

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Kerangka Teori atau Konseptual

1. Kerangka Teori

Kerangka teori merupakan representasi sistematis dari konsep-konsep dan teori-teori yang saling berhubungan dan digunakan untuk mendukung suatu penelitian, serta berfungsi sebagai fondasi konseptual yang menjelaskan keterkaitan antarvariabel dalam penelitian. Dalam sebuah karya ilmiah, kerangka teori menempati posisi penting karena menjadi rujukan logis bagi peneliti dalam menjawab pertanyaan penelitian dan menjelaskan temuan. Fungsi utama kerangka teori adalah untuk memberikan arah yang jelas dalam proses penelitian. Dengan adanya kerangka ini, peneliti tidak hanya mengetahui hal yang sedang dikaji, tetapi juga alasan pentingnya hal tersebut untuk diteliti. Ia membantu dalam menyaring literatur yang relevan, memperjelas konsep-konsep utama, dan membatasi ruang lingkup penelitian agar tidak melebar ke arah yang tidak diperlukan.²⁶

Pada penelitian ini, kerangka teori digunakan untuk menganalisis pembentukan Badan Gizi Nasional melalui Peraturan

²⁶ Ruang Jurnal, "Menyusun Kerangka Teori Yang Kuat Dalam Penelitian," 2020, <https://ruangjurnal.com/menyusun-kerangka-teori-yang-kuat-dalam-penelitian/>. Diakses 27 April 2026)

Presiden Nomor 83 Tahun 2024, khususnya dalam perspektif harmonisasi peraturan perundang-undangan. Hal ini menjadi penting mengingat pembentukan suatu lembaga negara tidak hanya berkaitan dengan aspek kebijakan publik, tetapi juga harus memenuhi prinsip legalitas, kesesuaian kewenangan, serta tidak bertentangan dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kerangka teori dalam penelitian ini bertujuan untuk mengkaji kesesuaian pembentukan Badan Gizi Nasional dengan prinsip Indonesia sebagai negara yang berdasar atas hukum (*rechtstaat*), khususnya dalam hal pembatasan kekuasaan dan keharusan adanya dasar hukum yang sah dalam setiap tindakan pemerintah.²⁷ Di samping itu, kerangka teori juga digunakan untuk menilai potensi disharmonisasi norma hukum yang mungkin timbul akibat adanya pengaturan yang tumpang tindih antara Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 dengan peraturan perundang-undangan lainnya, seperti Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

Dengan demikian, kerangka teori dalam penelitian ini tidak hanya berfungsi sebagai landasan konseptual, tetapi juga sebagai instrumen analisis untuk menilai keabsahan, kesesuaian, serta implikasi yuridis dari pembentukan Badan Gizi Nasional dalam sistem hukum

²⁷ HUKUM ONLINE, "Prinsip Negara Hukum Yang Diterapkan Di Indonesia," 2022, <https://www.hukumonline.com/berita/a/prinsip-negara-hukum-yang-diterapkan-di-indonesia>. Diakses 27 April 2026)

Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, digunakan beberapa teori utama yang relevan sebagai berikut:

a. Teori Negara Hukum (*Rechtsstaat*)

Istilah negara hukum merupakan terjemahan dari istilah “*rechtsstaat*”. Istilah lain yang digunakan dalam alam hukum Indonesia adalah *the rule of law*, yang juga digunakan untuk maksud “negara hukum”. Notohamidjojo menggunakan kata-kata “...maka timbul juga istilah negara hukum atau *rechtsstaat*.” Sejalan dengan Djokosoetono mengatakan bahwa “negara hukum yang demokratis sesungguhnya istilah ini adalah salah, sebab kalau kita hilangkan *demokratische rechtsstaat*, yang penting dan primair adalah *rechtsstaat*.”²⁸

Teori negara hukum digunakan sebagai landasan untuk menganalisis keabsahan pembentukan Badan Gizi Nasional melalui Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024. Analisis difokuskan pada kesesuaian pembentukan lembaga tersebut dengan prinsip legalitas, yaitu keberadaan dasar kewenangan Presiden yang sah menurut peraturan perundang-undangan dalam membentuk lembaga tersebut.

Teori ini juga digunakan untuk menilai kesesuaian pembentukan Badan Gizi Nasional dengan prinsip pembatasan

²⁸ A Yuditomo, “Teori Negara Hukum, Tinjauan Pustaka, Universitas Islam Indonesia,” 2016, 1, <https://dspace.uui.ac.id>. Hlm 1.

kekuasaan, khususnya dalam penggunaan kewenangan Presiden dalam membentuk lembaga negara melalui Peraturan Presiden. Hal ini menjadi penting karena dalam sistem negara hukum, pembentukan lembaga negara tidak boleh dilakukan secara sewenang-wenang, melainkan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang jelas serta sesuai dengan hierarki peraturan perundang-undangan.

b. Teori Kewenangan (*Authority Theory*)

Kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislatif atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.²⁹

Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik wewenang berkaitan dengan kekuasaan.³⁰ Sejalan dengan S.F. Marbun, kewenangan dan wewenang harus dibedakan. Kewenangan (*authority gezag*) adalah

²⁹ B Sihantori, "Teori Kewenangan (*Authority Theory*)," Universitas Islam Negeri Fatmawati Soekarno Bengkulu, 2023, 1, <http://repository.uinfabengkulu.ac.id>. Hlm 1.

³⁰ *Ibid.*, 2.

kekuasaan yang diformalkan baik terhadap segolongan orang tertentu maupun terhadap suatu bidang pemerintahan tertentu secara bulat. Sedangkan wewenang (*Competence, bevoegdheid*) hanya mengenal bidang tertentu saja. Dengan demikian, kewenangan berarti kumpulan dari wewenang-wewenang (*Rechtsbevoegdheden*). Jadi, wewenang adalah kemampuan untuk bertindak yang diberikan peraturan perundang-undangan untuk melakukan hubungan hukum.³¹

Ada tiga cara untuk memperoleh kewenangan yaitu antara lain:

- 1) Atribusi, yaitu pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Artinya kewenangan itu bersifat melekat terhadap organ pemerintahan tersebut yang dituju atas jabatan dan kewenangan yang diberikan kepada organ pemerintahan tersebut.
- 2) Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan orang pertama, untuk selanjutnya menjadi kewenangan orang kedua. Kewenangan yang telah diberikan

³¹ *Ibid.*, 2-3.

oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang

- 3) Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n (atas nama) pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat.³²

Pada Konteks ketatanegaraan Indonesia, Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif memiliki kewenangan untuk menjalankan pemerintahan, termasuk dalam hal pembentukan kebijakan dan pengaturan melalui Peraturan Presiden.³³ Namun demikian, kewenangan tersebut tidak bersifat absolut, melainkan tetap dibatasi oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, baik yang bersumber dari Undang-Undang Dasar 1945 maupun Undang-Undang.

Pada penelitian ini, teori kewenangan digunakan untuk menganalisis keabsahan pembentukan Badan Gizi Nasional melalui Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024. Analisis difokuskan pada beberapa aspek utama, yaitu:

- 1) Presiden memiliki kewenangan untuk membentuk Badan Gizi Nasional melalui Peraturan Presiden

³² *Ibid.*, 4-5.

³³ Komisi Pemilihan Umum, "Eksekutif Adalah: Pengertian, Fungsi, Dan Peran Penting Dalam Sistem Pemerintahan Indonesia," n.d., <https://kab-pegununganbintang.kpu.go.id/>.

Hal ini berkaitan dengan penilaian pembentukan lembaga tersebut merupakan bagian dari kewenangan Presiden dalam menjalankan fungsi pemerintahan, atau justru memerlukan dasar hukum yang lebih tinggi, seperti Undang-Undang.

- 2) Kewenangan tersebut merupakan kewenangan atribusi atau hasil delegasi

Analisis ini penting untuk menentukan sumber kewenangan Presiden dalam membentuk lembaga tersebut, sehingga dapat diketahui tindakan tersebut sah secara yuridis atau berpotensi melampaui kewenangan yang dimiliki.

- 3) Batasan kewenangan yang dilanggar

Perlu dianalisis kesesuaian pembentukan Badan Gizi Nasional melalui Peraturan Presiden dengan batasan kewenangan yang diatur dalam sistem peraturan perundang-undangan, khususnya terkait dengan pembentukan lembaga negara.

Melalui pendekatan teori kewenangan, penelitian ini berupaya menilai kesesuaian pembentukan Badan Gizi Nasional dengan prinsip keabsahan kewenangan (*rechtmatigheid van bestuur*). Teori ini menjadi penting karena kewenangan merupakan dasar utama legitimasi tindakan pemerintah, sehingga setiap kebijakan atau pembentukan lembaga negara harus dapat dipertanggungjawabkan secara yuridis berdasarkan sumber kewenangan yang jelas.

c. Teori Hierarki Peraturan Perundang-Undangan

Hans Kelsen dalam teori “Hukum Murni” mengatakan bahwa “Hukum adalah ilmu normatif yang murni dan tidak boleh dicemari oleh ilmu-ilmu politik, sosiologi, sejarah dan etika. Konsep pemikiran Hans kelsen dalam bentuk lain, adalah konsep “*Grundnorm*” atau Teori *stufenbau*”, yaitu dalil yang menganggap bahwa semua hukum itu bersumber pada satu induk. Artinya, semua peraturan hukum diturunkan dari norma dasar (*Grundnorm*) yang berada dipuncak piramid, sehingga semakin kebawah semakin luas dan beragam keberadaan peraturan hukum. Norma dasar (*grundnorm*) bersifat abstrak, semakin kebawah semakin kongkrit yang sebelumnya tidak dapat dilaksanakan menjadi dapat dilaksanakan.³⁴

Pada 12 Agustus Tahun 2011, Undang-Undang Nomor 10 digantikan oleh Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Konsep hubungan *Stufenbau Theory* dapat dilihat dalam ketentuan sebagai berikut:

“Pancasila merupakan sumber segala sumber hukum negara” (Pasal 2).³⁵

“Hierarki adalah perjenjangan setiap jenis Peraturan Perundang-Undangan yang didasarkan pada asas bahwa Peraturan Perundang-

³⁴ Prandy A.L. Fanggi, “Analisis Konseptual *Stufenbau Theory* Terhadap Tata,” Jurnal Rekomendasi Hukum Universitas Mataram 1, no. 2 (2025): 1–9. Hlm 2.

