

TESIS

**IMPLEMENTASI *CHECKS AND BALANCES* ANTARA PRESIDEN DAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-
UNDANG NOMOR 61 TAHUN 2024 TENTANG KEMENTERIAN NEGARA**



Oleh

Nama : Rachmat Hidayat
NIM : 23912078
BKU : Hukum Tata Negara

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2025**

HALAMAN PERSETUJUAN

IMPLEMENTASI *CHECKS AND BALANCES* ANTARA PRESIDEN DAN
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-
UNDANG NOMOR 61 TAHUN 2024 TENTANG KEMENTERIAN
NEGARA

Oleh :

Nama Mahasiswa : Rachmat Hidayat

NIM : 23912078

BKU : Hukum Tata Negara



Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk
diajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Tesis

Pembimbing

Prof. Dr. Ni'matul Huda S.H., M.H.

Yogyakarta, 19 Januari 2026

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas
Hukum Universitas Islam Indonesia

Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.Hum.





**IMPLEMENTASI CHECK AND BALANCE ANTARA PRESIDEN
DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PEMBUATAN
UNDANG-UNDANG (STUDI KASUS 2019-2024)**

Telah diperiksa dan disetujui Dosen Pembimbing Tugas Akhir untuk diajukan
ke depan TIM Penguji dalam Ujian Tugas Akhir / Pendaratan

pada tanggal 03 Februari 2026



Yogyakarta, 03 Februari 2026
Dosen Pembimbing Tugas Akhir,

Ni'matul Huda, Prof. Dr., S.H.,
M.Hum.,



**IMPLEMENTASI CHECK AND BALANCE ANTARA PRESIDEN
DAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PEMBUATAN
UNDANG-UNDANG (STUDI KASUS 2019-2024)**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam
Ujian Tugas Akhir / Pendadaran
pada tanggal dan Dinyatakan LULUS

Tim Penguji

- | | |
|------------|---|
| 1. Ketua | Ni'matul Huda, Prof. Dr., S.H., M.Hum., |
| 2. Anggota | Idul Rishan, Dr., S.H., L.L.M., |
| 3. Anggota | Dr. Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. |



Tanda Tangan



Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan,



Budi Agus Riswandi, Prof. Dr., S.H., M.Hum.,
NIK. 014100109

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Rachmat Hidayat

NIM : 23912078

Adalah benar Mahasiswa Program Studi Hukum Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan penulisan Tugas Akhir/Tesis dengan Judul "**Implementasi Check and Balance Antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pembuatan Undang-Undang (Studi Kasus 2019-2024)**" Tugas Akhir ini diajukan kepada Tim dalam Ujian Tesis yang diselenggarakan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya sendiri kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan, hasil penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
2. Bahwa saya menjamin karya ini adalah benar-benar asli (orisinalitas) bebas dari unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai melakukan perbuatan "penjiplakan karya ilmiah" (plagiat);
3. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada perpustakaan Program Pascasarjana Fakultas Hukum UII dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya ilmiah saya ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan nomor 1) saya sanggup menerima segala bentuk sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarja Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 31 Januari 2026



Rachmat Hidayat

HALAMAN MOTTO

"Vision without execution is just hallucination."

"Visi tanpa eksekusi hanyalah halusinasi."

-Henry Ford.

"Berpikir besar terlebih dahulu, kemudian mulai bertindak" dan "Kalau sistem itu tak bisa diperiksa kebenarannya dan tak bisa dikritik, maka matilah ilmu pasti itu".

-Tan Malaka

“Tidak ada ujian yang tidak bisa diselesaikan. Tidak ada kesulitan yang melebihi batas kesanggupan. Karena, ‘Allah tidak akan membanjiri seseorang melainkan sesuai dengan kadar kesanggupannya’.”

(QS. Al-Baqarah: 286)

HALAMAN PERSEMBAHAN

Segala ucap Syukur kepada Allah SWT yang sudah memberikan kesabaran, kenikmatan dan kemudahan hingga proses peneltian tesis ini selesai. Karya dari prnrlitian ini saya persembahkan kepada kedua Orang Tua saya tersinta Bapak Zakaria dan Ibu Dewi Kristian Ningsih atas motivasi dan suportnya. Tak lupa pula kepada Adik saya yang saya banggakan, Denia Oktaria S.Pd. yang memberikan semangat dalam proses penyelesaian tugas akhir ini. Terakhir, saya berterima kasih atas Universitas Islam Indonesia terutama Fakultas Hukum yang telah memberikan ilmu kepada saya.

KATA PENGANTAR

Assalammualaikum Wr. Wb.

Puji syukur Alhamdulillah senantiasa penulis panjatkan Kepada Allah SWT atas rahmat, taufiq, dan hidayah-nya kepada penulis sehingga dapat menyelesaikan Karya Tulis Ilmiah berupa tesis dengan judul **“Implementasi *Check and Balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat Dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 Tentang Kementrian Negara”**.

Tak lupa shalawat serta salam Kepada Baginda Nabi Besar Muhammad SAW, atas suri tauladan yang membawa umat manusia dari zaman kegelapan menuju zaman yang lebih beradab yang kita rasakan saat ini, serta selalu diharapkan syafa’atnya.

Tulisan sederhana ini disusun dan diselesaikan dalam bentuk karya ilmiah sebagai syarat akademik untuk memperoleh gelar strata II (S2) Magister Hukum pada Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Penulis menyadari bahwa masih terdapat kekurangan dalam penulisan tesis ini, sehingga kritik dan saran yang bersifat membangun untuk keberlangsungan kemajuan proses pembelajaran penulis di kemudian hari. Besar harapan dalam tesis yang sederhana ini agar dapat menambah wawasan dan Khazanah keilmuan dalam rumpun Hukum Tata Negara, khususnya yang berkaitan dengan Demokrasi dan Partai Politik.

Penulis menyadari bahwa dalam penyelesaian tesis ini banyak pihak yang senantiasa mendo'akan, membantu, menginspirasi dan memandu perjalanan akademik ini. Penulis dapat sampai ke titik ini karena pihak-pihak tersebut, yang mungkin tidak semua dapat penulis tuliskan. Terima kasih sedalam-dalamnya kepada:

1. Allah SWT atas kenikmatan, kesehatan, keberkahan, dan rahmat serta hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir tesis dengan penuh rasa syukur.
2. Kepada Orang Tua, Tercinta Bapak Zakaria mentor sekaligus inspirator dan Ibu Dewi Kristian Ningsih, atas doa yang tak ada habisnya. Serta seluruh keluarga yang selalu memberikan dukungannya, motivasi dan semangat secara terus menerus sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.
3. Kepada adik yang saya sayangi dan saya banggakan Denia Oktaria S.Pd yang selalu memberikan semangat serta arah dalam penyelesaian tesis ini.
4. Ibu Prof. Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum selaku Dosen pembimbing yang selalu meluangkan waktu dan kesabaran dalam membimbing penulis serta memberikan arahan sekaligus pencerahan sehingga tugas akhir ini dapat diselesaikan.
5. Bapak Dr. Idul Rishan, S.H., L.LM dan Ibu Dr. Sri Hastuti Pustpita Sari, S.H., M.H selaku penguji penulis dalam siding proposal dan tesis.
6. Bapak Prof. Dr. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D selaku rector Universitas Islam Indonesia.
7. Ibu Prof. Sefriyani, S.H., M.Hum selaku Ketua Program Studi Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.

8. Indah Junita S.S, yang senantiasa mendampingi dan memberi semangat tiada hentinya serta dukungan dalam proses penulis selama ini.
9. Teman-teman penulis di Magister Hukum angkatan 52 dan BKU Hukum Tata Negara yang selalu menjadi rekan berfikir dan diskusi. Besar harapan semua sukses di dalam bidang masing-masing dengan penuh keberkahan.

Kepada semua pihak yang terlibat dalam proses penyusunan akhir tesis ini, baik yang penulis tulis maupun tidak tertulis. Semoga kebaikan dan jasa yang telah diberikan kepada penulis menjadi nilai ibadah dan keberkahan. Demikian pengantar ini disampaikan, penulis disampaikan, penulis mengucapkan mohon maaf sebesar-besarnya karena masih terdapat banyak kekurangan dan jauh dari kata sempurna.

Terima kasih atas semua pihak, semoga tesis ini dapat memberikan manfaat serta amal jariyah yang baik bagi penulis di kemudian hari. Amin.

