perpres 64/2021: BKPM mempunyai tugas melaksanakan koordinasi pelaksanaan kebijakan dan pelayanan di bidang penanaman modal berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.	Pasal 4 Permen Investasi/Kepala BKPM 6/2021: Kementerian/Badan mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang investasi dan koordinasi pelaksanaan kebijakan dan pelayanan di bidang penanaman

Kementerian/ LPNK	Peraturan Presiden		Peraturan Menteri/ Kepala Lembaga
	Perpres tentang Kementerian	Perpres tentang LPNK	
			modal berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.
	<p>Pasal 5 Perpres 63/2021: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Kementerian Investasi menyelenggarakan fungsi:</p> <ol style="list-style-type: none"> perumusan dan penetapan kebijakan di bidang investasi; koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang investasi; pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Investasi; pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Investasi; dan pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Investasi. 	<p>Pasal 3 Perpres 64/2021: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, BKPM menyelenggarakan fungsi:</p> <ol style="list-style-type: none"> pengkajian dan pengusulan perencanaan penanaman modal nasional; koordinasi pelaksanaan kebijakan nasional di bidang penanaman modal; pengkajian dan pengusulan kebijakan pelayanan penanaman modal; penetapan norma, standar, prosedur, dan kriteria pelaksanaan kegiatan dan pelayanan penanaman modal; pengembangan peluang dan potensi penanaman modal di daerah dengan memberdayakan badan usaha; pembuatan peta penanaman modal Indonesia; koordinasi pelaksanaan promosi 	<p>Pasal 5 Permen Investasi/Kepala BKPM 6/2021: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Kementerian/Badan menyelenggarakan fungsi:</p> <ol style="list-style-type: none"> perumusan dan penetapan kebijakan di bidang investasi; koordinasi, sinkronisasi, dan pelaksanaan kebijakan di bidang investasi; pengkajian dan pengusulan perencanaan penanaman modal nasional; koordinasi dan pelaksanaan kebijakan nasional di bidang penanaman modal; pengkajian dan pengusulan kebijakan pelayanan penanaman modal; penetapan norma, standar, prosedur dan kriteria pelaksanaan kegiatan dan pelayanan penanaman modal; pengembangan peluang dan potensi penanaman modal di daerah dengan

Kementerian/ LPNK	Peraturan Presiden		Peraturan Menteri/ Kepala Lembaga
	Perpres tentang Kementerian	Perpres tentang LPNK	
		serta kerja sama penanaman modal;	memberdayakan badan usaha;
		h. pengembangan sektor usaha penanaman modal melalui pembinaan penanaman modal, antara lain meningkatkan kemitraan, meningkatkan daya saing, menciptakan persaingan usaha yang sehat, dan menyebarkan informasi yang seluas-luasnya dalam lingkup penyelenggaraan penanaman modal;	h. pembuatan peta penanaman modal Indonesia;
		i. pembinaan pelaksanaan penanaman modal, dan pemberian bantuan penyelesaian berbagai hambatan dan konsultasi permasalahan yang dihadapi penanam modal dalam menjalankan kegiatan penanaman modal;	i. koordinasi pelaksanaan promosi serta kerja sama penanaman modal;
		j. koordinasi dan pelaksanaan pelayanan terpadu satu pintu;	j. pengembangan sektor usaha penanaman modal melalui pembinaan penanaman modal, antara lain meningkatkan kemitraan, meningkatkan daya saing, menciptakan persaingan usaha yang sehat, dan menyebarkan informasi yang seluas-luasnya dalam lingkup penyelenggaraan penanaman modal;
		k. koordinasi penanaman modal dalam negeri yang menjalankan	k. pembinaan pelaksanaan penanaman modal, dan pemberian bantuan penyelesaian berbagai hambatan dan konsultasi permasalahan yang dihadapi penanam modal dalam menjalankan kegiatan penanaman modal;
			l. koordinasi dan pelaksanaan pelayanan terpadu satu pintu;