³⁵ Presiden Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.” Diakses 27 April 2026).

Undangun yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi” {Penjelasan Pasal 7 ayat(2)}.³⁶

“Peraturan Perundang-Undangun sebagaimana dimaksud ayat (1) diakui keberadaanya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-Undangun yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.” {Pasal 8 ayat (2)}.³⁷

Kaitannya dengan penelitian ini, teori hierarki peraturan perundang-undangun digunakan untuk menganalisis kedudukan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional dalam sistem hukum Indonesia. Secara hierarkis, Peraturan Presiden berada di bawah Peraturan Pemerintah, sehingga tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi.

1) Asas Hierarki Peraturan Perundang-Undangun

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan merupakan salah satu prinsip fundamental dalam pembentukan peraturan perundang-undangun yang bertujuan menjaga keteraturan dan konsistensi sistem hukum. Asas ini menegaskan bahwa setiap peraturan harus dibentuk sesuai dengan “wadahnya”, baik dari segi bentuk (jenis peraturan), kedudukan

³⁶ JDIH Badan Pengawas Tenaga Nuklir, “Penjelasan Atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangun.”

³⁷ Presiden Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangun.” Diakses 27 April 2026). Hlm 7.

dalam hierarki, maupun substansi atau materi yang diatur di dalamnya.

Kerangka Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, khususnya Pasal 5 dan Pasal 13, ditegaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan kesesuaian antara jenis dan materi muatan. Artinya, tidak semua jenis peraturan memiliki kewenangan untuk mengatur segala hal. Setiap jenis peraturan telah “ditentukan perannya” dalam sistem hukum, sehingga materi yang dimuat di dalamnya harus selaras dengan kewenangan tersebut.

Dari segi jenis, peraturan perundang-undangan di Indonesia memiliki bentuk yang beragam, mulai dari Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, hingga Peraturan Presiden dan peraturan di bawahnya. Masing-masing jenis ini memiliki fungsi yang berbeda. Undang-Undang, misalnya, berfungsi untuk mengatur hal-hal yang bersifat fundamental, strategis, dan berdampak luas bagi masyarakat, termasuk pembentukan lembaga negara, pengaturan hak dan kewajiban warga negara, serta kebijakan publik yang bersifat mendasar.³⁸ Sementara itu, Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden pada umumnya berfungsi sebagai peraturan pelaksana, yang menjabarkan lebih

³⁸ Irsyaf Marsal Firial Tiara Efriliani, Sandra Laudya Angelina, Risa Dewi Oktaviani, Muhammad Usman, “Fungsi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Menjamin Kepastian Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan,” 2025.hlm 1-2.

lanjut ketentuan dalam Undang-Undang agar dapat diimplementasikan secara operasional.

Dari segi hierarki, setiap peraturan memiliki kedudukan tertentu dalam struktur hukum nasional. Hierarki ini menentukan tingkat kekuatan hukum suatu peraturan sekaligus batas ruang lingkup pengaturannya. Peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, dan juga tidak boleh mengambil alih materi yang seharusnya menjadi domain peraturan yang lebih tinggi. Dengan demikian, hierarki tidak hanya berkaitan dengan kekuatan mengikat, tetapi juga dengan “batas kewenangan normatif” dalam mengatur suatu hal.³⁹

Sementara itu, dari segi materi muatan, asas ini mengharuskan agar substansi yang diatur dalam suatu peraturan benar-benar sesuai dengan kewenangan yang diberikan kepada jenis peraturan tersebut. Misalnya, Peraturan Presiden pada prinsipnya hanya boleh memuat materi yang bersifat pelaksanaan kebijakan atau pengaturan administratif dalam rangka menjalankan fungsi pemerintahan. Peraturan Presiden tidak semestinya memuat norma yang bersifat mendasar seperti pembentukan

³⁹ *Ibid.*, 6.

lembaga negara dengan kewenangan luas dan strategis, kecuali terdapat delegasi yang jelas dari Undang-Undang.⁴⁰

Apabila asas ini tidak dipatuhi, maka dapat timbul berbagai persoalan hukum. Salah satunya adalah ketidaksesuaian materi muatan, yaitu ketika suatu peraturan memuat norma yang melampaui kewenangannya. Hal ini dapat menyebabkan peraturan tersebut dipersoalkan secara yuridis, baik melalui mekanisme pengujian peraturan perundang-undangan maupun dalam praktik administrasi pemerintahan. Selain itu, pelanggaran asas ini juga dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, karena terjadi tumpang tindih atau bahkan konflik antar norma yang seharusnya diatur pada tingkat yang berbeda.⁴¹

Asas kesesuaian ini berfungsi sebagai instrumen pengendali agar tidak terjadi penyalahgunaan kewenangan dalam pembentukan peraturan. Ia memastikan bahwa setiap pejabat atau lembaga yang berwenang membentuk peraturan tetap berada dalam koridor hukum yang telah ditetapkan. Dengan demikian, asas ini tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga memiliki dimensi konstitusional dalam menjaga prinsip negara

⁴⁰ *Ibid.*, 6-7.

⁴¹ Muhammad Irham, "Penentuan Materi Muatan Peraturan Presiden Menurut Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," 2016, <https://fh.unpatti.ac.id/>.

hukum (*rechtsstaat*), di mana setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada hukum yang tepat, baik dari segi bentuk maupun substansinya.

Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan merupakan mekanisme penting untuk menjamin bahwa sistem peraturan perundang-undangan berjalan secara tertib, logis, dan tidak saling bertentangan.⁴² Tanpa asas ini, struktur hukum akan kehilangan keseimbangannya, dan potensi terjadinya kekacauan normatif akan semakin besar.

2) Relevansi terhadap Pembentukan Badan Gizi Nasional

Konteks penelitian ini, teori hierarki peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai alat analisis untuk menilai apakah Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional (BGN) telah ditempatkan secara tepat dalam sistem hukum Indonesia. Teori ini tidak hanya melihat posisi formal suatu peraturan, tetapi juga menguji kesesuaian substansi dan batas kewenangan yang melekat pada jenis peraturan tersebut.

Secara hierarkis, Peraturan Presiden menempati posisi di bawah Peraturan Pemerintah. Konsekuensinya, berdasarkan asas *lex superior derogat legi inferiori*, Peraturan Presiden tidak boleh bertentangan dengan Peraturan Pemerintah sebagai norma

⁴² *Ibid.*

yang lebih tinggi.⁴³ Dalam hal ini, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi menjadi relevan sebagai acuan. Peraturan Pemerintah tersebut telah lebih dahulu mengatur kerangka koordinasi dan kebijakan di bidang pangan dan gizi, sehingga setiap pengaturan baru melalui Perpres harus selaras dan tidak menimbulkan konflik norma. Apabila Perpres Nomor 83 Tahun 2024 memuat ketentuan yang berbeda arah atau bahkan bertentangan dengan Peraturan Pemerintah tersebut, maka secara teoritis Perpres dapat dipersoalkan karena melanggar prinsip hierarki.

Penting juga menelaah Perpres tersebut melalui asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan. Asas ini menuntut agar setiap peraturan hanya memuat materi yang sesuai dengan kewenangannya. Dalam hal Peraturan Presiden, materi yang dapat diatur pada prinsipnya terbatas pada:

- a) pelaksanaan ketentuan yang diperintahkan oleh Undang-Undang,
- b) penjabaran lebih lanjut dari Peraturan Pemerintah,
- c) serta pengaturan dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan yang bersifat administratif.⁴⁴

⁴³ Kementerian Keuangan Direktorat Jenderal Kekayaan Negara, "Prinsip Umum Perundang-Undangan," 2022, <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/>. Diakses 17 April 2026)

⁴⁴ Muhammad Irham, "Penentuan Materi Muatan Peraturan Presiden Menurut Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan."

Peraturan Presiden tidak dimaksudkan sebagai instrumen untuk membentuk norma yang bersifat fundamental atau menciptakan struktur kelembagaan dengan kewenangan luas tanpa dasar yang lebih tinggi.

Permasalahan muncul ketika Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tidak hanya bersifat implementatif, tetapi justru membentuk Badan Gizi Nasional sebagai lembaga dengan kewenangan strategis dan lintas sektor. Dalam konteks ini, terdapat beberapa potensi persoalan yuridis yang dapat dianalisis:

- a) Melampaui batas materi muatan Peraturan Presiden: Pembentukan lembaga dengan kewenangan luas dan strategis pada prinsipnya merupakan materi yang lazimnya diatur dalam Undang-Undang. Ketika hal ini dilakukan melalui Perpres, muncul indikasi bahwa norma yang dibentuk telah melampaui batas kewenangan jenis peraturan tersebut.⁴⁵
- b) Tidak sejalan dengan prinsip hierarki peraturan perundang-undangan: Jika Perpres memuat pengaturan yang seharusnya berada pada tingkat Undang-Undang atau bahkan bertentangan dengan Peraturan Pemerintah, maka hal ini

⁴⁵ Sunny Ummul Firdausy et al., "Analisis Batasan Kewenangan Presiden Dalam Membentuk Peraturan Presiden Menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan" 1, no. 3 (2011): 85–98. Hlm 90-91.

menunjukkan adanya ketidaksesuaian dalam struktur hierarki hukum.

- c) Potensi disharmonisasi dengan peraturan yang lebih tinggi: Keberadaan BGN dengan fungsi koordinatif lintas sektor berpotensi bertabrakan dengan pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 maupun ketentuan lain yang telah lebih dahulu mengatur pembagian kewenangan di bidang pangan dan gizi. Hal ini dapat menimbulkan tumpang tindih fungsi dan ketidakjelasan otoritas antar lembaga.⁴⁶

Dengan menggunakan teori hierarki peraturan perundang-undangan beserta asas-asasnya, analisis terhadap Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 menjadi lebih komprehensif. Tidak hanya dinilai dari aspek formal keberlakuannya, tetapi juga dari segi kesesuaian substansi, batas kewenangan normatif, serta dampaknya terhadap konsistensi sistem hukum secara keseluruhan.

