

**BIROKRASI “TABOLA – BALE”**  
**(ANALISIS DINAMIKA KELEMBAGAAN NEGARA DI INDONESIA)**  
*THE "TABOLA-BALE" BUREAUCRACY*  
*(ANALYSIS OF THE DYNAMICS OF STATE INSTITUTIONS IN INDONESIA)*

**Riani Bakri<sup>1</sup>, Fadilah Risqy Utami<sup>2</sup>, Fachril Husain<sup>3</sup>**

1Dosen IPDN Kampus Sulawesi Selatan

Email: rianibakri@ipdn.ac.id

**ABSTRAK**

Dinamika kelembagaan Negara di Indonesia menarik untuk dikaji. Perubahan dari Badan menjadi Kementerian atau dari Kementerian menjadi Badan merupakan bagian dari dinamika kelembagaan Negara. Artikel ini bertujuan untuk mengkaji terutama dalam perspektif sejauh mana dinamika kebutuhan kelembagaan negara sebagai salah satu instrumen pemerintahan, dengan pendekatan analisis kualitatif deskriptif. Dalam rangka mendukung penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah memerlukan instrumen pemerintahan baik sarana/prasarana pemerintahan maupun kelembagaan dan instrumen kebijakan. Instrumen pemerintahan adalah alat atau sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya. Sebagai negara kesejahteraan yang meengatur masyarakatnya dari hulu sampai ke hilir, dinamika kelembagaan negara adalah suatu yang tidak dapat dihindarkan dalam rangka penanganan percepatan urusan pemerintahan tertentu baik teknis maupun fungsional.

**Kata Kunci:** Dinamika, Kelembagaan Negara, Instrumen Pemerintahan, Percepatan Urusan Pemerintahan

**ABSTRACT**

The dynamics of state institutions in Indonesia are interesting to study. The change from an Agency to a Ministry or from a Ministry to an Agency is part of the dynamics of state institutions. This article aims to examine the dynamics of state institutions as an instrument of government, using a descriptive qualitative analysis approach. To support governance, the government requires government instruments, including government facilities/infrastructure, institutions, and policy instruments. Government instruments are the tools or means used by the government or government administration in carrying out its duties. As a welfare state that governs its people from upstream to downstream, the dynamics of state institutions are unavoidable in the context of accelerating certain government affairs, both technical and functional.

**Keywords:** Dynamics, State Institutions, Government Instruments, Acceleration of Government Affairs

**PENDAHULUAN**

Hari Kompas cetakk, edisi 4 Oktober 2025, mengulas perubahan kelembagaan negara dengan Judul Menakar Birokrasi “Tabola-Bale”. Dalam analisis Kompas, setidaknya terjadi beberapa perubahan kelembagaan negara di Indonesia baik badan maupun kementerian. Di satu sisi, terdapat kementerian negara yang diubah menjadi badan, badan negara diubah menjadi kementerian, dan lembaga non struktural berubah menjadi badan negara.

Kementerian Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dengan fungsi mengatur perusahaan plat merah berubah menjadi Badan Pengaturan (BP) BUMN. Badan Pengelola Haji berubah menjadi Kementerian Haji dan Umroh. Kantor Komunikasi Kepresidenan berubah menjadi Badan Komunikasi Pemerintah.

Pada penjelasan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Rini Widayantini (Kompas, 20/10/2025), menegaskan terdapat empat urgensi perubahandalam undang–undang BUMN, pertama, penataan kelembagaan

untuk mempertegas fungsi regulator dan operator sehingga tercipta kesinergian dalam pengelolaan BUMN. Kedua, penguatan tata kelola yang akuntabel, transparan, dan sesuai dengan prinsip pengelolaan korporasi yang baik, agar BUMN mampu bersaing di tingkat regional maupun global. Ketiga, memberikan kepastian hukum terkait kedudukan BUMN dalam kerangka penyelenggaraan negara, baik dalam hubungannya dengan Presiden, lembaga pemeriksa dan masyarakat. Keempat, penguatan peran strategis BUMN agar dapat berfungsi sebagai katalis pembangunan sekaligus agen transformasi ekonomi yang inklusif dan berkelanjutan.