Kementerian/ LPNK	Peraturan Presiden		Peraturan Menteri/ Kepala Lembaga
	Perpres tentang Kementerian	Perpres tentang LPNK	
		kegiatan penanaman modalnya di luar wilayah Indonesia; l. pemberian pelayanan perizinan dan fasilitas penanaman modal; m. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan BKPM; n. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab BKPM; o. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BKPM; dan p. pelaksanaan fungsi lain di bidang penanaman modal sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.	m. koordinasi penanam modal dalam negeri yang menjalankan kegiatan penanaman modalnya di luar wilayah Indonesia; n. pemberian pelayanan perizinan dan fasilitas penanaman modal; o. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian/Badan; p. pengelolaan barang milik negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian/Badan; q. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian/Badan; dan r. pelaksanaan fungsi lain di bidang penanaman modal sesuai dengan undang-undangan.
Kementerian Parekraf/ Baparekraf	Pasal 4 ayat (1) Perpres 96/2019: Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pariwisata dan tugas pemerintahan di	Pasal 2 ayat (1) Perpres 97/2019: Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pariwisata dan ekonomi kreatif untuk membantu Presiden	Pasal 4 Permen Parekraf/Kepala Baparekraf 1/2021: Kementerian/Badan mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di

Kementerian/ LPNK	Peraturan Presiden		Peraturan Menteri/ Kepala Lembaga
	Perpres tentang Kementerian	Perpres tentang LPNK	
	bidang ekonomi kreatif untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.	dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.	bidang pariwisata dan tugas pemerintahan di bidang ekonomi kreatif.
	Pasal 5 Perpres 96/2019: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif menyelenggarakan fungsi: a. perumusan dan penetapan kebijakan di bidang pariwisata dan ekonomi kreatif; b. koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang pariwisata dan ekonomi kreatif; c. pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif; d. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif; dan e. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian	Pasal 3 Perpres 97/2019: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2, Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif menyelenggarakan fungsi: a. perumusan dan penetapan kebijakan di bidang pariwisata dan ekonomi kreatif; b. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan teknis pengembangan sumber daya, kelembagaan, destinasi, infrastruktur, industri, investasi, pemasaran, produk wisata dan penyelenggaraan kegiatan, serta ekonomi digital dan produk kreatif di bidang pariwisata dan ekonomi kreatif; c. penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pariwisata dan ekonomi kreatif sesuai ketentuan peraturan	Pasal 5 Permen Parekraf/Kepala Baparekraf 1/2021: Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Kementerian/Badan menyelenggarakan fungsi: a. perumusan dan penetapan kebijakan di bidang pariwisata dan ekonomi kreatif; b. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan teknis pengembangan sumber daya, kelembagaan, destinasi, infrastruktur, industri, investasi, pemasaran, produk wisata dan penyelenggaraan kegiatan, serta ekonomi digital dan produk kreatif di bidang pariwisata dan ekonomi kreatif; c. koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang pariwisata dan ekonomi kreatif; d. penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang

Kementerian/ LPNK	Peraturan Presiden		Peraturan Menteri/ Kepala Lembaga
	Perpres tentang Kementerian	Perpres tentang LPNK	
Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.		<p>perundang-undangan;</p> <p>d. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi di bidang pariwisata dan ekonomi kreatif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;</p> <p>e. penyusunan rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional dan rencana induk ekonomi kreatif;</p> <p>f. pengelolaan data dan informasi di bidang pariwisata dan ekonomi kreatif;</p> <p>g. pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif;</p> <p>h. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif;</p> <p>i. pengelolaan barang milik negara yang</p>	<p>pariwisata dan ekonomi kreatif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;</p> <p>e. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi di bidang pariwisata dan ekonomi kreatif sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;</p> <p>f. penyusunan rencana induk pembangunan kepariwisataan nasional dan rencana induk ekonomi kreatif;</p> <p>g. pengelolaan data dan informasi di bidang pariwisata dan ekonomi kreatif;</p> <p>h. pembinaan, pemberian, dan pelaksanaan dukungan yang bersifat administrasi dan substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian/Badan;</p> <p>i. koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian/Badan;</p> <p>j. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi</p>

Kementerian/ LPNK	Peraturan Presiden		Peraturan Menteri/ Kepala Lembaga
	Perpres tentang Kementerian	Perpres tentang LPNK	
		menjadi tanggung jawab Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif; dan	tanggung jawab Kementerian/Badan; dan
		j. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.	k. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian/Badan.

Sumber: Data Diolah, 2024.

Berdasarkan penelusuran tugas dan fungsi Kementerian dan LPNK yang digabungkan di atas, terdapat beberapa pencermatan yang perlu untuk diperhatikan, yaitu: **Pencermatan Pertama**, terdapat konsistensi dikotomis tugas Kementerian dan LPNK. Bila dicermati pengaturan pada level Peraturan Presiden, terdapat konsistensi mengenai tugas Kementerian dan LPNK, di mana Kementerian secara konsisten mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, sedangkan LPNK secara konsisten mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan. Pengecualian hanya terjadi pada BPKM yang memang dalam UU 25/2007 *jo*. UU 6/2023 diberikan tugas melaksanakan koordinasi pelaksanaan kebijakan dan pelayanan di bidang penanaman modal.