Pada akhirnya, pendekatan ini menunjukkan bahwa meskipun pembentukan BGN melalui Peraturan Presiden dapat dianggap sah secara formal, masih terdapat ruang kritik dari sisi material dan sistemik. Oleh karena itu, analisis berbasis hierarki

⁴⁶ Putri Karimah Harahap, “Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia” 4 (2025): 233–48. Hlm 241-242.

peraturan perundang-undangan menjadi penting untuk mengidentifikasi apakah kebijakan tersebut benar-benar selaras dengan prinsip negara hukum atau justru berpotensi menimbulkan persoalan yuridis di kemudian hari.

d. Teori *Good Governance*

Good governance merupakan konsep tata kelola pemerintahan yang baik yang menekankan pada penyelenggaraan pemerintahan yang transparan, akuntabel, efektif, efisien, partisipatif, serta menjunjung tinggi kepastian hukum, *Good governance* tidak hanya dikaitkan dengan kekuasaan pemerintahan yang dijalankan oleh administrasi negara, tetapi juga meliputi cabang-cabang kekuasaan negara lainnya seperti kekuasaan pembentukan Undang-Undang (*legislatif*) dan kekuasaan penegakan hukum (*judicatif*).⁴⁷ Konsep ini berkembang sebagai respon terhadap kebutuhan akan pemerintahan yang tidak hanya berorientasi pada kekuasaan, tetapi juga pada pelayanan publik yang berkualitas dan bertanggung jawab. *Good governance* menjadi salah satu prinsip penting dalam negara hukum modern karena berkaitan langsung dengan legitimasi dan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah

⁴⁷ Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan HAM RI, "Pemerintah Yang Baik," 2007, (<https://bphn.go.id>. Diakses 28 April 2026). Hlm 7.

Good governance memiliki beberapa prinsip utama, antara lain akuntabilitas, transparansi, efektivitas dan efisiensi, partisipasi, serta kepastian hukum.⁴⁸ Akuntabilitas mengandung makna bahwa setiap tindakan dan kebijakan pemerintah harus dapat dipertanggungjawabkan kepada publik.⁴⁹ Transparansi menuntut adanya keterbukaan dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan.⁵⁰ Efektivitas dan efisiensi berkaitan dengan kemampuan pemerintah dalam mencapai tujuan secara optimal dengan penggunaan sumber daya yang tepat. Partisipasi menekankan pentingnya keterlibatan masyarakat dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, sedangkan kepastian hukum memastikan bahwa setiap kebijakan memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak menimbulkan ambiguitas.

Teori *good governance* digunakan untuk menilai kesesuaian pembentukan Badan Gizi Nasional melalui Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Analisis ini mencakup tingkat transparansi pembentukan lembaga, kejelasan dasar hukum, serta kemampuan keberadaannya dalam meningkatkan akuntabilitas dan efektivitas penyelenggaraan kebijakan di bidang gizi. Selain itu, teori ini juga

⁴⁸ *Ibid.*, 9.

⁴⁹ Muhammad Sawir, "Konsep Akuntabilitas Publik," *Skripsi*, 2021, <http://repository.uniyap.ac.id/>. Hlm 2.

⁵⁰ Universitas Atma Jaya Yogyakarta, "Transparansi," n.d., <https://repository.uajy.ac.id/>. Diunduh 28 April 2026). Hlm 1.

digunakan untuk mengkaji peran Badan Gizi Nasional dalam memperkuat koordinasi antar lembaga, menghindari tumpang tindih kewenangan, serta meningkatkan kualitas pelayanan publik dalam pemenuhan gizi masyarakat.⁵¹

2. Konseptual

a. Tinjauan tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Kewenangan Presiden

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu proses pembentukan norma hukum yang dilakukan secara sistematis, terstruktur, dan berjenjang dalam kerangka sistem hukum nasional Indonesia. Proses ini tidak hanya dimaknai sebagai kegiatan administratif semata, tetapi juga sebagai mekanisme konstitusional dalam mewujudkan prinsip negara hukum (*rechtstaat*), di mana setiap tindakan pemerintahan harus didasarkan pada norma hukum yang sah dan berlaku. Oleh karena itu, pembentukan peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan yang sangat strategis dalam menjamin kepastian hukum, keadilan, serta ke-manfaatan dalam penyelenggaraan negara.

Secara normatif, pengertian pembentukan peraturan perundang-undangan telah dirumuskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

⁵¹ Feliks Arfid Guampe Albetris, Noviardi Ferzi, Teori, Praktik, Dan Inovasi Untuk *Good Governance*, n.d., <https://tahtamedia.co.id/index.php/issj/article/view/1794/1773>. Hlm 6-8.

Perundang-undangan yang menyatakan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, serta pengundangan⁵² Ketentuan ini menunjukkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan suatu proses yang tidak berdiri sendiri, melainkan terdiri dari tahapan-tahapan yang saling berkaitan dan harus dilaksanakan secara berurutan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

1) Landasan Konstitusional (Undang-Undang Dasar 1945)

Landasan konstitusional terkait kewenangan Presiden dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dijabarkan sebagai berikut:

- a) Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945: Presiden memegang kekuasaan pemerintahan.⁵³
- b) Pasal 5 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945: Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan undang-undang.⁵⁴
- c) Pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945: Presiden dibantu oleh menteri dalam menjalankan pemerintahan.⁵⁵

⁵² Presiden Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.” Diakses 27 April 2026). Hlm 2.

⁵³ Presiden Republik Indonesia. “UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” Mk 1945 (2017): 1, https://bphn.go.id/data/documents/uud_1945. Hlm 3.

⁵⁴ *Ibid.*, 3.

⁵⁵ *Ibid.*, 9.

2) Landasan Undang-Undang

Pembentukan Peraturan Presiden juga harus dianalisis berdasarkan landasan undang-undang sebagai norma hukum di bawah Undang-Undang Dasar 1945 yang memberikan legitimasi operasional sekaligus batasan terhadap kewenangan Presiden. Undang-Undang berfungsi sebagai sumber delegasi maupun rujukan materiil dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, sehingga keberadaan Perpres tidak dapat dilepaskan dari kesesuaiannya dengan undang-undang yang relevan.

Beberapa undang-undang yang menjadi dasar analisis dalam penelitian ini antara lain:

- a) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jo. Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Undang-undang ini merupakan kerangka normatif utama yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, termasuk jenis, hierarki, dan materi muatan masing-masing peraturan. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan, Peraturan Presiden berada di bawah Undang-Undang dan Peraturan

Pemerintah, sehingga secara prinsip tidak boleh bertentangan dengan norma yang lebih tinggi.⁵⁶

b) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Undang-Undang ini mengatur secara komprehensif mengenai sistem pangan nasional, termasuk aspek ketersediaan, keterjangkauan, keamanan, mutu, serta gizi masyarakat.⁵⁷ Di dalamnya juga terdapat pengaturan mengenai tanggung jawab pemerintah dalam menjamin terpenuhinya kebutuhan pangan dan gizi bagi seluruh rakyat.

Undang-Undang tentang Pangan memberikan dasar normatif bahwa urusan gizi merupakan bagian integral dari kebijakan pangan nasional yang harus dikelola secara sistematis dan terkoordinasi. Namun demikian, pengaturan mengenai kelembagaan dalam Undang-Undang ini perlu dicermati, terkait dengan keberadaan mandat pembentukan lembaga khusus seperti Badan Gizi Nasional atau sebatas pengaturan fungsi yang dapat dilaksanakan oleh kementerian/lembaga yang sudah ada.

⁵⁶ Sekretariat Website JDIH BPK, “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” 11, no. 2 (2011): 10–14, (<https://peraturan.bpk.go.id>. Diakses 29 April 2026).

⁵⁷ Indonesia, Presiden Republik. “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2012,” no. January (2012): 1–83. Pasal 5. Hlm 8.

c) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan

Undang-undang ini menegaskan bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia yang menjadi tanggung jawab negara.⁵⁸ Salah satu aspek penting dalam pembangunan kesehatan adalah pemenuhan gizi masyarakat, yang berkaitan erat dengan pencegahan penyakit, peningkatan kualitas hidup, serta pembangunan sumber daya manusia.

Ketiga undang-undang tersebut berfungsi sebagai parameter normatif untuk menguji keabsahan pembentukan Badan Gizi Nasional melalui Peraturan Presiden, dengan fokus pada beberapa aspek utama:

- a) Kejelasan dasar delegasi kewenangan;
- b) Kesesuaian materi muatan Perpres;
- c) Potensi pelampauan kewenangan (*ultra vires*).⁵⁹

3) Landasan Peraturan Pemerintah

Landasan berikutnya yang penting dalam menganalisis pembentukan Badan Gizi Nasional melalui Peraturan Presiden adalah Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang

⁵⁸ Indonesia, Presiden Republik. “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan.” Undang-Undang, no. 187315 (2023): 1–300. Pasal 4. Hlm 9.

⁵⁹ Fathorrahman, “Peraturan Delegasi Dalam Sistem Peraturan Perundang-Undangan Indonesia” 7, no. 2 (n.d.): 193–212, <https://ejurnal.ujj.ac.id/>. Hlm 194-195.

Ketahanan Pangan dan Gizi. Peraturan Pemerintah ini merupakan peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan dan dibentuk untuk memberikan pengaturan yang lebih operasional mengenai tata kelola ketahanan pangan dan gizi di Indonesia.⁶⁰ Secara normatif, Peraturan Pemerintah ini menjadi salah satu rujukan penting karena menghubungkan kebijakan pangan, kebijakan gizi, koordinasi antarsektor, serta pembagian peran antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam satu kerangka penyelenggaraan yang terpadu.

Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tentang Ketahanan Pangan dan Gizi dapat digunakan sebagai tolak ukur normatif untuk menguji kedudukan dan keabsahan Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024. Setidaknya, ada dua fungsi analitis utama:

- a) Menilai Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 bersifat melaksanakan atau justru mengubah struktur kebijakan yang sudah ada.
- b) Menilai terjadinya tumpang tindih kewenangan antara Badan Gizi Nasional dengan mekanisme yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut.

⁶⁰ Presiden Republik Indonesia, “Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 Tentang Ketahanan Pangan Dan Gizi.”