Yogyakarta, 19 Januari 2026

Rachmat Hidayat

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL.....	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN MOTTO	iii
HALAMAN PERSEMBAHAN	viii
KATA PENGANTAR.....	ix
DAFTAR ISI.....	xii
ABSTRAK	xiv
<i>ABSTRACT</i>	xv
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Manfaat Penelitian.....	8
E. Orisinalitas Penelitian.....	9
F. Kerangka Teori	12
G. Definisi Operasional	19
H. Metode Penelitian	21
1. Jenis Penelitian.....	21
2. Pendekatan Penelitian	21
3. Objek Penelitian	22
4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	24
5. Teknik Analisis Bahan Hukum	25
I. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan	26
BAB II TINJAUAN KONSEPTUAL TENTANG <i>CHECKS AND</i>	
<i>BALANCES</i>, PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DAN PARTISIPASI	
MASYARAKAT.....	28
A. Konsep <i>Checks and Balances</i> dalam Teori Ketatanegaraan	28
1. Hubungan Kewenangan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat	
dalam Pembentukan Undang-Undang menurut UUD 1945.....	35
2. <i>Checks and Balances</i> dalam Sistem Presidensial Indonesia: Hak	
Prerogatif Presiden	38
3. Presidensialisme Multipartai dan Dinamika Legislasi	43
B. Kedudukan dan Pengaturan Kementerian Negara dalam Undang-	
Undang Nomor 61 Tahun 2024	47

1. Teori dan Pengaturan Pembentukan Undang-Undang.....	48
2. Teori Pembentukan Undang-Undang.....	49
3. Teori Pembentukan Undang-Undang secara Formil.....	50
4. Teori Pembentukan Undang-Undang secara Materiil.....	52
C. Teori Legislasi Responsif	53
1. Dasar Konstitusional Pembentukan Undang-Undang.....	55
2. Pengaturan Pembentukan Undang-Undang dalam Peraturan Perundang-Undangan	59
3. Landasan filosofis	60
4. Landasan Sosiologis.....	60
5. Landasan Yuridis	61
D. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang.....	63
1. Penegasan Teori-Teori Partisipasi Masyarakat.....	63
2. Pengaturan dan Tahapan Partisipasi Masyarakat dalam UU PPP..	66
3. Tahapan Partisipasi Bermakna menurut Putusan MK No. 90/PUU- XXI/2023.....	68
BAB III CHECKS AND BALANCES DALAM PEMBENTUKAN UNDANG- UNDANG NOMOR 61 TAHUN 2024 TENTANG KEMENTERIAN NEGARA	71
A. Latar Belakang Perubahan Undang-Undang Kementerian Negara.....	71
B. Penambahan Jumlah Kementerian dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024	76
C. Pandangan Pemerintah dan Fraksi-Fraksi DPR dalam Pembahasan RUU.....	79
D. Prinsip <i>Checks and Balances</i> dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024.....	88
BAB IV PENUTUP	92
A. Kesimpulan.....	92
B. Saran	94
DAFTAR PUSTAKA.....	96

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji implementasi prinsip *check and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara. Perubahan pengaturan mengenai jumlah dan struktur kementerian memiliki implikasi langsung terhadap relasi kewenangan antara cabang eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensial Indonesia. Dalam negara hukum demokratis, pembentukan undang-undang seharusnya mencerminkan mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi guna mencegah pemusatan kekuasaan. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan historis. Bahan hukum yang digunakan meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008, risalah rapat Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), serta doktrin dan putusan Mahkamah Konstitusi (MK). Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 telah memenuhi prosedur formal, secara substantif mekanisme *checks and balances* belum berjalan optimal karena kuatnya dominasi kekuasaan Presiden dalam proses legislasi.

Kata kunci: *checks and balances*, Presiden, DPR, pembentukan undang-undang, Kementerian Negara.

ABSTRACT

This study examines the implementation of the principle of checks and balances between the President and the House of Representatives (DPR) in the enactment of Law Number 61 of 2024 on State Ministries. Changes in the regulation of the number and structure of ministries have direct implications for the relationship of authority between the executive and legislative branches within Indonesia's presidential system. In a democratic state governed by the rule of law, the law-making process should reflect a mechanism of mutual control and balance to prevent the concentration of power. This research employs a normative juridical method with statutory, conceptual, and historical approaches. The legal materials analyzed include the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia, Law Number 61 of 2024, Law Number 39 of 2008, parliamentary records, as well as legal doctrines and Constitutional Court decisions. The findings indicate that although the enactment of Law Number 61 of 2024 fulfilled formal procedural requirements, substantively the mechanism of checks and balances has not operated optimally due to the strong dominance of presidential authority in the legislative process.

Keywords: *checks and balances, President, House of Representatives, law-making, state ministries.*

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Paradigma legisme atau hukum tertulis lebih mengemuka di Indonesia, padahal di masa lalu Indonesia yang dihuni oleh para raja-raja lebih mengenal sistem hukum tidak tertulis atau hukum adat, namun pada perkembangannya Indonesia lebih akrab dengan hukum legisme dalam bentuk Undang-Undang. Pembentukan Undang-Undang di Indonesia pada prinsipnya didasarkan pada kehendak dari penguasa, dalam hal ini lembaga yang diberikan kewenangan.¹

Awal era reformasi tampaknya membawa angin perubahan bagi Indonesia menuju pemerintahan nasional yang lebih demokratis. Salah satu langkah awal untuk mengambil langkah ini adalah dengan mengubah ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan prinsip demokrasi. Seperti yang diungkapkan oleh. Moh. Alifuddin, yaitu:²

“Hal ini mencerminkan banyak ketentuan dalam UUD 1945 yang tidak sejalan dengan prinsip demokrasi sehingga seringkali disalahgunakan untuk kepentingan penguasa, keluarga dan kelompoknya sehingga mengakibatkan penderitaan sebagian besar rakyat. Oleh karena itu, klausul yang tidak lagi sesuai dengan prinsip demokrasi harus diganti atau diubah dengan amandemen.”

Selaras dengan pandangan Alifuddin di atas salah satu pasal setelah Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 yang menyita perhatian adalah

¹ Ricca Anggareni, “Memaknakan Fungsi Undang-Undang Secara Ideal dalam Pembentukan Undang-Undang”, *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 48, No. 3 (Juli 2019): 285.

² Moh. Alifuddin, *Berdemokrasi: Panduan Praktis Perilaku Demokratis* (Jakarta: Magna Script Publishing, 2012), 101.

adanya perubahan terhadap model legislasi. Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 membawa dampak dan perubahan yang signifikan terhadap peran DPR dalam membentuk undang-undang (fungsi legislasi). Perubahan tersebut dimaksudkan untuk memberdayakan posisi DPR sebagai lembaga legislatif yang memiliki kekuasaan dan kewenangan membentuk undang-undang, karena peranan DPR sebelum amandemen UUD 1945 hanya bertugas membahas dan memberikan persetujuan terhadap RUU yang dibuat oleh Presiden (eksekutif).³

Sejatinya jika mengacu pada konsepsi *trias politica* murni, makna kekuasaan Presiden (lembaga kepresidenan) hanya akan terbatas pada kekuasaan pelaksanaan dari undang-undang (terjemahan eksekutif adalah pelaksana undang-undang). Namun dalam perkembangan teori pembagian kekuasaan atau *trias politica* ada pergeseran dan konsepsi *checks and balances* dari model pembagian kekuasaan tersebut, sehingga pada akhirnya merubah praktek penerapan *trias politica* dalam sebuah negara menjadi model yang lebih fleksibel, dengan adanya *checks and balances* ini. Dimana Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tetap bisa melaksanakan kekuasaan lainnya, seperti kekuasaan pembentukan undang-undang yang pada dasarnya adalah kekuasaan dari lembaga legislatif sebagai lembaga utama dalam urusan pembentukan undang-undang. Model dari konsepsi *trias politica* dengan adanya *checks and balances* ini lebih dikenal dengan

³ Khoirul Amin, "Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan", *Jurnal Syntax Idea* 5, No. 6 (Juni 2023): 656.

distribution of power atau pembagian kekuasaan dengan lawannya *separation of power* atau pemisahan kekuasaan yakni penerapan *trias politica* yang kaku.⁴

Jimly Asshiddiqie, mengemukakan bahwa sistem pemerintahan yang berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan legislatif.⁵ Cara pandang yang demikian sesuai dengan teori *dichotomy*, yaitu legislatif sebagai *policy making (taakstelling)*, sedangkan eksekutif sebagai *policy executing (taak verwezenlijking)*, dalam penyelenggaraan fungsi-fungsi negara, terjadi relasi yang saling mempengaruhi dalam penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif.⁶

Soerjono Soekanto menyatakan, beberapa syarat yang harus dipenuhi dalam pembentukan peraturan perundang-undangan supaya pembentuk peraturan perundang-undangan tidak sewenang-wenang, mengingat peraturan perundang-undangan merupakan suatu sarana untuk mencapai kesejahteraan spiritual dan materiil bagi masyarakat maupun pribadi, melalui pelestarian ataupun pembaharuan (inovasi). Artinya, supaya pembuat peraturan perundang-undangan tidak sewenang-wenang atau supaya peraturan perundang-undangan tersebut tidak menjadi huruf mati, maka

⁴ Cipto Prayitno, "Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden dalam Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang," *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (Juni 2020): 463.

⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007), 311.

⁶ Saldi Isra, "Hubungan Presiden dan DPR", *Jurnal Konstitusi*, Vol. 10, No. 3 (September 2013): 404.

perlu dipenuhi beberapa syarat tertentu, yakni antara lain: keterbukaan di dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan dan pemberian hak kepada warga masyarakat untuk mengajukan usul-usul tertentu.⁷

Proses pembentukan undang-undang secara garis besar diatur dalam UUD Tahun 1945 yaitu: Pasal 20 ayat (1) DPR memegang kekuasaan untuk membentuk undang-undang (UU); Pasal 5 ayat (1) tertulis "Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR". Selanjutnya, di dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 diatur bahwa 'setiap rancangan undang-undang (RUU) dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama'. Selanjutnya, lebih spesifik diatur dalam UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.⁸

Akibat kekuasaan pembentukan yang begitu besar diberikan kepada eksekutif yang pada hakikatnya merupakan kepala negara sekaligus juga merupakan kepala pemerintahan (eksekutif), sehingga yang terjadi adalah banyak produk perundang-undangan yang isinya hanya untuk kepentingan penguasa. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Lord Acton, "*power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely*" (kekuasaan selalu cenderung berkembang menjadi sewenang-wenang, dan kekuasaan yang bersifat mutlak cenderung mutlak pula kesewenang wenangannya). Negara identik dengan kekuasaan, cenderung korup, dalam arti menyimpangi

⁷ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2011): 13.

⁸ Dermina Dalimunthe, "Proses Pembentukan Undang-Undang Menurut UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangn", *Jurnal Al-Maqsid* 4, No. 2 (Juli-Desember 2018): 59.

kekuasaannya (*abuse of power*) karena negara juga memiliki kepentingan-kepentingan dan tujuan-tujuan sendiri yang terkadang justru merugikan kepentingan umum.⁹ Salah satu bentuk *abuse of power* tersebut dapat dilihat dalam implementasi *checks and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Republik Indonesia pada sektor pembentukan legislasi.

Sistem pembentukan undang-undang di Indonesia menempatkan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai pembentuk undang-undang secara bersama (*co-legislator*), sehingga relasi keduanya harus dijalankan dalam kerangka *checks and balances*.¹⁰ Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menegaskan bahwa persetujuan bersama antara Presiden dan DPR merupakan syarat konstitusional sahnyanya suatu undang-undang, serta bahwa proses pembentukan tidak boleh didominasi oleh kesepakatan elit politik semata, melainkan harus memenuhi prinsip keterbukaan, partisipasi masyarakat yang bermakna, dan pembahasan yang sungguh-sungguh.¹¹ Pola relasi tersebut secara empirik tercermin dalam pembahasan sejumlah rancangan undang-undang strategis periode 2019-2024.¹²

Pembentukan RUU TNI dan RUU Polri menjelang enam puluh (60) hari selesainya pemerintahan Jokowi, RUU TNI usulan Presiden segera

⁹ Deni Syaputra, "Kewenangan Presiden, DPR dan DPD dalam Pembentukan Undang-Undang di Republik Indonesia", *Jurnal Menara Ilmu* 12, No. 4 (April 2018): 33-46.

¹⁰ Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020*, hlm. 176-177.

¹¹ *Ibid.*, hlm. 394.

¹² *Ibid.*, hlm. 412-413.

diusulkan kepada DPR.¹³ Sekalipun RUU ini mendapat penolakan karena akan mengembalikan fungsi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset memperoleh dukungan luas dari publik karena dipandang sebagai instrumen hukum untuk merampas hasil tindak pidana korupsi, sehingga pelaku tindak pidana korupsi tidak lagi dapat menikmati kekayaan yang diperolehnya, meskipun telah menjalani pidana. Namun demikian, Rancangan Undang-Undang Perampasan Aset hingga saat ini belum disahkan menjadi undang-undang.

Paripurna DPR RI menyetujui RUU tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara setelah dibahas bersama pemerintah, yang menunjukkan adanya dukungan bersama dari cabang legislatif dan eksekutif.¹⁴ Namun, wacana pembahasan RUU tersebut juga memicu kritik dari berbagai kalangan karena dinilai memberikan kewenangan yang sangat luas kepada Presiden dalam menentukan jumlah kementerian, sehingga dikhawatirkan membuka ruang bagi pembentukan kabinet yang terlalu besar dan berpotensi membebani anggaran negara.¹⁵

¹³ Tempo.co, “Empat Revisi Undang-Undang yang Jadi Sorotan Publik Mulai Digodok Istana, Begini Isinya yang Kontroversial”, *Tempo.co*, diakses 15 Maret 2025, <https://www.tempo.co/hukum/empat-revisi-undang-undang-yang-jadi-sorotan-publik-mulai-digodok-istana-begini-isinya-yang-kontroversial-47970>.

¹⁴ *Paripurna DPR RI menyetujui RUU tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara setelah dibahas bersama pemerintah*, ANTARA News, 19 September 2024, <https://riau.antaranews.com/berita/385519/paripurna-dpr-ri-setujui-ruu-kementerian-negara-jadi-undang-undang> (diakses tanggal 15 Januari 2026 pukul 13:45 WIB)

¹⁵ *DPR bakal kebut bahas RUU Kementerian, wacana kabinet gemuk bias segera terwujud*, Kompas.id, 03 September 2024, <https://www.kompas.id/artikel/dpr-bakal-kebut-bahas-ruu-kementerian-wacana-kabinet-gemuk-bisa-segera-terwujud> (diakses tanggal 15 Januari 2026 pukul 13:56 WIB)

Permasalahan yang muncul menunjukkan bahwa Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat cenderung mengambil keputusan legislasi yang bersifat kompromistis tanpa mempertimbangkan secara memadai aspek yuridis, filosofis dan sosiologis. Berdasarkan uraian tersebut, penulis tertarik untuk mengangkat penelitian tesis dengan judul **“Implementasi *Checks and Balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah implementasi prinsip *checks and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara?
2. Bagaimana konsep prinsip *checks and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang menurut sistem ketatanegaraan Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk menganalisis implementasi prinsip *checks and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara.
2. Untuk mengkaji konsep prinsip *checks and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang menurut sistem ketatanegaraan Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian tersebut, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoretis

- a. Sebagai kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum tata negara, khususnya yang berkaitan dengan implementasi prinsip *checks and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara;
- b. Sebagai bahan referensi bagi peneliti selanjutnya yang mengkaji permasalahan serupa, terutama terkait hubungan antara kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam proses pembentukan undang-undang.

2. Manfaat Praktis

- a. Bagi masyarakat, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi dan bahan analisis dalam membentuk pemahaman serta opini publik mengenai implementasi *checks and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara;
- b. Bagi pembentuk kebijakan, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam merumuskan gagasan dan solusi terhadap permasalahan implementasi *checks and balances* antara

Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang.

E. Orisinalitas Penelitian

Tema penelitian sebagaimana rumusan masalah yang peneliti uraikan sebelumnya, sepanjang hasil tinjauan dan pengamatan peneliti belum pernah diteliti secara khusus dan mendalam oleh para akademisi hukum dalam bentuk tesis, khususnya di Universitas Islam Indonesia. Penegasan tentang orisinalitas penelitian penting dilakukan untuk menghindari pengulangan (duplikasi) kajian dengan sebuah tema dengan fokus yang sama.¹⁶

Prinsip untuk menjaga integritas penelitian dilakukan oleh peneliti berangkat dari hakikat penelitian yang disampaikan oleh Artidjo Alkostar, bahwa pada hakikatnya tujuan penelitian hukum adalah untuk beramal ilmiah dan menemukan kebenaran hakiki, kebenaran yang *haq*. Penelitian hukum merupakan upaya ilmiah untuk menemukan cahaya ilmu yang memberi pencerahan kepada akal dan hati peneliti, masyarakat dan kemanusiaan. Penelitian hukum merupakan bagian dari amalan mencari ilmu untuk meningkatkan ketaqwaan kepada Allah Yang Maha Benar.¹⁷ Dalam penelitian ini Penulis melakukan penelusuran terhadap penelitian terdahulu, untuk melihat kemiripan dan perbedaan penelitian.