Pencermatan Kedua, ambiguitas kesamaan bidang antara urusan pemerintahan dan tugas pemerintahan. Bila memang terdapat konsistensi atas dikotomi tugas Kementerian dan tugas LPNK yang digabungkan, di mana konsistensi dikotomi tersebut diikuti dengan bidang tugas yang sama, maka menjadi pertanyaan kemudian, dalam kondisi apa bidang tugas yang sama tersebut harus dimaknai sebagai bentuk urusan pemerintahan dan pada kondisi apa bidang tugas tersebut harus dimaknai sebagai tugas

pemerintahan? Hal ini menjadi penting untuk ditanyakan, apa yang mendasari suatu bidang tugas pada suatu kondisi harus disebut sebagai urusan pemerintahan dan pada kondisi apa harus disebut sebagai tugas pemerintahan?

Dari keempat Kementerian dan LPNK yang digabungkan di atas, praktis hanya Kementerian Investasi dan BPKM yang memiliki bidang tugas yang berbeda, itu pun disebabkan karena tugas BPKM sudah diatur dalam UU 25/2007 *jo.* UU 6/2023. Kondisi yang sedikit berbeda terjadi pada Kementerian ATR dan BPN, di mana tugas Kementerian ATR melingkupi pula tugas BPN, sehingga seolah tugas BPN telah diabsorpsi ke dalam lingkup tugas Kementerian ATR. Adapun untuk Kementerian PPN/Bappenas dan Kementerian Parekraf/Baparekraf, praktis lingkup tugas antara urusan pemerintahan dan tugas pemerintahan sama persis, sehingga menimbulkan pertanyaan, lantas mengapa harus digabungkan? Mengapa tidak memilih salah satu kelembagaan saja?

Pencermatan Ketiga, ambiguitas penjabaran fungsi yang variatif pada bidang tugas yang sama. Hal lain yang perlu menjadi perhatian adalah walaupun bidang tugas dirumuskan sama, namun dalam penjabaran fungsi terdapat variasi dari pengaturan keempat Kementerian dan LPNK yang digabungkan tersebut. Ada fungsi Kementerian dan LPNK yang saling beririsan, terdapat pula penjabaran fungsi yang hanya dimiliki salah satu kelembagaan saja. Bagi LPNK yang lebih dahulu terbentuk, seperti BAPPENAS dan BPKM, penjabaran fungsi relatif lebih banyak bila dibandingkan dengan fungsi Kementerian yang baru dibentuk kemudian. Ambiguitas penjabaran fungsi ini semakin menguatkan pertanyaan sebelumnya, bila memang memiliki bidang yang sama, maka mengapa harus dibedakan secara dikotomis antara urusan pemerintahan dan tugas pemerintahan?

Pencermatan Keempat, percampuran penjabaran fungsi dalam pengaturan di level Peraturan Menteri/Kepala LPNK. Dalam tingkat Peraturan Menteri/Kepala LPNK justru terjadi pencampuradukan tugas dan fungsi Kementerian dan LPNK yang secara prinsip dibedakan pada tingkat Peraturan Presiden bahkan UU. Hal tersebut menimbulkan ketidakjelasan mengenai dalam kapasitas apa kewenangan yang dimiliki oleh Kementerian/LPNK dilaksanakan, apakah sebagai Kementerian/Menteri atau sebagai LPNK/Kepala LPNK. Dengan demikian, pada tataran normatif terdapat ambiguitas antara kelembagaan Kementerian dan LPNK yang digabungkan, yang diikuti dengan pencampuradukan antara penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan tugas pemerintahan, berikut dengan fungsi yang merupakan pengejawantahan dari tugas yang diemban oleh masing-masing Kementerian dan LPNK sebagai suatu entitas yang berbeda antar satu sama lain.