Dengan demikian, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 tidak hanya berfungsi sebagai latar belakang regulatif, tetapi juga sebagai standar pembandingan untuk menilai posisi Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 dalam sistem hukum nasional.

4) Landasan Peraturan Presiden

Landasan penting berikutnya dalam penelitian ini adalah Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 tentang Badan Gizi Nasional, yang merupakan objek utama kajian. Peraturan Presiden sebagai salah satu bentuk peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan strategis dalam sistem hukum nasional, khususnya sebagai instrumen hukum yang digunakan Presiden dalam menjalankan fungsi pemerintahan.

Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 secara normatif mengatur pembentukan Badan Gizi Nasional (BGN) sebagai lembaga baru yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.⁶¹ Pembentukan lembaga ini menunjukkan adanya kebijakan pemerintah untuk memperkuat pengelolaan dan koordinasi pemenuhan gizi nasional yang selama ini tersebar di berbagai sektor.

⁶¹ Indonesia, Presiden Republik. "Peraturan Presiden RI Nomor 83 Tahun 2024 Tentang Badan Gizi Nasional," no. 106767 (2024): 1–22. <https://peraturan.bpk.go.id/>. Pasal 2 ayat 2. Hlm 2.

Dalam substansinya, Peraturan Presiden ini memuat beberapa pengaturan utama, yaitu:

- a) Pembentukan lembaga baru, yakni Badan Gizi Nasional sebagai institusi khusus yang menangani urusan gizi secara nasional.⁶²
- b) Tugas dan fungsi koordinasi kebijakan gizi, di mana Badan Gizi Nasional diberikan peran untuk merumuskan, mengoordinasikan, dan mengendalikan kebijakan terkait pemenuhan gizi masyarakat.⁶³
- c) Kewenangan lintas sektor, yang mencerminkan bahwa urusan gizi dipandang sebagai isu multidimensional yang melibatkan berbagai bidang, seperti kesehatan, pangan, pendidikan, dan sosial. Oleh karena itu, BGN diberikan kewenangan untuk berkoordinasi dengan berbagai kementerian dan lembaga guna memastikan kebijakan gizi berjalan secara terpadu.

Dalam penelitian ini, Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 berfungsi sebagai objek utama analisis normatif yang diuji berdasarkan prinsip-prinsip hukum tata negara dan sistem peraturan perundang-undangan, yang dapat dijabarkan dalam tiga fokus utama.

⁶² *Ibid.*, 3.

⁶³ *Ibid.*, 3.

- a) Menilai kesesuaian materi muatan Perpres dengan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011;
- b) Menilai ketepatan pembentukan lembaga melalui Peraturan Presiden dalam perspektif hierarki peraturan;
- c) Menilai potensi pelampauan kewenangan Presiden (*ultra vires*).

Secara konseptual, pembentukan peraturan perundang-undangan harus berlandaskan pada tiga prinsip utama, yaitu prinsip legalitas, prinsip hierarki, dan prinsip kesesuaian materi muatan. Melalui pengujian terhadap ketiga prinsip tersebut, dapat ditentukan kesesuaian Peraturan Presiden tersebut sebagai bentuk pelaksanaan kewenangan yang sah atau justru menimbulkan persoalan hukum dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

b. Tinjauan tentang Harmonisasi Peraturan Perundang-undangan

Harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan suatu proses penyelarasan norma hukum dalam sistem hukum nasional agar tercipta keselarasan, keterpaduan, dan konsistensi antar peraturan yang berlaku.⁶⁴ Harmonisasi ini bertujuan untuk mencegah terjadinya pertentangan norma (*conflict of norms*), baik yang bersifat struktural maupun fungsional, sehingga dapat

⁶⁴ universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim, "Konsep Harmonisasi Hukum," n.d., <http://etheses.uin-malang.ac.id/>. Diakses 29 April 2026. Hlm 3.

menjamin kepastian hukum, efektivitas pelaksanaan kebijakan, serta keteraturan dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁶⁵ Dalam negara hukum, harmonisasi memiliki peran yang sangat penting karena sistem hukum tidak berdiri secara parsial, melainkan sebagai suatu kesatuan yang utuh dan saling berkaitan.

Secara normatif, dasar hukum harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat ditemukan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa Indonesia adalah negara hukum sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 ayat (3).⁶⁶ Ketentuan ini mengandung konsekuensi bahwa setiap pembentukan dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan harus menjunjung tinggi prinsip kepastian hukum, keadilan, dan keteraturan. Selain itu, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 juga memberikan landasan yang lebih operasional terkait pentingnya harmonisasi, khususnya melalui pengaturan mengenai hierarki peraturan perundang-undangan dalam Pasal 7 serta asas-asas pembentukan peraturan dalam Pasal 5. Asas-asas tersebut, seperti asas kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis dan materi muatan, serta asas dapat dilaksanakan, pada dasarnya

⁶⁵ *Ibid.*, 5.

⁶⁶ Presiden Republik Indonesia, "UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945."

merupakan instrumen untuk memastikan bahwa suatu peraturan tidak menimbulkan disharmonisasi dalam sistem hukum.⁶⁷

Pada konteks penelitian ini, ketentuan-ketentuan tersebut berfungsi sebagai parameter normatif untuk menilai kesesuaian Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 dengan prinsip-prinsip harmonisasi peraturan perundang-undangan. Penilaian tersebut mencakup kesesuaian dengan jenis dan hierarkinya, kejelasan tujuan, serta kemampuan untuk dilaksanakan secara efektif tanpa menimbulkan konflik norma maupun ketidakpastian hukum.

Harmonisasi peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari dua dimensi utama, yaitu harmonisasi dalam sistem norma hukum dan harmonisasi dalam sistem kelembagaan pemerintahan.

- 1) Harmonisasi dalam sistem norma hukum berkaitan dengan kesesuaian dan keterpaduan antar peraturan perundang-undangan dalam suatu sistem hukum yang berjenjang. Dalam dimensi ini, setiap peraturan harus disusun dengan memperhatikan prinsip hierarki norma, sehingga tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi (*asas lex superior derogat legi inferiori*), serta memiliki hubungan yang sistematis dengan peraturan yang setara maupun yang lebih rendah.⁶⁸

⁶⁷ Sekretariat Website JDIH BPK, “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” 11, no. 2 (2011): 10–14, (<https://peraturan.bpk.go.id>). Diakses 29 April 2026). Hlm 5-7.

⁶⁸ Effi Irawan, “Tiga Asas Penting Dalam Hukum: Memahami *Lex Superior*, *Lex Specialis*, Dan *Lex Posterior*,” Hukumku, 2025, 1, <https://www.hukumku.id/>. Diakses 29 April.

Harmonisasi norma juga mencakup keselarasan materi muatan, sehingga tidak terjadi pengaturan yang tumpang tindih, duplikasi, atau bahkan kekosongan hukum dalam suatu bidang tertentu. Dengan kata lain, suatu peraturan tidak hanya harus sah secara formal, tetapi juga harus selaras secara substansial dengan keseluruhan sistem hukum nasional⁶⁹ Apabila harmonisasi dalam dimensi ini tidak terpenuhi, maka akan timbul disharmonisasi yang berpotensi menimbulkan konflik norma, multitafsir, serta ketidakpastian hukum dalam implementasinya.

- 2) Harmonisasi dalam sistem kelembagaan pemerintahan berkaitan dengan keselarasan fungsi, tugas, dan kewenangan antar lembaga negara dalam menjalankan kebijakan publik.⁷⁰ Dalam konteks ini, harmonisasi tidak hanya menyangkut norma hukum tertulis, tetapi juga bagaimana norma tersebut diterjemahkan ke dalam struktur dan praktik kelembagaan. Setiap lembaga negara harus memiliki batas kewenangan yang jelas, tidak saling tumpang tindih, serta mampu berkoordinasi secara efektif dalam mencapai tujuan kebijakan. Apabila terjadi ketidakharmonisan dalam dimensi kelembagaan, maka dapat

⁶⁹ Nabila Marsiadetama Ginting, "Asas-Asas Dalam Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia," Portal Hukum, 2025, 1, (<https://portalhukum.id/>. Diakses 29 April 2026).

⁷⁰ Muhamad Hamzah, "Harmonisasi Dalam Bernegara," Jurna Post, 2023, 1, (<https://jurnalpost.com/>. Diakses 29 April 2026).

muncul duplikasi fungsi, konflik kewenangan, serta inefisiensi dalam pelaksanaan kebijakan publik.

Dengan demikian, harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan instrumen penting dalam menjaga konsistensi dan integrasi sistem hukum nasional.

c. Tinjauan tentang kewenangan, kedudukan hukum dan terbentuknya Badan Gizi Nasional

1) Kewenangan Pembentukan Badan Gizi Nasional

Kewenangan merupakan landasan utama bagi setiap tindakan pemerintah. Tanpa kewenangan yang sah, setiap keputusan atau tindakan pejabat negara berpotensi dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum.⁷¹ Dalam konteks pembentukan Badan Gizi Nasional (BGN) melalui Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024, analisis kewenangan Presiden menjadi kunci untuk menilai apakah pembentukan lembaga tersebut berada dalam koridor hukum yang tepat atau justru melampaui batas yang diperkenankan.

Secara konstitusional, Presiden Republik Indonesia memiliki kedudukan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945.⁷² Ketentuan ini memberikan dasar

⁷¹ Universitas Semarang, "Pengertian Kewenangan," n.d., (<https://repository.usm.ac.id/>. Diakses 29 April 2026). Hlm 1.

⁷² Presiden Republik Indonesia. "UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945," Mk 1945 (2017): 1, https://bphn.go.id/data/documents/uud_1945. Hlm 3.

atribusi kewenangan kepada Presiden untuk menjalankan fungsi eksekutif, termasuk menyusun kebijakan publik, mengatur organisasi pemerintahan, serta membentuk lembaga-lembaga yang diperlukan guna menunjang penyelenggaraan pemerintahan. Dalam kerangka ini, pembentukan BGN dapat dipahami sebagai bagian dari upaya Presiden untuk mengoptimalkan fungsi negara dalam bidang pemenuhan gizi nasional, yang bersifat strategis dan lintas sektor.