Adapun perubahan Badan Pengelola Haji (BP) Haji menjadi Kementerian Haji dan Umroh, didasarkan pada kebutuhan untuk meningkatkan pelayanan haji dan umroh menjadi lebih optimal, mengatasi permasalahan penyelenggaraan haji dan umroh dan menampung jumlah jemaah haji dan umroh yang besar serta mengelola potensi ekonomi dari sektor dimaksud.

Sementara perubahan Kantor Komunikasi Kepresidenan menjadi Badan Komunikasi Pemerintah, untuk lebih mengakui bahwa komunikasi publik bukan lagi sekedar fungsi penunjang presiden, melainkan juga agenda teknis yang mengikat semua kementerian / lembaga. Fungsi komunikasi diposisikan sebagai salah satu instrumen dalam tata kelola pemerintahan. Adanya perubahan – perubahan tersebut, dalam ulasan harian Kompas dimaksud, diistilahkan dengan “Tabola – bale”, dalam istilah di daerah Timur Indonesia, berarti bertukar posisi atau terbalik – balik.

Dari pemaparan tersebut di atas mengenai kelembagaan negara, menarik untuk dikaji terutama dalam perspektif sejauh mana dinamika kebutuhan kelembagaan negara sebagai salah satu instrument pemerintahan, dengan pendekatan analisis kualitatif deskriptif.

## **PENDEKATAN TEORITIK, NORMA DAN ANALISIS**

Sebagai negara kesejateraan sebagaimana ditegaskan pada Pembukaan UUD 1945, “Negara melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.” Pemerintah aktif dinamis menyelenggarakan pemerintahan secara terencana dan komprehensif, mewujudkan tujuan negara melalui fungsi – fungsi pemerintahan.

Dalam rangka mendukung penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah memerlukan instrument pemerintahan baik sarana/prasarana pemerintahan maupun kelembagaan dan instrument kebijakan. Instrumen pemerintahan adalah alat atau sarana yang digunakan oleh pemerintah atau administrasi pemerintahan dalam melaksanakan tugasnya. Instrumen pemerintahan merupakan bagian dari instrumen penyelenggaraan negara secara umum (pemerintahan dalam arti luas). Pada dasarnya, pelaksanaan tugas penyelenggaraan negara dilakukan tiga lembaga, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif, dimana masing-masing organ diberikan kewenangan melalui instrumen hukum (Yudi Setiawan, dkk, 2017).

Sementara itu, menurut Bagir Manan (1999), dalam hal kekuasaan pemerintahan khususnya Presiden sebagaimana tertegas pada pasal 4 ayat (1) UUD 1945, berdasar teori pembagian kekuasaan, maka kekuasaan pemerintahan dimaksud adalah kekuasaan eksekutif, kekuasaan pemerintahan yang bersifat umum yaitu kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara.

Dengan demikian secara teoritis, kekuasaan menyelenggarakan negara diperlukan instrumen di antaranya instrumen kelembagaan atau organisasi pemerintahan. Di

dalam Undang- Undang Dasar 1945 sebelum dan sesudah perubahan mengenal kelembagaan negara, Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Pertimbangan Agung, Badan Pemeriksa Keuangan, Mahkamah Agung, Menteri, Bank Indonesia, Tentara nasional Indonesia, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, Komisi Pemilihan Umum. Selain itu, dikenal pula badan pemerintah pusat, berupa kementerian, lembaga pemerintah non kementerian, sekretariat negara, dan lembaga pemerintahan non struktural, yang melaksanakan fungsi tertentu secara lebih spesifik dalam bentuk badan, baik dibentuk melalui undang-undang, Peraturan Pemerintah maupun dengan Keputusan Presiden. Fenomena beragamnya lembaga negara dimaksud sebagai wujud dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan pada waktu tertentu melalui kelembagaan negara.