Implikasi Hukum Penggabungan Kelembagaan Kementerian dan LPNK

Berdasarkan pemetaan dan pembahasan pada sub-bab sebelumnya, penggabungan kelembagaan Kementerian dan LPNK secara normatif telah menimbulkan ambiguitas sebagai konsekuensi dari: (a) pengaturan yang minimalis, kontradiktif, dan ambigu pada tingkat UU; (b) pengaturan yang menimbulkan variasi dan irisan fungsi yang sama antara Kementerian dengan LPNK pada tingkat Peraturan Presiden; dan (c) pengaturan yang kemudian mencampuradukkan fungsi dan kewenangan Kementerian/Menteri dan LPNK/Kepala LPNK pada level Peraturan Menteri/Kepala LPNK. Ambiguitas tersebut kemudian menimbulkan

ketidakjelasan mengenai perbedaan antara kelembagaan Kementerian dengan LPNK, termasuk mengenai perbedaan penyelenggaraan urusan pemerintahan dengan tugas pemerintahan. Oleh karena itu, penting untuk melakukan penataan mengenai konsep kelembagaan Kementerian dengan LPNK.

Dalam hal penataan materiil pengaturan LPNK permasalahan krusial yang harus dijawab adalah dikotomi peran yang diemban LPNK. Dalam Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi Kewenangan, Struktur Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non Departemen (Keppres 103/2021) secara tegas menyebutkan bahwa LPND menjalankan **tugas pemerintahan tertentu**³⁴, sedangkan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa Kementerian melaksanakan **urusan pemerintahan tertentu**³⁵. Tentu pembahasan di sini tidak dalam konteks memperdebatkan mana yang lebih valid antara tugas dan urusan pemerintahan tertentu, karena dengan melihat *locus* pengaturannya tentu sudah dapat diambil kesimpulan kedudukan “urusan pemerintahan tertentu” lebih utama daripada “tugas pemerintahan tertentu” yang diatur pada Keputusan Presiden.

Adapun dalam konteks mengenai apa yang menjadi pembeda antara urusan pemerintahan dengan tugas pemerintahan, sejauh penelusuran tidak diketemukan suatu

³⁴ Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi Kewenangan, Struktur Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non Departemen.

³⁵ Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

desain yang tepat yang dapat menjawab kedua terminologi yuridis tersebut. Secara linguistik, kata “tugas” bermakna:³⁶

(1) yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan; pekerjaan yang menjadi tanggung jawab seseorang; pekerjaan yang dibebankan; (2) suruhan (perintah) untuk melakukan sesuatu; (3) fungsi (jabatan); (4) fungsi yang boleh tidak dikerjakan.

Adapun kata “urusan” berarti:³⁷

(1) sesuatu yang diurus; (2) perkara; masalah; hal ihwal; persoalan; (3) sesuatu yang berhubungan atau ada sangkut-pautnya dengan; (4) bagian pekerjaan (jawatan, dinas, dsb.) yang mengurus sesuatu; (5) cara mengurus (merawat, menyelenggarakan, dsb.).

Melihat pengertian di atas, kata “tugas” dan “urusan” memang memiliki dimensi penekanan yang berbeda. Kata “urusan” lebih menekankan pada sesuatu yang sudah eksis, maknanya sesuatu yang diurus relatif sudah mapan dan kontinum. Hal ini relatif tepat bila dipadankan pada Kementerian yang notabene memang lingkup bidang pekerjaannya sudah eksis, mapan, dan kontinum. Adapun bila merujuk pada kata “tugas” memang lebih menekankan soal kebutuhan kelembagaan daripada eksistensi lingkup pekerjaan, yang ditandai dengan definisi “yang wajib dikerjakan atau yang ditentukan untuk dilakukan; pekerjaan yang menjadi tanggung jawab seseorang; pekerjaan yang dibebankan; suruhan (perintah) untuk melakukan sesuatu”, yang menyiratkan bahwa belum ada sebuah lembaga yang melaksanakan lingkup bidang pekerjaan tersebut. Hal ini tentu berbeda dengan “urusan” yang nuansanya lebih

³⁶ Tim Penyusun, *Kamus Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008).

³⁷ Tim Penyusun.

ditekankan untuk mencari orang yang melaksanakan lingkup pekerjaannya, namun sudah ada lembaganya, sedangkan “tugas” diperlukan lembaga untuk melaksanakan lingkup pekerjaannya.