Jika ditinjau dari teori kewenangan, tindakan Presiden dalam membentuk BGN cenderung bersumber dari kewenangan atribusi. Artinya, kewenangan tersebut melekat langsung pada jabatan Presiden berdasarkan konstitusi, bukan hasil pelimpahan dari organ lain. Presiden, sebagai kepala pemerintahan, memiliki ruang untuk mengatur struktur internal eksekutif, termasuk membentuk badan atau lembaga non-kementerian guna mendukung efektivitas penyelenggaraan pemerintahan. Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, pembentukan lembaga melalui Peraturan Presiden bukanlah hal baru, terutama untuk lembaga yang bersifat administratif dan berada di bawah kendali eksekutif.

Kewenangan atribusi tersebut tidak bersifat tanpa batas. Prinsip legalitas mengharuskan setiap tindakan pemerintah memiliki dasar hukum yang jelas dan tidak bertentangan dengan

peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Selain itu, sistem hierarki peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 (sebagaimana telah diubah) menempatkan Peraturan Presiden sebagai peraturan di bawah undang-undang.⁷³ Konsekuensinya, Peraturan Presiden tidak boleh menciptakan norma yang seharusnya menjadi domain undang-undang, terutama jika menyangkut pembentukan lembaga negara yang memiliki kewenangan luas, strategis, dan berpotensi memengaruhi hak-hak publik secara signifikan.

Di sinilah muncul persoalan yuridis yang krusial. Apabila BGN diberikan kewenangan yang bersifat strategis, lintas sektor, bahkan berimplikasi pada pengambilan kebijakan publik yang luas, maka idealnya pembentukan lembaga tersebut memiliki dasar dalam undang-undang atau setidaknya merupakan pelaksanaan dari delegasi yang jelas dari undang-undang. Jika tidak terdapat dasar tersebut, maka pembentukan melalui Peraturan Presiden berpotensi menimbulkan persoalan *ultra vires*, yakni tindakan yang melampaui kewenangan yang diberikan oleh hukum.

⁷³Sekretariat Website JDIH BPK, “Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” 11, no. 2 (2011): 10–14, (<https://peraturan.bpk.go.id>. Diakses 29 April 2026).

Perlu dibedakan antara pembentukan lembaga administratif internal eksekutif dengan pembentukan lembaga negara yang memiliki fungsi regulatif. Jika BGN hanya berfungsi sebagai pelaksana kebijakan di bawah Presiden, maka argumen kewenangan atribusi Presiden menjadi lebih kuat. Namun, apabila BGN memiliki kewenangan untuk mengatur, mengoordinasikan lintas kementerian, atau bahkan menetapkan kebijakan yang mengikat secara luas, maka kedudukannya mendekati lembaga negara yang semestinya dibentuk dengan dasar undang-undang. Analisis kewenangan dalam pembentukan Badan Gizi Nasional tidak hanya berhenti pada pengakuan bahwa Presiden memiliki kekuasaan pemerintahan, tetapi juga harus menelaah batas-batas penggunaan kewenangan tersebut.

Kesimpulannya, secara teoritis Presiden memiliki dasar kewenangan atributif untuk membentuk lembaga seperti BGN. Namun, keabsahan yuridisnya sangat bergantung pada sejauh mana kewenangan dan fungsi BGN dirumuskan dalam Peraturan Presiden tersebut.⁷⁴

2) Kedudukan Hukum Badan Gizi Nasional dalam Sistem Keta- tanegaraan

⁷⁴ Daniel sianipar; Kasman Siburian; Rinsofat Naibaho, “Tinjauan Yuridis Terhadap Pembagian Kewenangan Presiden Dan Wakil Presiden Menurut Undang – Undang Dasar 1945,” *Riskesdas 2018* 3 (2019): 103–11. Hlm 6.

Kedudukan hukum suatu lembaga negara tidak hanya ditentukan oleh siapa yang membentuknya, tetapi juga oleh bagaimana lembaga tersebut ditempatkan dalam struktur ketatanegaraan, apa fungsi yang dijalankan, serta sejauh mana legitimasi normatif yang menopangnya.⁷⁵ Dalam konteks Badan Gizi Nasional (BGN) yang dibentuk melalui Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024, analisis kedudukan hukum menjadi penting untuk memahami apakah lembaga ini memiliki dasar yang kuat dalam sistem hukum nasional atau justru menyimpan potensi problematik.

Secara struktural, BGN jelas berada dalam rumpun kekuasaan eksekutif. Ia dibentuk oleh Presiden dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, sehingga dapat dikategorikan sebagai lembaga pemerintah non-kementerian (LPNK) atau lembaga sejenis yang berfungsi membantu Presiden dalam menjalankan urusan pemerintahan tertentu. Posisi ini menunjukkan bahwa BGN bukanlah lembaga negara independen, melainkan bagian dari perangkat administratif pemerintahan yang tunduk pada garis komando eksekutif. Dengan demikian, secara organisatoris, BGN berada dalam

⁷⁵ Rohmatul Jannah et al., "Analisis Hukum Kedudukan Lembaga Negara Berdasarkan UUD 1945 Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Hukum Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum Sosial Dan Humaniora* 1, no. 3 (2024): 65–78, <https://doi.org/10.62383/humif.v1i3.291>. Hlm 1-2.

lingkaran kekuasaan Presiden dan menjadi instrumen kebijakan pemerintah pusat.

Dari sisi fungsional, BGN diberikan peran yang tidak sederhana. Lembaga ini tidak hanya bersifat teknis-operasional, tetapi juga memiliki fungsi strategis seperti merumuskan kebijakan, melakukan koordinasi lintas sektor, serta mengendalikan pelaksanaan kebijakan di bidang gizi nasional. Fungsi semacam ini menempatkan BGN pada posisi yang cukup kuat, karena menyentuh ranah yang melibatkan berbagai kementerian dan lembaga lain, seperti Kementerian Kesehatan, Kementerian Pertanian, hingga Badan Pangan Nasional. Dengan kata lain, BGN berpotensi menjadi aktor sentral dalam orkestrasi kebijakan gizi nasional yang bersifat multidimensi.⁷⁶

Justru di sinilah muncul persoalan dari perspektif hierarki peraturan perundang-undangan. Peraturan Presiden, sebagai dasar pembentukan BGN, berada di bawah Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah. Artinya, secara normatif, Peraturan Presiden hanya berfungsi untuk melaksanakan ketentuan yang lebih tinggi atau mengatur hal-hal yang menjadi kewenangan Presiden dalam lingkup administratif. Ketika sebuah lembaga dengan kewenangan strategis dan lintas sektor

⁷⁶ Farida Nuraeni Yusuf; Ahmad Zaini Miftah; Sawitri Budi Utami; Ningrum Fauziah Yusuf, "Kapasitas Organisasi Badan Gizi Nasional Pilar Baru Tata Kelola Gizi Di Indonesia," 2026, <https://jurnal.unpad.ac.id/>. Hlm 1.

dibentuk hanya dengan Perpres, muncul pertanyaan mengenai kekuatan legitimasi hukumnya.⁷⁷

Pada teori hukum tata negara, lembaga yang memiliki kewenangan luas terutama yang berpotensi memengaruhi kebijakan publik secara signifikan dan melibatkan koordinasi lintas sektor idealnya dibentuk melalui Undang-Undang. Hal ini bertujuan untuk memberikan legitimasi yang lebih kuat, menjamin kepastian hukum, serta menghindari tumpang tindih kewenangan antar lembaga. Alternatif lainnya adalah adanya delegasi yang tegas dari Undang-Undang kepada Presiden untuk membentuk lembaga tersebut. Tanpa salah satu dari dua dasar ini, posisi lembaga menjadi relatif lemah secara normatif.

Kondisi ini menimbulkan beberapa implikasi. Pertama, terdapat potensi kelemahan legitimasi hukum, karena dasar pembentukan BGN tidak setingkat dengan bobot kewenangan yang dimilikinya. Kedua, muncul ketidakpastian kewenangan, khususnya dalam hubungan dengan kementerian atau lembaga lain yang sudah lebih dahulu memiliki dasar hukum dalam Undang-Undang. Ketiga, terdapat risiko konflik kelembagaan, misalnya dalam hal koordinasi, tumpang tindih program, atau bahkan perebutan otoritas kebijakan antara BGN dengan

⁷⁷ Putri Karimah Harahap, “Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Hierarki Peraturan Perundang-Undangan Indonesia” 4 (2025): 233–48. Hlm 236.

institusi seperti Kementerian Kesehatan atau Badan Pangan Nasional.

Dari perspektif sistem hukum, keberadaan BGN juga harus tunduk pada prinsip konsistensi hierarki norma. Artinya, segala kewenangan dan kebijakan yang dijalankan oleh BGN tidak boleh bertentangan dengan Undang-Undang maupun Peraturan Pemerintah yang telah ada.⁷⁸ Jika dalam praktiknya BGN menjalankan fungsi yang melampaui atau tidak sejalan dengan ketentuan tersebut, maka tindakan-tindakannya berpotensi dipersoalkan secara hukum. Dengan demikian, kedudukan hukum Badan Gizi Nasional dapat dikatakan berada dalam posisi yang “ambigu” secara struktural sah sebagai bagian dari eksekutif, namun secara normatif masih menyisakan ruang perdebatan. Di satu sisi, pembentukannya melalui Peraturan Presiden dapat dibenarkan dalam kerangka pengaturan internal pemerintahan. Di sisi lain, luasnya kewenangan yang dimiliki menimbulkan pertanyaan apakah dasar hukum tersebut cukup memadai.

Kesimpulannya, kedudukan hukum BGN dalam sistem ketatanegaraan Indonesia belum sepenuhnya kokoh dari perspektif hierarki peraturan perundang-undangan. Untuk

⁷⁸ Mhd. Yusrizal Adi Syaputra, “Kajian Yuridis Terhadap Penegasan Hiearaki Peraturan Perundang-Undangan Di Indonesia Dalam Perspektif *Stufen Theorie*,” Jurnal Mercatoria 9, no. 2 (2016): 95–103, <https://mail.ojs.uma.ac.id>. Hlm 2-3.

memperkuat legitimasi dan menghindari potensi konflik kewenangan, idealnya keberadaan dan kewenangan BGN dipertegas melalui Undang-Undang atau setidaknya didasarkan pada delegasi yang jelas dari Undang-Undang. Tanpa itu, BGN tetap berada dalam ruang abu-abu yang membuka kemungkinan perdebatan yuridis di masa mendatang.