¹⁶ Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, *Buku Pedoman Penulisan Tugas Akhir (Tesis) Magister Ilmu Hukum*, Yogyakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018, hlm. 12-13.

¹⁷ Artidjo Alkostar, *Metode Penelitian Hukum Profetik*, Yogyakarta: FH UII Press, 2018, hlm. 1.

Kajian-kajian yang telah dilakukan oleh peneliti terdahulu dan berkaitan dengan analisis implementasi prinsip *checks and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara, secara garis besar mencakup beberapa aspek sebagai berikut:

1. “Relasi Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pelaksanaan kewenangan legislasi sebagai lembaga negara yang berwenang membentuk undang-undang;”
2. “Dampak system koalisi multipartai terhadap proses pembentukan undang-undang yang berpotensi menghilangkan esensi prinsip *checks and balances*;”
3. “Pengabaian prinsip *meaningfull participation* dalam pembentukan undang-undang, baik terhadap Rancangan Undang-Undang yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat maupun dari Presiden.”

Berdasarkan penelusuran penulis terhadap penelitian terdahulu, belum ditemukan penelitian yang secara khusus menganalisis implementasi prinsip *checks and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara, khususnya yang mengaitkannya dengan pembahasan RUU TNI, RUU Polri, RUU Kementerian Negara dan RUU Perampasan Aset. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki unsur kebaruan (*novelty*) dan relevansi akademik.

Peneliti telah melakukan penelusuran terhadap literatur yang tersedia di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia untuk mengetahui apakah pokok masalah yang dikaji pernah diteliti oleh peneliti lain. Selain itu, peneliti juga melakukan penelusuran dan telaah terhadap berbagai sumber melalui media internet. Berdasarkan penelusuran tersebut, diperoleh kesimpulan bahwa pokok permasalahan yang dikaji dalam tesis ini belum

diteliti secara khusus dan mendalam. Meskipun demikian, ditemukan beberapa penelitian yang memiliki keterkaitan dengan penelitian ini, sebagai berikut:

Perbandingan Terhadap Penelitian Lain yang Terkait

No.	Nama	Perbandingan Pokok Bahasan	Hasil Penelitian
1.	Arif Adiputro, Kegagalan Kebijakan Parlemen Terbuka dalam Mendorong Fungsi Legislasi Transparan, Akuntabel dan Partisipatif di DPR RI Tahun 2019-2023, <i>Tesis</i> , Program Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Program Fakultas Sospol, Universitas Diponegoro Semarang.	Arif Adiputro memfokuskan penelitiannya atas transparansi kinerja legislatif tanpa mengaitkan dengan proses pembentukan Undang-Undang yang lebih spesifik pada Undang-Undang tertentu. Sedangkan penulis dalam penelitian tesis ini menjadikan mekanisme formil sebagai salah satu obyek kajian.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa kinerja DPR RI tidak dilakukan secara transparan dan akuntabel bahkan cenderung mengabaikan partisipasi publik.
2.	Sulistriani, Fungsi Legislasi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) Di Masa <i>Lame Duck Session</i> Pada Pemilihan Umum Tahun 2024 Dalam Perspektif Hukum Positif Dan <i>Siyāṣah Dūstūriyyah</i> , <i>Skripsi</i> , Program Studi Hukum Tata Negara Fakultas Syariah dan Ekonomi Islam, Institut Agama Islam	Sulistriani memfokuskan penelitiannya terhadap kinerja legislasi DPR RI dengan menggunakan perspektif <i>Siyāṣah Dūstūriyyah</i> . Hal ini berbeda dengan penulis yang tidak menggunakan perspektif pendekatan hukum Islam.	Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa fenomena kinerja legislasi DPR RI yang memasuki periode akhir, akan memanfaatkan kewenangan berupa sisa-sisa kekuasaan terakhir.

	Negeri Curup, Tahun 2024.		
3.	Rizky Andrian Ramadhan Pulungan & Lita Tyesta A.L.W, Mekanisme Pelaksanaan Prinsip <i>Checks and Balances</i> Antara Lembaga Legislatif Dan Eksekutif Dalam Pembentukan Undang-Undang Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia, <i>Jurnal Hukum Indonesia</i> , Vol. 4, No. 2, Tahun 2022.	Rizky Andrian memfokuskan penelitiannya terhadap mekanisme saling mengimbangi kekuasaan eksekutif dan legislatif tanpa batasan perodesasi jabatan, hal ini berbeda dengan penulis yang dalam tesis ini memfokuskan penelitian terhadap kinerja legislasi DPR kaitan dengan <i>checks and balances</i> atas kuasa Presiden dalam pembentukan Undang-Undang.	Hasil penelitian ini menunjukan bahwa terdapat kecenderungan kompromistis kekuasaan antara Presiden dan DPR dalam beberapa Undang-Undang untuk saling mengkomodir kekuasaan.

Sumber: Berbagai literatur, diolah oleh Penulis, 2024.

F. Kerangka Teori

1. Hubungan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Sistem

Ketatanegaraan Indonesia

Hubungan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dalam sistem ketatanegaraan Indonesia merupakan hubungan antarorgan negara yang saling berkaitan dalam menjalankan fungsi pemerintahan, khususnya dalam bidang legislasi. Setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, hubungan Presiden dan DPR mengalami pergeseran yang signifikan, terutama dalam pembentukan undang-undang. Presiden tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang-undang secara dominan, melainkan berbagi kewenangan tersebut dengan DPR.

Dalam Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 ditegaskan bahwa ‘DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang’, namun ‘setiap rancangan undang-undang harus dibahas bersama Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama’. Hal ini menunjukkan bahwa pembentukan undang-undang merupakan hasil kerja sama antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Hubungan tersebut mencerminkan adanya mekanisme saling keterkaitan (interdependensi) yang dimaksudkan untuk mencegah pemusatan kekuasaan pada satu lembaga negara.

2. Prinsip *Checks and Balances*

Salah satu fokus kajian dalam penelitian ini adalah *checks and balances*, hal ini biasa dilihat dari judul besar dalam penelitian ini. Kerangka teori dalam penelitian ini salah satunya hal penting adalah menduduki bagaimana *checks and balances* tersebut. Prinsip *checks and balances* merupakan prinsip yang terdapat dalam sistem ketatanegaraan. Prinsip ini menghendaki bahwa kekuasaan negara selalu saling mengontrol antara satu lembaga dengan lembaga yang lainnya.¹⁸ Hal itu untuk menghindari disalahgunakan suatu kekuasaan yang ada pada seseorang maupun pada suatu institusi.

Prinsip *checks and balances* merupakan suatu mekanisme yang lahir berdasarkan teori pemisahan kekuasaan yang dimaksudkan agar dalam pemisahan kekuasaan tidak ada hubungan cabang kekuasaan yang terputus,

¹⁸ Sunarto, “Prinsip *Check and Balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia,” *Masalah-Masalah Hukum*, Vol. 45, No. 2, April 2016, hlm. 159.

serta mencegah penyalahgunaan wewenang yang mungkin akan terjadi. Pada prinsipnya mekanisme ini digunakan untuk dijadikan pedoman pemerintahan yang stabil dan demokratis, sehingga dalam sistem presidensial mekanisme tersebut sangat kental dan merupakan sarana kontrol antar lembaga.¹⁹

Mekanisme ini hadir dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui perubahan Konstitusi Tahun 1999 hingga tahun 2002. Disitulah dikenal mekanisme *checks and balances* melalui pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Perubahan tersebut untuk menggantikan prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Pengaturan *checks and balances* terdapat dalam ketentuan Pasal 20 UUD NRI 1945 tersebut, mengatur juga mengenai adanya timbal balik peran dan tugas antara DPR dan Presiden dalam pembentukan Undang-Undang seperti dalam Pasal 20 ayat (2) menyatakan, bahwa setiap RUU dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama di mana hal ini mencerminkan harus adanya campur tangan dan peran dari masing-masing lembaga dalam tahap pembahasan tersebut untuk mendapatkan persetujuan bersama.