Dalam konteks hukum tata negara, dengan melihat pemaknaan secara linguistik di atas, maka dapat diusulkan pemaknaan dari tugas pemerintahan tertentu dan urusan pemerintahan tertentu. Urusan pemerintahan tertentu sudah jelas merupakan lingkup pekerjaan tertentu yang harus diemban oleh sebuah Kementerian, sedangkan bila boleh diusulkan maka tugas pemerintahan tertentu dapat dimaknai sebagai lingkup pekerjaan tertentu yang tidak dapat diselesaikan oleh sebuah Kementerian. Maksudnya suatu lingkup pekerjaan yang bersifat multi dan lintas urusan akan menjadi domain LPNK sebagai pengemban tugas pemerintahan tertentu dari Presiden. Tentu saja multi dan lintas urusan harus sampai pada level multi dan lintas urusan yang berbeda dengan Kementerian Koordinator, karena bila tidak akan menisbikan peran Kementerian Koordinator dalam mengkoordinasikan urusan yang menjadi lingkup pekerjaan Kementerian.³⁸

Formulasi ini dirasa relevan untuk membedakan definisi urusan pemerintahan tertentu dengan tugas pemerintahan tertentu, yang kemudian tentunya harus dituangkan dalam UU yang mengatur mengenai kementerian negara agar memberikan dasar pula kepada Presiden ketika akan melakukan penggabungan Kementerian dan LPNK. Sepintas memang terkesan membatasi kekuasaan pemerintahan Presiden, namun demikian hal ini penting untuk diatur dikarenakan eksistensi Kementerian dan LPNK yang ada dan

³⁸ Pasal 14 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

tidak tertata, serta tanpa dasar lingkup pekerjaan yang jelas dan sering kali tumpang tindih juga merupakan beban keuangan negara yang dibiayai oleh rakyat melalui pajak, maka penting untuk kemudian terdapat pembatasan kewenangan Presiden dalam melakukan pembentukan dan penataan kelembagaan Kementerian dan LPNK yang digabungkan.

Dengan berbekal penataan lingkup pekerjaan di atas menjadi tepat kemudian untuk mengevaluasi eksistensi kelembagaan Kementerian dan LPNK yang digabungkan saat ini, sehingga dapat tertata suatu kelembagaan Kementerian dan LPNK yang memiliki pembedaan fungsi yang jelas dan tidak tumpang tindih. Merujuk pada pemahaman perbedaan lingkup pekerjaan Kementerian dan LPNK di atas, menjadi relevan bagi Presiden untuk mengevaluasi dan menata eksistensi Kementerian dan LPNK yang digabungkan saat ini, sehingga keberadaan Kementerian dapat sinergis dengan LPNK dan turut mendorong pemerintahan yang efektif.

IV. Kesimpulan

Berdasarkan analisis yang telah dilakukan, terdapat 2 (dua) kesimpulan pokok yang dapat ditarik. **Pertama**, bahwa terdapat inkonsistensi, kontradiksi, dan pencampuran antara desain kelembagaan Kementerian dengan LPNK yang digabungkan pada tingkat UU, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri/Kepala LPNK. Kondisi tersebut menyebabkan terjadinya kekaburan secara konseptual mengenai perbedaan antara kelembagaan Kementerian dengan LPNK, termasuk dalam konteks penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Kementerian dan pelaksanaan tugas pemerintahan oleh LPNK. Hal demikian menunjukkan bahwa pada tataran normatif masih terdapat ambiguitas dalam kelembagaan Kementerian dan LPNK yang

digabungkan, terlebih mengingat antara Kementerian dan LPNK tersebut sejatinya merupakan entitas yang berbeda antar satu sama lain.

Kedua, bahwa diperlukan penataan kelembagaan Kementerian dengan LPNK dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia melalui penjernihan dikotomi peran yang diemban Kementerian dengan LPNK. LPNK yang menjalankan tugas pemerintahan tertentu, harus memiliki pembeda yang beralasan dengan Kementerian yang melaksanakan urusan pemerintahan tertentu. Perlu formulasi yang relevan untuk membedakan definisi tugas pemerintahan tertentu dan urusan pemerintahan tertentu, yang kemudian tentunya harus dituangkan dalam Undang-Undang yang mengatur mengenai kementerian negara agar memberikan dasar kepada Presiden ketika hendak melakukan pembentukan maupun menata hubungan antara Kementerian dengan LPNK yang digabungkan, yang dipimpin oleh orang (*persoon*) yang sama.

V. Daftar Pustaka

Buku

- Amiruddin, dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2004.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Jakarta: Prenada Media Group, 2017.
- Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Umum*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2007.
- Tim Penyusun. *Kamus Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008.
- Tonralipu, Andi Sandi Antonius Tabusassa, dan Dian Agung Wicaksono. "Penataan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dalam Sistem Ketatanegaraan

Indonesia." Yogyakarta, 2014.