3) Proses Terbentuknya Badan Gizi Nasional

Pembentukan Badan Gizi Nasional (BGN) tidak dapat dipahami semata sebagai tindakan administratif biasa, melainkan sebagai respons kebijakan negara terhadap persoalan mendasar dalam pembangunan manusia. Permasalahan gizi seperti stunting, malnutrisi, serta ketimpangan akses terhadap pangan bergizi telah lama menjadi isu strategis nasional yang berdampak langsung pada kualitas sumber daya manusia Indonesia. Dalam kerangka inilah pemerintah memandang perlu adanya suatu lembaga khusus yang mampu mengintegrasikan kebijakan lintas sektor secara lebih terfokus dan terkoordinasi.⁷⁹

Secara yuridis, pembentukan BGN melalui Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 merupakan bagian dari mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun

⁷⁹ UNICEF 2024, “Perubahan Iklim Dan Gizi Di Indonesia (Tinjauan Bukti Untuk Penguatan Kebijakan Dan Program),” 2024, 10, (<https://www.unicef.org/indonesia/id/media/22731/file/perubahan-iklim-gizi-Indonesia.pdf>. Diunduh 1 Mei 2026). Hlm 3.

2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Jika ditelusuri dari aspek formal, proses pembentukan Perpres tersebut telah melalui tahapan yang lazim dan sah secara hukum.

Tahap perencanaan diawali dari adanya kebutuhan riil pemerintah terhadap lembaga yang secara khusus menangani isu gizi nasional. Kebutuhan ini tidak muncul secara tiba-tiba, melainkan merupakan hasil evaluasi terhadap kompleksitas permasalahan gizi yang selama ini tersebar di berbagai sektor dan lembaga, sehingga memerlukan satu simpul koordinasi yang lebih kuat.

Tahap penyusunan dilakukan melalui perumusan norma-norma dalam Peraturan Presiden. Pada tahap ini, pemerintah merancang struktur kelembagaan, merinci tugas dan fungsi, serta menetapkan kewenangan yang akan dimiliki oleh BGN. Penyusunan ini umumnya melibatkan harmonisasi antar kementerian/lembaga, meskipun dalam praktiknya tidak selalu mampu menghilangkan seluruh potensi konflik norma.

Tahap penetapan dilakukan oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Dalam kapasitasnya sebagai kepala eksekutif, Presiden memiliki kewenangan untuk menetapkan Peraturan Presiden sebagai instrumen hukum untuk

mengatur pelaksanaan pemerintahan.⁸⁰ Setelah ditetapkan, Perpres tersebut kemudian diundangkan dalam Lembaran Negara, sehingga memperoleh kekuatan hukum mengikat secara umum.

Secara substantif, Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 memuat beberapa hal pokok:

- a) Menetapkan pembentukan Badan Gizi Nasional sebagai lembaga baru dalam struktur pemerintahan.
- b) Mengatur tugas dan fungsi BGN yang mencakup perumusan kebijakan, koordinasi lintas sektor, serta pengendalian pelaksanaan kebijakan di bidang gizi.
- c) Memberikan kewenangan yang bersifat lintas sektor, yang memungkinkan BGN berperan sebagai koordinator berbagai program yang sebelumnya tersebar di banyak instansi.⁸¹

Jika ditelaah lebih dalam dari perspektif harmonisasi peraturan perundang-undangan, pembentukan BGN ini tidak lepas dari sejumlah persoalan yuridis yang cukup signifikan. Salah satu isu utama adalah potensi disharmonisasi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2015 yang telah lebih

⁸⁰ Cipto Prayitno, “*Constitutionality Analysis Limitation Authority of the President in the Stipulation of Government Regulation in Lieu of Act*,” Jurnal Konstitusi 17, no. 3 (2020): 461–77, <https://doi.org/10.31078/jk1733>. Hlm 9-10.

⁸¹ Indonesia, Presiden Republik. “Peraturan Presiden RI Nomor 83 Tahun 2024 Tentang Badan Gizi Nasional,” no. 106767 (2024): 1–22. <https://peraturan.bpk.go.id/>. Pasal 4 Huruf a dan b. Hlm 3.

dahulu mengatur mekanisme koordinasi di bidang ketahanan pangan dan gizi. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut, sebenarnya sudah terdapat kerangka koordinasi antar sektor yang melibatkan berbagai kementerian dan lembaga. Kehadiran BGN dengan fungsi koordinatif yang serupa berpotensi menimbulkan duplikasi peran, bahkan kebingungan dalam pelaksanaan kebijakan di lapangan. Alih-alih memperkuat koordinasi, kondisi ini justru dapat menciptakan fragmentasi baru jika tidak diatur secara jelas.

Terdapat pula potensi tumpang tindih kewenangan antar lembaga. Fungsi yang diemban oleh BGN bersinggungan langsung dengan kewenangan Kementerian Kesehatan dalam aspek kesehatan masyarakat dan gizi, Badan Pangan Nasional dalam aspek ketersediaan dan distribusi pangan, serta lembaga lain yang bergerak di bidang sosial dan pendidikan. Tanpa delineasi kewenangan yang tegas, BGN berisiko memasuki wilayah kerja lembaga lain, yang pada akhirnya dapat menimbulkan konflik administratif maupun inefisiensi kebijakan.

Persoalan lain yang tidak kalah penting adalah terkait dengan kesesuaian materi muatan Peraturan Presiden. Berdasarkan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Peraturan Presiden pada prinsipnya berfungsi sebagai peraturan

pelaksana dari peraturan yang lebih tinggi atau sebagai instrumen pengaturan dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan pemerintah.⁸² Dengan demikian, materi muatannya seharusnya bersifat implementatif, bukan menciptakan norma baru yang bersifat fundamental seperti pembentukan lembaga dengan kewenangan strategis dan luas.

Ketika Peraturan Presiden digunakan untuk membentuk lembaga yang memiliki fungsi koordinatif lintas sektor dan pengaruh kebijakan yang signifikan, muncul pertanyaan apakah hal tersebut masih berada dalam batas kewenangan normatif Perpres atau telah melampaui fungsi dasarnya. Di sinilah letak potensi masalah material: secara formal prosedur telah terpenuhi, tetapi secara substansi terdapat indikasi ketidaksesuaian dengan prinsip-prinsip pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dapat disimpulkan bahwa pembentukan Badan Gizi Nasional melalui Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 berada dalam posisi yang dualistik. Di satu sisi, ia sah secara formal karena mengikuti prosedur yang ditentukan dalam sistem pembentukan peraturan perundang-undangan. Namun di sisi lain, secara material dan sistemik, pembentukan tersebut

⁸² Firial Tiara Efriliani, Sandra Laudya Angelina, Risa Dewi Oktaviani, Muhammad Usman, "Fungsi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Menjamin Kepastian Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan."hlm 1-2.

masih menyisakan sejumlah persoalan, terutama terkait harmonisasi norma, pembagian kewenangan antar lembaga, serta kesesuaian dengan hierarki dan fungsi peraturan perundang-undangan.

Kondisi ini menunjukkan bahwa dalam pembentukan suatu lembaga negara, tidak cukup hanya mengandalkan legitimasi formal, tetapi juga harus memperhatikan konsistensi sistem hukum secara keseluruhan agar tidak menimbulkan persoalan baru dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan.

d. Konsep Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) dan Lembaga Non-Struktural (LNS)

Sistem ketatanegaraan Indonesia, perkembangan kelembagaan pemerintahan menunjukkan adanya diferensiasi bentuk dan fungsi lembaga negara, khususnya dalam lingkup kekuasaan eksekutif. Dua bentuk kelembagaan yang sering muncul dalam praktik adalah Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dan Lembaga NonStruktural (LNS). Keduanya sama-sama berada di luar kementerian, tetapi memiliki karakter, fungsi, serta dasar pembentukan yang berbeda.

1) Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK)

Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) merupakan bagian integral dari struktur pemerintahan pusat yang berada langsung di bawah Presiden. LPNK dibentuk untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan tertentu yang bersifat

spesifik, teknis, dan memerlukan keahlian khusus yang tidak secara efektif ditangani oleh kementerian. Dengan kata lain, LPNK hadir sebagai perpanjangan tangan Presiden dalam bidang-bidang tertentu yang membutuhkan fokus dan spesialisasi tinggi.⁸³

Secara struktural, LPNK berada dalam garis komando eksekutif. Artinya, lembaga ini tidak bersifat independen, melainkan tunduk pada kebijakan Presiden dan menjadi bagian dari mekanisme administrasi pemerintahan. Hubungan pertanggungjawabannya bersifat langsung kepada Presiden, sehingga peran LPNK sangat erat dengan pelaksanaan program-program pemerintah.

Dari segi fungsi, LPNK umumnya menjalankan tugas yang bersifat teknis-operasional. Fungsi ini dapat berupa pengumpulan data, pelaksanaan kebijakan tertentu, hingga koordinasi teknis di bidang spesifik. Misalnya, Badan Pusat Statistik (BPS) berperan dalam penyediaan data statistik nasional, Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) menangani penanggulangan bencana, dan Badan Pangan Nasional mengelola kebijakan pangan. Semua lembaga ini menunjukkan bahwa LPNK bekerja pada sektor yang membutuhkan keahlian khusus dan kesinambungan kerja.⁸⁴

⁸³ Dani Suluh, "Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK)," 2021, (<https://danisuluhpermadi.web.id/>. Diakses 1 Mei 2026).

⁸⁴ *Ibid.*

Ciri penting lainnya adalah struktur organisasi LPNK yang bersifat permanen. Lembaga ini tidak dibentuk untuk kepentingan sementara, melainkan untuk menjalankan fungsi jangka panjang dalam sistem pemerintahan. Pembentukannya umumnya dilakukan melalui Peraturan Presiden, sebagai bagian dari kewenangan Presiden dalam mengatur organisasi pemerintahan. Dengan demikian, secara normatif, LPNK merupakan instrumen administratif yang sah dalam kerangka pelaksanaan kekuasaan eksekutif.