Disinilah relevansi teori ini digunakan untuk menganalisis hubungan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan perundang-undangan. Praktik sistem *checks and balances* yang dilaksanakan dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia berdasarkan Studi Kasus pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU/XVIII/2020 ternyata tidak

¹⁹ Ramadhan, Rizky Andrian, dan Lita Tyesta A.L.W., “Mekanisme Pelaksanaan Prinsip *Checks and Balances* antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-Undang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia*, Vol. 4, No. 2, 2022, hlm. 281-282.

ada keseimbangan kekuasaan antara lembaga eksekutif dan legislatif, kekuasaan eksekutif terlihat lebih dominan, dominannya kekuasaan eksekutif akan mengakibatkan ketidak efisiensinya sistem ketatanegaraan di Indonesia, dapat direayasa oleh pemerintah, dan di sisi lain adanya polarisasi politik antar partai yang tinggi dan memicu sulitnya kerjasama dalam rangka *checks and balances* dengan pihak eksekutif.

3. Teori Pemisahan Kekuasaan dan Distribusi Kekuasaan (*Separation of Powers and Distribution of Powers*)

Teori pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang dikemukakan oleh Montesquieu membagi kekuasaan negara ke dalam tiga cabang, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembagian ini dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu tangan. Namun, dalam perkembangan negara modern, pemisahan kekuasaan tidak lagi diterapkan secara kaku, melainkan melalui konsep distribusi kekuasaan (*distribution of powers*).

Indonesia menganut model distribusi kekuasaan, di mana fungsi-fungsi kekuasaan negara tidak dipisahkan secara mutlak, melainkan saling terkait dan bekerja sama. Dalam pembentukan undang-undang, DPR dan Presiden sama-sama memiliki peran konstitusional. Oleh karena itu, mekanisme *checks and balances* dalam sistem ketatanegaraan Indonesia harus dipahami dalam kerangka distribusi kekuasaan, bukan pemisahan kekuasaan secara absolut. Teori ini menjadi landasan penting untuk menganalisis sejauh mana pembagian dan pelaksanaan kewenangan Presiden dan DPR dalam

pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara telah mencerminkan prinsip pembatasan kekuasaan yang sehat.

4. Teori Pembentukan Undang-Undang

Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, pemerintah dituntut untuk mampu merumuskan berbagai kemungkinan, kecenderungan, serta peluang yang mungkin terjadi di masa mendatang. Pemerintah juga perlu menganalisis dan mengantisipasi berbagai hambatan yang berpotensi muncul dalam upaya penegakan peraturan tersebut. Setiap peraturan perundang-undangan harus mencerminkan realitas kehidupan masyarakat, termasuk aspirasi dan harapan yang berkembang di dalamnya. Dari segi yuridis, keberlakuan suatu peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan pembentukan yang sah serta berlandaskan pada hukum yang lebih tinggi.

Dalam penyusunannya, bahasa yang digunakan perlu bersifat lugas, tegas, jelas, dan mudah dipahami oleh semua kalangan, tanpa bertele-tele maupun berbelit-belit. Selain itu, perumusan norma dalam peraturan harus sinkron dan selaras antara satu dengan yang lain. Bahasa dalam peraturan perundang-undangan juga wajib mematuhi kaidah tata bahasa Indonesia yang baik dan benar, baik dari segi pilihan kata, struktur kalimat, maupun ejaan dan penulisannya.²⁰ Pembentukan peraturan perundang-undangan dapat dilihat dari dua aspek, yaitu subjek dan objek. Dari segi subjek, jika norma

¹⁵ Berry, Michael Frans, "Pembentukan Teori Peraturan Perundang-Undangn", *Muhammadiyah Law Review*, Vol. 2, No. 2, Juli 2018, hlm. 2.

hukum ditujukan kepada orang atau kelompok yang tidak tertentu disebut norma umum, sedangkan jika ditujukan kepada pihak tertentu disebut norma individual. Dari segi objek, norma yang mengatur hal tidak tertentu disebut norma abstrak, sedangkan yang mengatur hal tertentu disebut norma konkret.

Pada dasarnya, peraturan perundang-undangan seharusnya memuat norma hukum yang umum-abstrak atau setidaknya umum-konkret, karena norma yang bersifat individual-abstrak atau individual-konkret lebih menyerupai penetapan (*beschikking*) daripada peraturan (*regeling*). Dengan demikian, pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan proses pembentukan norma hukum yang berlaku keluar dan bersifat umum, mengikat baik bagi pemerintah maupun masyarakat, berlaku di seluruh wilayah, terus-menerus, dan ditujukan bagi semua subjek hukum serta peristiwa yang dapat berulang.²¹

Pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan kegiatan yang berperan dalam mengatur kehidupan masyarakat, sehingga proses perancangan dan pembuatannya harus dilakukan secara hati-hati, teliti, dan berkeadilan. Langkah tersebut penting agar tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat maupun pelanggaran terhadap hak asasi warga negara. Pada dasarnya, setiap proses pembentukan peraturan perundang-undangan memuat visi, misi, serta nilai-nilai yang hendak diwujudkan dan disampaikan oleh

²¹ Mastorat, "Perspektif Pembentukan Peraturan dan PerundangUndangan di Indonesia", *Fundamental: Jurnal Publikasi Hukum*, Vol. 9, No. 2, Juli-Desember 2020, hlm. 4-5.

pembentuk undang-undang kepada masyarakat melalui ketentuan hukum yang berlaku.²²

5. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang

Partisipasi masyarakat merupakan salah satu unsur penting dalam pembentukan undang-undang di negara demokrasi. Partisipasi tersebut tidak hanya dimaknai sebagai kehadiran formal masyarakat, tetapi harus bersifat bermakna (*meaningful participation*), yaitu memberikan ruang bagi masyarakat untuk menyampaikan pendapat, memperoleh informasi, serta memengaruhi proses pengambilan keputusan.

Putusan Mahkamah Konstitusi telah menegaskan bahwa partisipasi masyarakat merupakan bagian dari prinsip negara hukum dan demokrasi. Oleh karena itu, keterbatasan atau pengabaian partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang dapat menjadi indikator lemahnya praktik *checks and balances* antara Presiden dan DPR. Dalam penelitian ini, teori partisipasi masyarakat digunakan untuk menganalisis apakah pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara telah memberikan ruang partisipasi publik yang memadai sebagai bagian dari mekanisme pengawasan terhadap kekuasaan legislasi.

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang merupakan perwujudan hak konstitusional warga negara untuk terlibat dalam penyelenggaraan negara. Partisipasi tersebut mencakup hak setiap orang

²² Huda, Ni'matul, *Politik Hukum Dan Pembangunan Sistem Hukum Nasional*, Jakarta: Sinar Grafika, 2024, hlm. 105.

untuk menyampaikan pikiran dan pendapat, baik secara langsung maupun tidak langsung, secara lisan maupun tertulis, tidak hanya dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, tetapi juga dalam penganggaran, pengambilan kebijakan publik, serta pelaksanaan dan penegakan hukum.²³

Dalam konteks pembentukan undang-undang, partisipasi masyarakat berfungsi sebagai mekanisme pengawasan publik terhadap kekuasaan legislasi yang dijalankan oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Oleh karena itu, keterlibatan masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*) menjadi indikator penting untuk menilai apakah prinsip *checks and balances* telah dijalankan secara substantif atau sekadar formalitas prosedural. Partisipasi masyarakat juga memiliki dimensi substantif, yaitu mendorong keterbukaan, akuntabilitas, dan legitimasi dalam proses legislasi. Dengan adanya partisipasi masyarakat, proses pembentukan undang-undang tidak hanya menjadi urusan elit politik, tetapi juga menjadi proses yang inklusif dan demokratis.

G. Definisi Operasional

Untuk menghindari perbedaan penafsiran terhadap istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka diberikan batasan pengertian sebagai berikut:

²³ Tanto Lailam, *Teori & Hukum Perundang-undangan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017): 171.

1. Legislasi

Dalam penelitian ini, legislasi dimaknai sebagai proses pembentukan hukum yang bertujuan melahirkan hukum positif dalam bentuk peraturan perundang-undangan, yang dilakukan melalui tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, dan pengundangan undang-undang.²⁴ Proses legislasi tersebut dilaksanakan oleh Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan kewenangan konstitusionalnya dalam pembentukan undang-undang. Secara operasional, legislasi digunakan sebagai kerangka untuk menilai bagaimana proses pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara dilaksanakan, khususnya terkait keterlibatan Presiden dan DPR dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang serta kesesuaiannya dengan prosedur pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Implementasi

Dalam penelitian ini, implementasi dimaknai sebagai tindakan atau kegiatan nyata yang dilakukan untuk mewujudkan ketentuan normatif yang telah ditetapkan, khususnya dalam pelaksanaan kewenangan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat setelah suatu kebijakan atau keputusan legislasi disepakati. Implementasi dipahami sebagai tahap penerapan dari kewenangan dan mekanisme yang telah dirumuskan secara normatif, sehingga dapat memperlihatkan hasil nyata dari proses pembentukan undang-undang.²⁵

²⁴ Fadli M., “Pembentukan Undang-Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15, No. 1, 2018, hlm. 51.