Secara konstitusional, sebagaimana pasal 1 ayat (1) UUD 1945, Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk Republik. Pasal 4 ayat (1), ditegaskan, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang – Undang Dasar. Sementara pasal 5 ayat (1) UUD 1945, berbunyi, Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Kekuasaan penyelenggaraan negara dari Presiden baik sebagai Kepala Negara maupun sebagai Kepala pemerintahan adalah menyelenggarakan kekuasaan eksekutif dan juga kekuasaan legislative ( delegatif legislator) dengan membentuk peraturan perundang-undangan seperti Peraturan Pemerintah penganti undang-Undang, Peraturan pemerintah dan Peraturan Presiden. Sebagai pemegang kekuasaan eksekutif, Presiden menyelenggarakan pemerintahan negara dengan dibantu Menteri Negara (Pasal 17 UUD 1945).

Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang telah diubah pertama kali dengan Undang-undang Nomor 61 tahun 2024, menegaskan, adanya lembaga kementerian negara, yaitu perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, mengenal pula adanya lembaga pemerintah non kementerian dan lembaga pemeritahan non struktural.

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 ditegaskan, kementerian negara berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Sementara lembaga pemerintah non kementerian atau non struktural berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui menteri yang mengkoordinasikannya. Jumlah keseluruhan kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian ditetapkan sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan pada waktu tertentu. Hal tersebut mengaskan bahwa kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan pada dasarnya seiring dgn pembentukan kelembagaan negara yang menangani urusan pemerintahan dimaksud. Pembentukan kelembagaan negara selain yang telah secara tegas ditetapkan dalam UUD 1945 mengikuti perkembangan dan kebutuhan dinamika tuntutan keadaan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Lembaga pemerintah pusat lainnya seperti badan atau perubahannya dibentuk untuk melaksanakan tugas pemeritahan tertentu.

Sebagai negara kesejahteraan yang meengatur masyarakatnya dari hulu sampai ke hilir,dinamikakelembagaannegaraadalahsuatu yang tidak dapat dihindarkan dalam rangka penanganan percepatan urusan pemerintahan tertentu baik teknis maupun fungsional. Peraturan perundang-undangan memberikan exit way bagi pemerintah untuk melakukan penyesuaian atau perubahan organisasi sesuai peruntukannya. Dengan demikian, terhadap fenomena kelembagaan negara

yang “ Tabola – Bale” adalah hal yang wajar dan tidak melanggar aturan sebagai jawaban dan responsive terhadap dinamika tuntutan pelayanan kepada masyarakat yang kemudian diakomodir dalam bentuk kelembagaan baru, atau perubahan dari keementerian menjadi badan negara pusat atau badan pemerintahan pusat menjadi kementerian. Hal utama adalah kelembagaan negara dimaksud memiliki fungsi menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu, sebagai suatu *conditio sine qua non*.

## **KESIMPULAN**

Adanya perubahan kelembagaan negara baik yang tertegas dalam UUD 1945 sebelum perubahan maupun sesudah perubahan pada dasarnya untuk memenuhi tuntutan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan pada waktu

tertentu. Demikian halnya perubahan kelembagaan pemerintahan lainnya selain kementerian atau badan atau perubahan lainnya adalah jawaban atau respon terhadap diperlukannya kelembagaan negara dimaksud pada saat ini, sesuai dengan visi Indonesia Maju menuju Indonesia Emas 2025.

## **DAFTAR BACAAN**

- Bagir Manan, Lembaga kepresidenan, 1999,  
Gama Media, Yogyakarta
- Yudi Setiawan, dkk, Hukum Administrasi  
Pemerintahan, 2017, Depok
- Dahlan Thaib, 2000, DPR Dalam Sistem  
Ketatanegaraan Indoneia, Yogyakarta
- Rianibakri, 2024, Tata Kelola Aparatur Sipil  
Negara, Yogyakarta
- Harian Kompas (cetak) edisi 4 Oktober 2025.