2) Lembaga Non Struktural (LNS)

Berbeda dengan LPNK, Lembaga Non-Struktural (LNS) memiliki karakter yang lebih fleksibel dan beragam. LNS merupakan lembaga yang dibentuk dengan Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, atau Peraturan Presiden Selain Kementerian atau Lembaga Pemerintah nonkementerian yang pembiayaannya dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.⁸⁵

Secara struktural, LNS tidak selalu berada dalam hierarki eksekutif yang kaku. Beberapa LNS bahkan dirancang untuk bersifat independen atau semi-independen, terutama jika berkaitan dengan fungsi pengawasan atau penegakan hukum. Misalnya, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dibentuk untuk

⁸⁵ Presiden Republik Indonesia, "Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2016," 2016. Pasal 1 Ayat 1. Hlm 2,

menjalankan fungsi pemberantasan korupsi secara independen dari pengaruh kekuasaan eksekutif. Demikian pula Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM) yang berperan dalam pengawasan dan perlindungan HAM.

Dari segi fungsi, LNS cenderung memiliki peran yang lebih normatif dan strategis dibandingkan LPNK. Fungsi tersebut dapat berupa pengawasan terhadap penyelenggaraan negara, koordinasi lintas sektor, advokasi kebijakan, hingga pemberian rekomendasi kepada pemerintah. LNS sering kali dibentuk sebagai respons terhadap kebutuhan khusus yang tidak dapat diakomodasi secara optimal oleh struktur pemerintahan yang sudah ada.⁸⁶

Salah satu ciri penting LNS adalah fleksibilitas dasar hukumnya. Lembaga ini dapat dibentuk melalui Undang-Undang, Peraturan Presiden, atau instrumen hukum lainnya, tergantung pada tingkat kewenangan dan sifat tugasnya. LNS yang memiliki kewenangan besar dan berdampak luas biasanya dibentuk melalui Undang-Undang untuk menjamin legitimasi dan independensinya. Sementara itu, LNS dengan fungsi yang lebih terbatas dapat dibentuk melalui Peraturan Presiden.⁸⁷

Selain itu, LNS tidak selalu bersifat permanen. Beberapa LNS dibentuk untuk tujuan tertentu dan dapat dibubarkan setelah

⁸⁶ Rina Oktapiani, "Lembaga Negara Non Struktural: Tugas, Fungsi Dan Tujuan," 2022, <https://gurupkn.com/lembaga-negara-non-struktural>. Diakses 1 Mei 2-26).

⁸⁷ Laboratorium Ilmu Pemerintahan UMY, "Lembaga Non Struktural Di Indonesia," 2022, <https://labip.umy.ac.id/>. Diakses 1 Mei 2026).

tujuan tersebut tercapai. Hal ini menunjukkan bahwa LNS memiliki sifat yang lebih adaptif terhadap kebutuhan kebijakan publik yang dinamis.

kedudukan Badan Gizi Nasional (BGN) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menunjukkan adanya kompleksitas yang tidak sederhana, terutama jika dikaitkan dengan klasifikasi kelembagaan yang telah dikenal, yaitu Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) dan Lembaga Non Struktural (LNS). Peraturan Presiden Nomor 83 Tahun 2024 memberikan gambaran mengenai karakteristik BGN, namun sekaligus menimbulkan pertanyaan mengenai posisi idealnya dalam struktur hukum dan pemerintahan.

Secara normatif, Badan Gizi Nasional memiliki beberapa ciri utama. Pertama, lembaga ini berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden, yang menunjukkan bahwa ia merupakan bagian dari cabang kekuasaan eksekutif. Kedua, Badan Gizi Nasional tidak hanya menjalankan fungsi teknis, tetapi juga memiliki kewenangan untuk merumuskan kebijakan, melakukan koordinasi, serta mengendalikan kebijakan di bidang gizi nasional. Ketiga, kewenangan tersebut bersifat lintas sektor, yang berarti melibatkan berbagai kementerian dan lembaga lain dalam pelaksanaannya.⁸⁸

⁸⁸ Badan Gizi Nasional, "Tugas Dan Fungsi Kami Dalam Membangun Generasi Emas Indonesia," 2024, <https://www.bgn.go.id/>. Diakses 1 Mei 2026)

Jika karakteristik ini dibandingkan dengan konsep LPNK, terlihat adanya ketidaksesuaian. Pada dasarnya, LPNK dirancang sebagai lembaga yang menjalankan fungsi teknis operasional, yaitu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. LPNK tidak secara dominan berperan dalam perumusan kebijakan strategis, apalagi dalam koordinasi lintas sektor yang luas. Sementara itu, Badan Gizi Nasional justru diberi peran yang melampaui fungsi teknis, yaitu sebagai aktor dalam perumusan dan pengendalian kebijakan nasional di bidang gizi. Hal ini menunjukkan bahwa Badan Gizi Nasional memiliki bobot kewenangan yang lebih besar dibandingkan LPNK pada umumnya.⁸⁹

Apabila dibandingkan dengan LNS, Badan Gizi Nasional juga tidak sepenuhnya sesuai. LNS umumnya memiliki karakter independen atau semi-independen, terutama jika berkaitan dengan fungsi pengawasan atau penyeimbang kekuasaan. Namun, Badan Gizi Nasional tidak dirancang sebagai lembaga independen. Ia tetap berada dalam garis komando Presiden dan menjadi bagian dari struktur eksekutif. Dengan demikian, Badan Gizi Nasional tidak memiliki karakter otonomi yang menjadi ciri khas banyak LNS.⁹⁰

⁸⁹ Teknik Sipil.Id, "Tugas Dan Fungsi Lembaga Pemerintah Non Kementerian: Mendukung Pemerintahan," n.d., <https://tekniksipil.id/tugas-dan-fungsi-lembaga-pemerintah-non-kementerian/>. Diakses 1 Mei 2026).

⁹⁰ Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, "Klasifikasi Dan PUU LNS," 2026, <https://setneg.go.id/>. Diakses 1 Mei 2026).

Dari sini dapat disimpulkan bahwa Badan Gizi Nasional berada dalam posisi “antara” yang tidak sepenuhnya cocok dengan kedua kategori tersebut. Ia memiliki sifat administratif seperti LPNK karena berada di bawah Presiden, tetapi sekaligus memiliki peran strategis dan koordinatif yang lebih mendekati karakter LNS. Oleh karena itu, Badan Gizi Nasional dapat dikategorikan sebagai lembaga hibrid, yaitu lembaga yang menggabungkan dua karakter sekaligus administratif dan strategis.

Klasifikasi hibrid ini tidak hanya bersifat teoritis, tetapi juga memiliki implikasi yuridis yang sangat penting, terutama terkait dengan dasar hukum pembentukannya. Jika Badan Gizi Nasional diposisikan sebagai LPNK, maka pembentukannya melalui Peraturan Presiden masih dapat dianggap sah dan memadai, karena LPNK memang lazim dibentuk melalui instrumen tersebut. Namun, legitimasi ini bergantung pada satu syarat penting, yaitu bahwa fungsi Badan Gizi Nasional terbatas pada pelaksanaan teknis-operasional.

Sebaliknya, apabila Badan Gizi Nasional menjalankan fungsi yang bersifat strategis dan lintas sektor seperti merumuskan kebijakan nasional, mengoordinasikan berbagai kementerian, serta mengendalikan arah kebijakan publik maka kedudukannya berubah secara substansial.⁹¹ Dalam kondisi ini, Badan Gizi Nasional tidak lagi

⁹¹ Badan Gizi Nasional, “Tugas Dan Fungsi Kami Dalam Membangun Generasi Emas Indonesia.” Diakses 1 Mei 2026)

sekadar lembaga administratif, melainkan menjadi bagian dari desain kelembagaan negara yang memiliki dampak luas terhadap pembagian kekuasaan dan kewenangan. Secara teoritis, lembaga dengan karakter seperti ini seharusnya dibentuk melalui Undang-Undang, atau setidaknya berdasarkan delegasi yang jelas dari Undang-Undang.

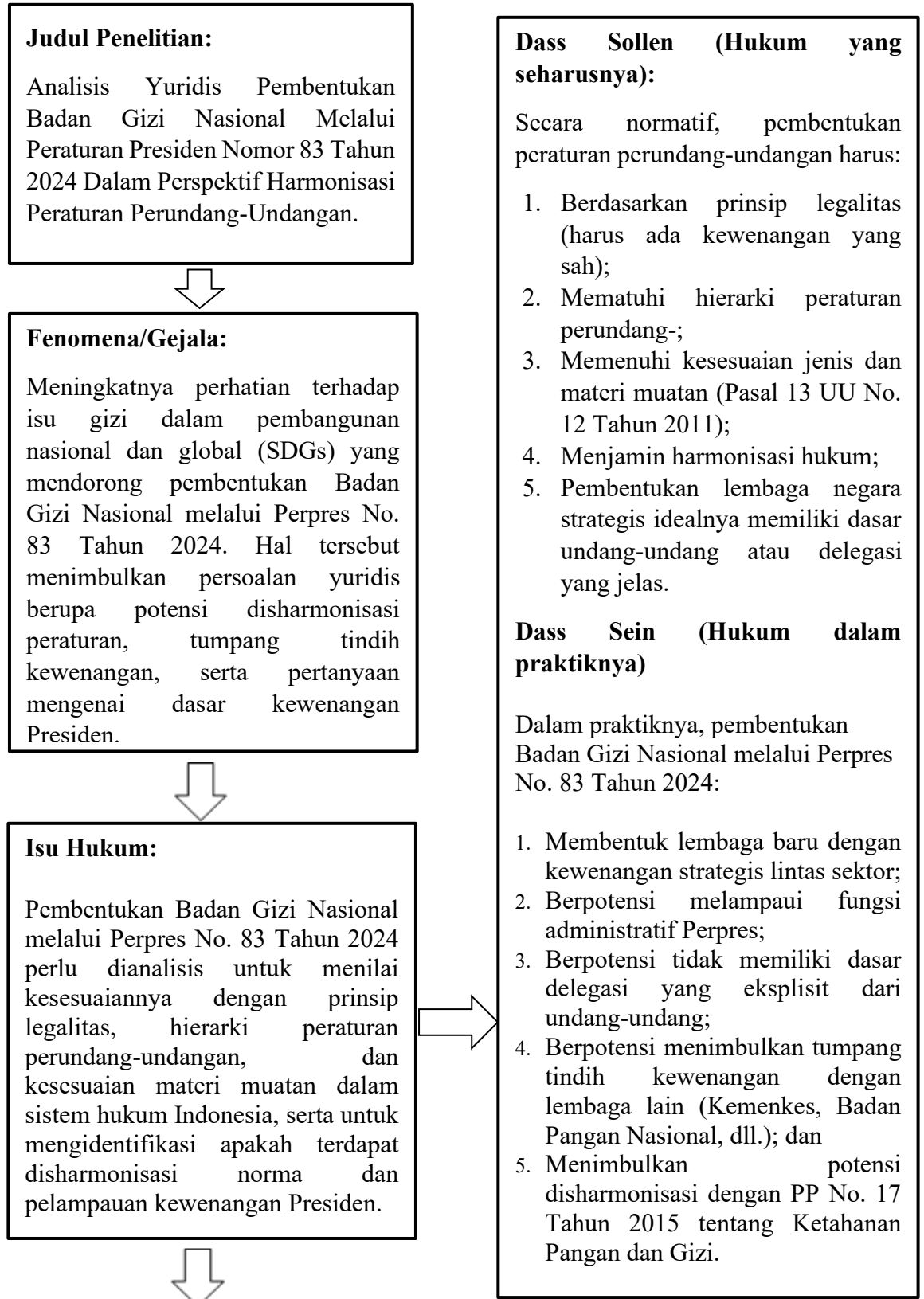
Hal ini berkaitan erat dengan prinsip legalitas dan legitimasi dalam negara hukum. Pembentukan lembaga yang memiliki kewenangan besar tanpa dasar hukum yang kuat berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum dan konflik kewenangan. Selain itu, jika dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, urusan gizi sebenarnya telah ditempatkan sebagai bagian integral dari sistem pangan nasional. Oleh karena itu, pembentukan lembaga khusus seperti BGN idealnya memiliki dasar hukum yang eksplisit dalam kerangka undang-undang tersebut, agar terdapat kesinambungan dan kejelasan dalam pengaturan.