²⁵ Mulyadi, *Implementasi Kebijakan*, Jakarta: Balai Pustaka, 2015, hlm. 45.

Secara operasional, implementasi digunakan untuk menganalisis bagaimana prinsip *checks and balances* antara Presiden dan DPR dijalankan dalam praktik pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara, terutama dalam proses pembahasan, pengambilan keputusan, dan persetujuan bersama terhadap rancangan undang-undang tersebut.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang menitikberatkan pada kajian terhadap norma hukum, asas hukum, dan doktrin hukum yang berkaitan dengan implementasi prinsip *checks and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara.

Penelitian hukum normatif digunakan untuk menganalisis bagaimana prinsip saling mengawasi dan saling mengendalikan antara Presiden dan DPR diatur secara normatif dan dilaksanakan dalam proses pembentukan undang-undang tersebut, sehingga dapat diketahui kesesuaiannya dengan prinsip ketatanegaraan dan demokrasi konstitusional.

2. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian ini digunakan beberapa pendekatan penelitian hukum, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan

konseptual (*conceptual approach*), dan pendekatan filosofis (*philosophical approach*).

- a. Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pembentukan undang-undang, khususnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan beserta perubahannya, serta Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara;
- b. Pendekatan konseptual digunakan untuk mengkaji konsep dan doktrin hukum yang berkaitan dengan prinsip *checks and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang. Pendekatan ini bertujuan untuk memperoleh pemahaman konseptual mengenai relasi kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif dalam system ketatanegaraan Indonesia;
- c. Pendekatan filosofis digunakan untuk menelaah nilai-nilai dasar dan landasan filosofis yang melatarbelakangi penerapan prinsip *checks and balances* dalam pembentukan undang-undang, khususnya nilai demokrasi, keadilan, dan pembatasan kekuasaan dalam negara hukum.

3. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara beserta proses pembentukannya,

khususnya yang berkaitan dengan implementasi prinsip *checks and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Selain itu, objek penelitian juga mencakup norma-norma hukum yang mengatur kewenangan Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan perundang-undangan terkait, serta praktik pembahasan dan pengambilan keputusan dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2004 tentang Kementerian Negara.

a. Bahan Hukum

- 1) Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat dan memiliki kekuatan hukum utama. Bahan hukum primer dalam penelitian ini meliputi peraturan perundang-undangan sebagai berikut:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
 - b) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia;
 - c) Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia;
 - d) Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2004 tentang Kementerian Negara.

2) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan, interpretasi, dan analisis terhadap bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder dalam penelitian ini meliputi:

- a) Buku-buku teks hukum, khususnya yang berkaitan dengan hukum tata negara, pembentukan peraturan perundang-undangan, dan prinsip *checks and balances*;
- b) Artikel jurnal ilmiah;
- c) Artikel ilmiah dan hasil penelitian yang relevan;
- d) Literatur hukum lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.

3) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan hukum sekunder. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini meliputi:

- a) Ensiklopedia hukum; dan
- b) Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menelusuri, mengumpulkan, dan mengkaji berbagai bahan hukum yang relevan dengan objek penelitian. Studi kepustakaan tersebut meliputi peraturan perundang-undangan, buku-buku teks hukum, jurnal ilmiah, artikel, serta literatur hukum lainnya yang berkaitan dengan implementasi prinsip *checks and balances*

antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara. Pengumpulan bahan hukum dilakukan baik melalui sumber cetak maupun sumber digital, dengan tujuan memperoleh data hukum yang komprehensif dan mutakhir guna mendukung analisis penelitian.

5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan secara kualitatif normatif, yaitu dengan mengkaji dan menafsirkan bahan hukum primer dan sekunder yang telah dikumpulkan guna menjawab permasalahan penelitian.

Tahapan analisis bahan hukum dilakukan sebagai berikut:

- a. Inventarisasi dan klasifikasi bahan hukum, yaitu mengelompokkan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang berkaitan dengan kewenangan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang serta prinsip *checks and balances*;
- b. Analisis norma hukum, dengan menelaah ketentuan peraturan perundang-undangan yang relevan, khususnya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara, untuk mengetahui pengaturan kewenangan, prosedur, dan relasi antara Presiden dan DPR dalam proses legislasi.;
- c. Penafsiran hukum, yang dilakukan melalui penafsiran gramatikal, sistematis, dan teleologis terhadap norma-norma hukum yang

- berkaitan dengan pembentukan undang-undang, guna memahami makna dan tujuan pengaturan prinsip *checks and balances*;
- d. Analisis konseptual dan doktrinal, dengan mengkaji pandangan para ahli hukum tata negara dan teori *checks and balances* untuk menilai kesesuaian antara norma hukum dan praktik pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara;
- e. Penarikan kesimpulan secara deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari norma dan teori umum ke dalam konteks khusus pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara, yang selanjutnya digunakan untuk merumuskan rekomendasi perbaikan ke depan.

I. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan

Untuk memperbaiki pemahaman yang sistematis dan komprehensif mengenai fokus penelitian dalam karya ilmiah ini, maka penulisan tesis ini disusun dengan sistematika sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan Bab ini menguraikan latar belakang masalah yang menjadi dasar pemikiran dilakukannya penelitian. Selanjutnya dirumuskan rumusan masalah sebagai fokus kajian penelitian. Bab ini juga memuat tujuan penelitian dan manfaat penelitian sebagai arah serta kontribusi yang diharapkan dari penelitian ini. Selain itu, dalam Bab I disajikan kerangka teori sebagai landasan analisis, metode penelitian yang digunakan, serta sistematika penulisan sebagai kerangka penyusunan tesis secara keseluruhan.

BAB II Tinjauan Teoretis dan Koseptual, Bab ini menguraikan tinjauan teoretis dan konseptual yang relevan dengan penelitian, meliputi pembahasan mengenai hubungan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat, prinsip *checks and balances*, pembentukan undang-undang, serta partisipasi masyarakat dalam proses legislasi. Landasan teori dan konsep tersebut digunakan sebagai pisau analisis untuk menelaah implementasi *checks and balances* dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara.

BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan, Bab ini memuat hasil penelitian dan pembahasan yang difokuskan pada permasalahan penelitian. Pembahasan meliputi: pertama, analisis implementasi prinsip *checks and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara; kedua, analisis konsep *checks and balances* yang ideal antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang.

BAB IV Penutup, Bab ini berisi kesimpulan sebagai jawaban atas rumusan masalah penelitian. Selain itu, bab ini juga memuat rekomendasi yang diajukan oleh penulis sebagai masukan dalam rangka penguatan implementasi prinsip *checks and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang di masa yang akan datang.

BAB II

**TINJAUAN KONSEPTUAL TENTANG *CHECKS AND BALANCES*,
PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG DAN PARTISIPASI
MASYARAKAT**

A. Konsep *Checks and Balances* dalam Teori Ketatanegaraan

Prinsip *checks and balances* merupakan asas dalam sistem ketatanegaraan yang menekankan pentingnya kesetaraan kedudukan antara kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif, serta perlunya mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi antar ketiganya. Prinsip ini bertujuan untuk memastikan bahwa kekuasaan negara dijalankan secara teratur, terbatas, dan diawasi dengan baik, sehingga potensi terjadinya penyalahgunaan wewenang oleh aparatur negara maupun oleh individu yang menduduki jabatan publik dapat dicegah dan diatasi secara efektif.²⁶ Mekanisme *checks and balances* dalam suatu sistem demokrasi merupakan unsur yang esensial dan tidak dapat diabaikan. Kehadiran mekanisme ini bertujuan untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan kekuasaan oleh individu maupun institusi tertentu, serta untuk menghindari konsentrasi kekuasaan pada satu entitas saja. Melalui penerapan sistem ini, antar lembaga negara dapat menjalankan fungsi pengawasan dan pengendalian secara timbal balik, bahkan saling melengkapi dalam rangka mewujudkan tata kelola pemerintahan yang demokratis, transparan, dan akuntabel.²⁷

²⁶ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2010, hlm. 61.

²⁷ Afan Gaffar, *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm. 89.