Jurnal

- Adinegoro, Kurnia Rheza Randy. "Tantangan Implementasi Sertipikat Tanah Elektronik di Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia." *Jurnal Ilmu Kenotariatan* 4, no. 2 (Desember 2023): 129–42. <https://doi.org/10.19184/jik.v4i2.41314>.
- Firdaus, Firdaus, dan Donny Michael. "Implementasi Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 23 Tahun 2018 tentang Pengharmonisasian Rancangan Peraturan Menteri, Rancangan Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian atau Rancangan Peraturan dari Lembaga Non Struktural oleh Perancang Peraturan Perund." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* 19, no. 3 (September 2019): 323–38. <https://doi.org/10.30641/dejure.2019.V19.323-338>.
- Huda, Ni'matul. "Kedudukan dan Materi Muatan Peraturan Menteri dalam Perspektif Sistem Presidensial." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, no. 3 (September 2021): 550–71. <https://doi.org/10.20885/iustum.vol28.iss3.art5>.
- Jenar, Saptono. "Politik Hukum Pembentukan Urusan Pemerintahan Pembangunan Daerah Tertinggal dalam Penyelenggaraan Pembangunan Nasional." *Justitia et Pax* 38, no. 1 (Juni 2022): 173–207. <https://doi.org/10.24002/jep.v38i1.5066>.
- 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. <https://doi.org/10.31292/jb.v4i2.276>.
- Pambudi S, Rilo, Oksep Adhayanto, dan Pery Rehendra Sucipta. "Lembaga Tunggal Pengelola Regulasi: Dasar Pemikiran dan Tawaran Implementasinya dalam Ketatanegaraan Indonesia." *Veritas et Justitia* 7, no. 2 (Desember 2021): 431–58. <https://doi.org/10.25123/vej.v7i2.4237>.

- Putra, Bayu Mogana, dan Muh. Ilham Akbar. "Implikasi Peniadaan Peraturan Pemerintah terhadap Undang-Undang Ekonomi Kreatif." *JAPHTN-HAN* 1, no. 2 (Juli 2022): 290-308.
<https://doi.org/10.55292/japhtnhan.v1i2.45>.
- Setiawan, Adam. "Analisis Yuridis terhadap Penataan Struktur Organisasi Kementerian dalam Rangka Peningkatan Reformasi Birokrasi." *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum* 10, no. 2 (2021): 117-42.
<https://doi.org/10.14421/sh.v10i2.2313>.
- Setyonagoro, Permadi. "Problem Hukum Keberadaan Peraturan Perundang-undangan dengan Nomenklatur 'Peraturan Kepala Badan/Lembaga' dan 'Peraturan Badan/Lembaga' pada Lembaga Negara Non Kementerian (LPNK)." *Seminar Nasional Hasil Riset dan Pengabdian* 5 (2023): 2024-35.
- Sholikin, M. Nur. "Penataan Kelembagaan untuk Menjalankan Reformasi Regulasi di Indonesia." *Jurnal Hukum & Pasar Modal* VIII, no. 15 (2018): 79-95.
- Sipayung, Evant Gray, 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.
- Strauss, Peter L. "The Place of Agencies in Government: Separation of Powers and the Fourth Branch." *Columbia Law Review* 84, no. 3 (1984): 578.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas

-
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2019 tentang Ekonomi Kreatif.
- Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi Kewenangan, Struktur Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Pemerintahan Non Departemen.
- Peraturan Presiden Nomor 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia.
- Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.
- Peraturan Presiden Nomor 165 Tahun 2014 tentang Penataan Tugas dan Fungsi Kabinet Kerja.
- Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara.
- Peraturan Presiden Nomor 96 Tahun 2019 tentang Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.
- Peraturan Presiden Nomor 97 Tahun 2019 tentang Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.
- Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang.
- Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional.
- Peraturan Presiden Nomor 32 Tahun 2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara.
- Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2021 tentang Kementerian Investasi.
- Peraturan Presiden Nomor 64 Tahun 2021 tentang Badan Koordinasi Penanaman Modal.
- Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2021 tentang Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2021 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Peraturan Presiden Nomor 140 Tahun 2024 tentang Organisasi Kementerian Negara.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2020 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Peraturan Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Kepala Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif Nomor 1 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.

Peraturan Menteri Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 6 Tahun 2021 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Investasi/Badan Koordinasi Penanaman Modal.

Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 3 Tahun 2022 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

DECLARATION OF CONFLICTING INTERESTS

The authors state that there is no conflict of interest in the publication of this article.

FUNDING INFORMATION

Write if there is a source of funding

ACKNOWLEDGMENT

The authors thank to the anonymous reviewer of this article vor their valuable comment and highlights