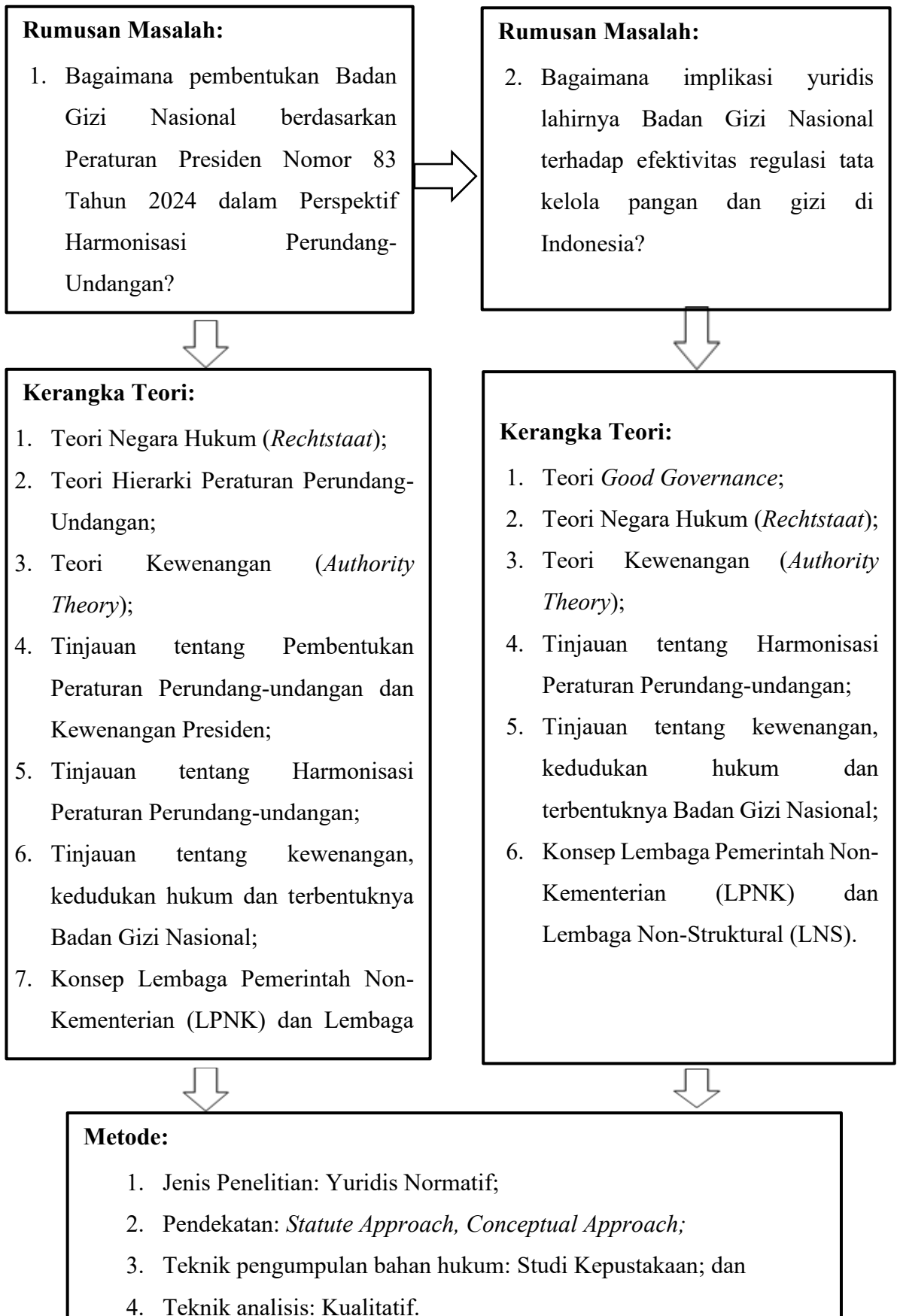
Secara analitis dapat disimpulkan bahwa Badan Gizi Nasional tidak dapat dikategorikan secara tegas sebagai LPNK maupun LNS. Karakter kelembagaannya yang luas, strategis, dan lintas sektor menunjukkan bahwa pembentukannya melalui Peraturan Presiden menyisakan persoalan yuridis. Meskipun sah secara formal, dasar hukum tersebut berpotensi tidak memadai jika dilihat dari bobot kewenangan yang dimiliki.

Perspektif teori hukum tata negara dan administrasi negara, pembentukan Badan Gizi Nasional akan lebih tepat dan kuat secara yuridis apabila didasarkan pada Undang-Undang atau setidaknya memiliki delegasi yang jelas dari Undang-Undang. Pendekatan ini tidak hanya memperkuat legitimasi kelembagaan, tetapi juga menjamin kepastian hukum serta mencegah potensi konflik dalam sistem pemerintahan di masa yang akan datang.

B. Kerangka Pemikiran

Gambar 2.1 Kerangka Pemikiran





C. Penelitian Terdahulu

Tabel 2.1 Penelitian Terdahulu

No	Judul/Peneliti/Tahun	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian
1	Tinjauan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan yang Sistematis, Harmonis dan Terpadu di Indonesia – M. Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, dan Ade Kosasih (Jurnal Legislasi Indonesia) ⁹²	Bagaimana mewujudkan pembentukan peraturan perundang-undangan yang sistematis, harmonis, dan terpadu dalam sistem hukum Indonesia?	Penelitian menyimpulkan bahwa harmonisasi peraturan perundang-undangan merupakan syarat penting untuk mewujudkan kepastian hukum. Ketidakharmisan antar peraturan berpotensi menimbulkan konflik norma dan menghambat efektivitas pelaksanaan hukum.
2	Pengaturan Harmonisasi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan yang Dibentuk di Daerah oleh Kemenkumham – Choirudin Abdul Ghoni (<i>Jurist-Diction</i> , Universitas Airlangga, 2021) ⁹³	Bagaimana keabsahan pengaturan kewenangan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh Kementerian Hukum dan HAM?	Hasil penelitian menunjukkan bahwa suatu peraturan dapat dinilai tidak sah apabila dasar kewenangan pembentukannya tidak bersumber dari peraturan yang lebih tinggi atau bertentangan dengan norma yang berada di atasnya. Penelitian ini menegaskan pentingnya dasar kewenangan yang jelas dalam pembentukan regulasi.
3	Efektivitas Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Menghindari Tumpang Tindih Regulasi di Indonesia – Arnoldus Jansen Patrio Banola dkk. (CONSTITUO: <i>Journal of State</i>	Bagaimana efektivitas harmonisasi peraturan perundang-undangan dalam mencegah terjadinya tumpang tindih regulasi di Indonesia?	Penelitian menyimpulkan bahwa harmonisasi peraturan merupakan instrumen penting untuk mencegah konflik norma, tumpang tindih kewenangan, dan ketidakpastian hukum. Harmonisasi yang efektif akan

⁹² M Jeffri Arlinandes Chandra, Rofi Wahanisa, and Ade Kosasih, "Tinjuan Yuridis Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Sistematis, Harmonis Dan Terpadu Di Indonesia," *Jurnal Legislasi Indonesia* 19, no. 1 (2022): 1–11, <https://doi.org/10.54629/jli.v19i1.790>. Hlm 2.

⁹³ Choirudin Abdul Ghoni, "Pengaturan Harmonisasi Rancangan Peraturan Perundang-Undangan Yang Dibentuk Di Daerah Oleh Kemenkumham," *Jurist-Diction* 4, no. 1 (2021): 69, <https://doi.org/10.20473/jd.v4i1.24293>. Hlm 20.

No	Judul/Peneliti/Tahun	Rumusan Masalah	Hasil Penelitian
	<i>and Political Law Research</i> , 2025) ⁹⁴		mendukung pelaksanaan kebijakan publik yang lebih baik dan terkoordinasi.

⁹⁴ Arnoldus Jansen Patrio Banola et al., “Efektivitas Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan Dalam Menghindari Tumpang Tindih Regulasi Di Indonesia,” *CONSTITUO : Journal of State and Political Law Research* 4, no. 1 (2025): 68–79, <https://doi.org/10.47498/constituo.v4i1.4949>. Hlm 10.