Prinsip *checks and balances* dalam praktik ketatanegaraan diwujudkan melalui pembagian kewenangan antar lembaga negara dan keterlibatan lebih dari satu lembaga dalam pengambilan keputusan strategis, sehingga masing-masing lembaga dapat saling mengontrol dan menyeimbangkan peran satu sama lain. Prinsip ini juga memberikan ruang bagi mekanisme hukum seperti pengujian undang-undang terhadap konstitusi dan penyelesaian sengketa kewenangan antar lembaga oleh lembaga peradilan yang independen.²⁸

Dalam kajian teori ketatanegaraan, keberadaan lembaga perwakilan rakyat menempati posisi yang sangat strategis karena berfungsi sebagai representasi kehendak rakyat sekaligus sebagai pengimbang kekuasaan eksekutif. Dalam doktrin *trias politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu, lembaga legislatif dipahami sebagai salah satu cabang kekuasaan negara yang berdiri secara mandiri dan terpisah dari cabang kekuasaan lainnya. Untuk menjalankan perannya tersebut, lembaga perwakilan rakyat pada umumnya dibekali dengan tiga fungsi utama, yaitu fungsi legislasi, fungsi pengawasan, dan fungsi anggaran. Melalui fungsi-fungsi tersebut, lembaga legislatif diharapkan mampu mengendalikan jalannya kekuasaan negara agar tetap berada dalam koridor konstitusional.²⁹

Prinsip *checks and balances* berangkat dari gagasan bahwa setiap pelaksana kekuasaan negara tidak boleh menjalankan kewenangannya secara absolut, melainkan harus senantiasa diawasi dan dibatasi oleh kekuasaan

²⁸ Sunarto, "Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 45 No. 2 (April 2016), hlm. 159-160.

²⁹ Hadi, *Op. Cit.*, hlm. 2-3.

lembaga negara lainnya. Dengan kata lain, kekuasaan harus membatasi kekuasaan (*power limits power*). Dalam perkembangan teori ketatanegaraan modern, prinsip *checks and balances* tidak hanya dimaknai sebagai mekanisme pengawasan eksternal antar cabang kekuasaan negara, tetapi juga mencakup pengawasan internal di dalam masing-masing lembaga negara, termasuk di dalam lembaga perwakilan rakyat itu sendiri. Penerapan prinsip ini menjadi prasyarat penting bagi terselenggaranya pemerintahan yang demokratis, transparan, dan akuntabel.

Dalam konteks praktik ketatanegaraan, efektivitas prinsip *checks and balances* sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang berkembang. Hubungan timbal balik antara Presiden dan DPR yang didominasi oleh partai-partai politik pendukung pemerintah berpotensi melemahkan fungsi pengawasan DPR terhadap kekuasaan eksekutif. Kondisi tersebut menimbulkan kekhawatiran bahwa prinsip *checks and balances* tidak lagi dijalankan secara optimal, melainkan cenderung bergeser menjadi relasi politik yang saling menguntungkan antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif. Situasi ini menunjukkan bahwa keberadaan mekanisme *checks and balances* secara normatif belum tentu menjamin efektivitas pengawasan apabila tidak disertai dengan komitmen politik untuk menjaga keseimbangan kekuasaan.³⁰

³⁰ Muhammad Akbar Siregar et al., “Dinamika *Check dan Balance* antar Lembaga Negara di Indonesia pada Masa Periode Kedua Presiden Jokowi”, *Journal of Contemporary Law Studies*, Vol. 2, No. 4, 2025, hlm. 4-5, DOI: 10.47134/lawstudies.v2i4.4765

Pengalaman ketatanegaraan Indonesia sebelum amandemen UUD 1945 memperlihatkan lemahnya penerapan prinsip *checks and balances*. Pada masa tersebut, kekuasaan eksekutif, khususnya Presiden, memiliki kewenangan yang sangat dominan, termasuk dalam bidang legislasi. DPR tidak berfungsi secara efektif sebagai pengimbang kekuasaan Presiden dan cenderung berperan sebagai lembaga yang memberikan legitimasi formal terhadap kebijakan pemerintah. Dominasi Presiden dalam proses pembentukan undang-undang mencerminkan tidak berjalannya mekanisme pengawasan yang memadai dalam sistem ketatanegaraan.

Pasca amandemen UUD 1945, struktur ketatanegaraan Indonesia mengalami perubahan mendasar dengan mengadopsi doktrin pemisahan kekuasaan yang disertai dengan penerapan prinsip *checks and balances*. Perubahan tersebut bertujuan untuk menciptakan keseimbangan kewenangan antara cabang-cabang kekuasaan negara, khususnya antara Presiden dan DPR dalam proses pembentukan undang-undang. Meskipun demikian, dalam praktiknya penerapan prinsip *checks and balances* tersebut belum sepenuhnya mencapai bentuk ideal, karena masih terdapat berbagai celah yang memungkinkan terjadinya penyimpangan dari semangat konstitusional yang hendak diwujudkan.³¹

³¹ Tanto Lailam, "Problem dan Solusi Penataan *Checks and Balances System* dalam Pembentukan dan Pengujian Undang-Undang di Indonesia (*Problem and Solutions for Arranging of the Checks and Balances System in the Process of Making Law and Constitutional Review in Indonesia*)", *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 12, No. 1, 2021, hlm. 6-7.

Dalam menganalisis relasi *checks and balances* antara Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang, perlu adanya keterkaitan pendekatan ketatanegaraan dengan teori perundang-undangan. Hal ini disebabkan karena pembentukan undang-undang tidak hanya merupakan proses politik, tetapi juga merupakan proses normatif yang tunduk pada prinsip, metode, dan rasionalitas hukum tertentu. Oleh karena itu, hubungan kekuasaan antara Presiden dan DPR dalam legislasi tidak dapat dipahami semata-mata sebagai relasi politik, melainkan juga sebagai relasi yang dibingkai oleh sistem dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan.

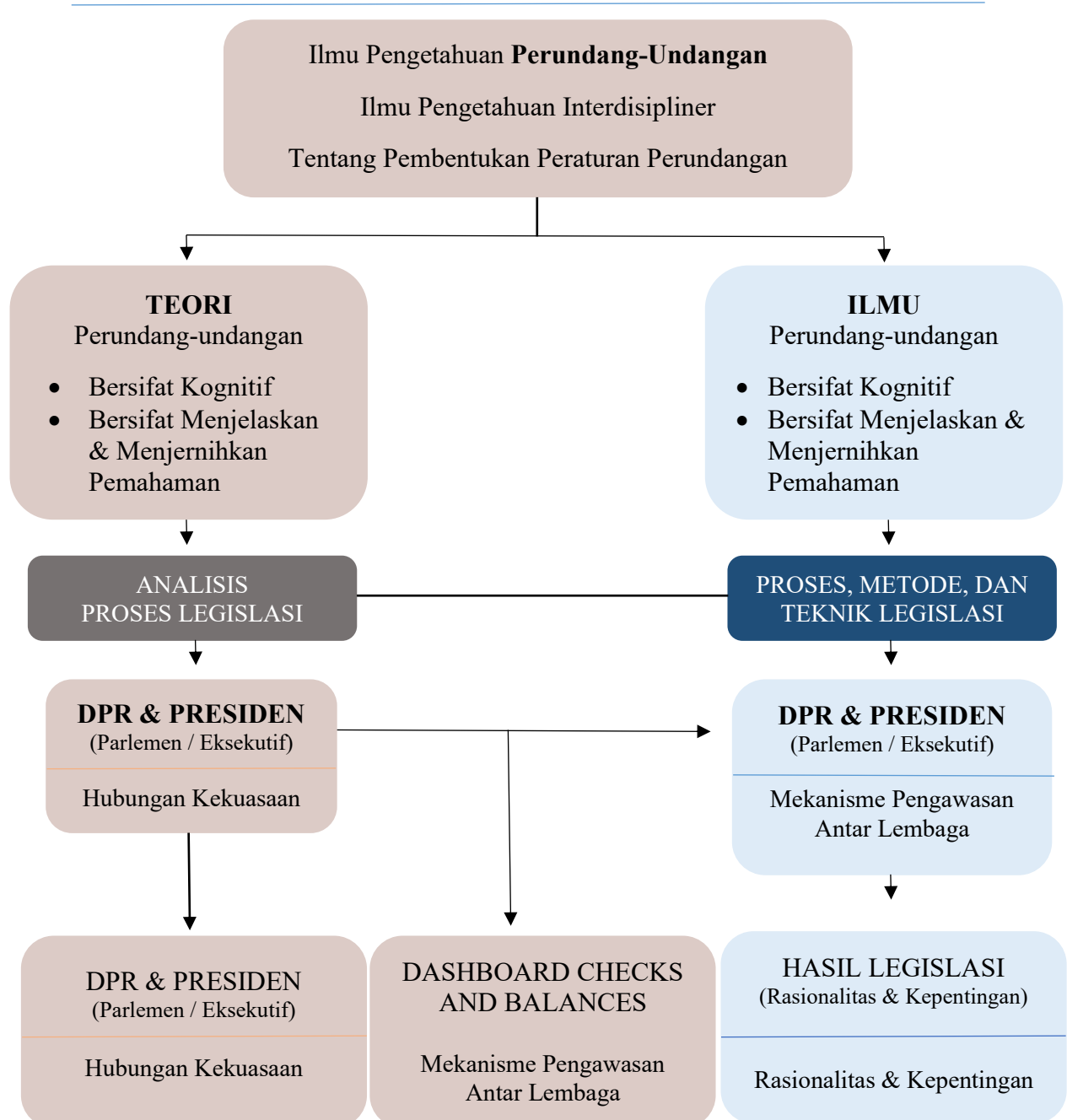
Dalam perspektif ilmu perundang-undangan, proses legislasi dipahami sebagai suatu rangkaian kegiatan yang mencakup perencanaan, penyusunan, pembahasan, persetujuan bersama, hingga pengundangan undang-undang. Pada setiap tahapan tersebut, terdapat distribusi kewenangan antara DPR dan Presiden yang secara normatif dirancang untuk saling mengawasi dan mengimbangi. Dengan demikian, mekanisme *checks and balances* tidak hanya bekerja pada tingkat hasil undang-undang, tetapi juga melekat pada struktur dan prosedur pembentukan undang-undang itu sendiri.

Atas dasar itu, untuk memperlihatkan keterkaitan antara teori perundang-undangan dan mekanisme *checks and balances* dalam proses legislasi, berikut disajikan suatu bagan konseptual yang menggambarkan posisi dan interaksi DPR dan Presiden sebagai *co-legislator* dalam sistem pembentukan undang-undang di Indonesia.

Untuk menjelaskan bagaimana prinsip *checks and balances* bekerja dalam fungsi legislasi, khususnya dalam relasi antara DPR dan Presiden, berikut disajikan bagan konseptual yang menggambarkan keterkaitan antara teori perundang-undangan dan mekanisme pengawasan antar lembaga negara.³² Adapun bagannya diuraikan sebagai berikut:

³² I Dewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum*, Malang: Setara Press, 2018, hlm. 147.

TEORI PERUNDANG-UNDANGAN DAN ILMU PERUNDANG-UNDANGAN DALAM PROSES LEGISLASI: Fokus pada *Checks and Balances*



Diadaptasi dari Atmadja & Budiarta (2018)

Dalam penelitian ini, prinsip *checks and balances* dipahami sebagai kerangka normatif untuk menilai relasi kewenangan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang. Oleh karena itu, pembahasan prinsip *checks and balances* selanjutnya akan difokuskan pada konteks legislasi, khususnya dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara.

1. Hubungan Kewenangan Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam Pembentukan Undang-Undang menurut UUD 1945

Untuk memahami hubungan kewenangan antara Presiden dan DPR dalam sistem pemerintahan menurut UUD 1945, perlu dijelaskan makna kewenangan dan bentuk hubungannya. Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang bersumber dari undang-undang, mencakup kekuasaan eksekutif dan legislatif. Wewenang adalah hak untuk melakukan tindakan hukum publik berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku. Hubungan kewenangan antara Presiden dan DPR tampak dalam proses pembentukan undang-undang, baik yang diusulkan oleh pemerintah maupun DPR. Pelaksanaan fungsi legislasi ini hanya dapat berjalan efektif apabila kedua lembaga menjalankan hubungan yang sejajar, seimbang, dan bersifat kemitraan.³³

Walaupun kewenangan membentuk undang-undang berada pada lembaga legislatif, lembaga eksekutif tetap memiliki hak untuk mengajukan rancangan undang-undang. Biasanya, usulan tersebut disampaikan kepada

³³ Radjijo, "Hubungan Kewenangan Presiden dengan DPR dalam Pembentukan Undang-undang Pasca Perubahan UUD 1945", *Jurnal Wacana Hukum* 9, No. 1 (2010), hlm. 2.

anggota legislatif atau melalui partai politik pendukung pemerintah untuk dibahas di lembaga legislatif. Khusus terkait rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara, dalam beberapa sistem pemerintahan presidensial, kewenangan legislatif untuk mengubah rancangan yang diajukan oleh eksekutif dibatasi, bahkan presiden dapat mewajibkan lembaga legislatif untuk menuntaskan proses pembahasan dalam jangka waktu tertentu.³⁴

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sebelum amandemen UUD 1945, kekuasaan legislasi tidak hanya dimiliki oleh DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1), tetapi juga oleh Presiden sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 ayat (1). Namun, kekuasaan legislatif yang diberikan kepada Presiden pada masa itu lebih dominan dibandingkan dengan DPR. Dalam situasi darurat, Presiden memiliki kewenangan untuk menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPU) serta mengeluarkan Peraturan Pemerintah (PP) guna melaksanakan undang-undang. Selain itu, Presiden juga berperan besar dalam menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Pasal 23 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa anggaran pendapatan dan belanja ditetapkan dengan undang-undang. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan anggaran yang diajukan pemerintah, maka pemerintah berhak menggunakan anggaran tahun sebelumnya. Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan untuk membentuk undang-

³⁴ Junaidi, Veri dan Viola Reininda, "Relasi Presiden dan DPR dalam Pembentukan Undang-Undang pada Sistem Pemerintahan Presidensial Multipartai", *Jentera: Jurnal Hukum* 3, no. 1 (2020), hlm. 8.

undang dengan persetujuan DPR. Oleh karena itu, setiap produk perundang-undangan tetap memerlukan persetujuan DPR sebagaimana diperkuat oleh ketentuan Pasal 20 ayat (1), yang menyebutkan bahwa setiap undang-undang harus mendapatkan persetujuan dari DPR.³⁵

Pasca-amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terjadi perubahan mendasar dalam hubungan kewenangan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dalam pembentukan undang-undang. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang, sedangkan Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang. Perubahan ini mencerminkan pergeseran dari dominasi eksekutif menuju pembagian kewenangan kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang. Perubahan ini mencerminkan pergeseran dari dominasi eksekutif menuju pembagian kewenangan yang lebih seimbang antara Presiden dan DPR dalam bidang legislasi.

Pengaturan tersebut menunjukkan bahwa pembentukan undang-undang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dilaksanakan berdasarkan prinsip *checks and balances*, di mana Presiden dan DPR berada dalam posisi sejajar dan saling bergantung satu sama lain. Tidak adanya kewenangan tunggal dalam pembentukan undang-undang dimaksudkan untuk mencegah dominasi

³⁵ Santio, Erik dan Bahder Johan Nasution, "Analisis Kewenangan Presiden Republik Indonesia Di Bidang Legislatif Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945", *Limbago: Journal of Constitutional Law*, Vol. 1, No. 1, 2021, hlm. 6.

salah satu cabang kekuasaan serta memastikan adanya mekanisme pengawasan dan pengendalian dalam proses legislasi.

Dalam konteks inilah hubungan antara Presiden dan DPR dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara menjadi relevan untuk dikaji, guna menilai sejauh mana prinsip *checks and balances* tersebut diimplementasikan secara konsisten dalam praktik legislasi.

2. *Checks and Balances* dalam Sistem Presidensial Indonesia: Hak Prerogatif Presiden

Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, sistem pemerintahan presidensial yang dianut tidak selalu berjalan secara murni sebagaimana karakter ideal sistem presidensial. Pada kondisi tertentu, praktik hubungan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) justru menunjukkan kecenderungan menyerupai sistem parlementer, khususnya ketika DPR memiliki pengaruh yang sangat kuat terhadap arah kebijakan pemerintahan. Secara normatif, hubungan antara Presiden dan DPR dibangun melalui mekanisme *checks and balances* yang bertujuan menciptakan keseimbangan kekuasaan. Namun dalam kenyataannya, DPR kerap dipersepsikan memiliki posisi yang dominan dan bahkan memasuki wilayah kewenangan eksekutif. Situasi tersebut menunjukkan bahwa kewenangan konstitusional yang dimiliki lembaga negara, baik Presiden maupun DPR, berpotensi disalahgunakan apabila tidak dibatasi secara tegas. Oleh karena itu, Undang-Undang Dasar berfungsi sebagai instrumen utama untuk membatasi dan

mengendalikan kekuasaan negara. Tanpa adanya pembatasan konstitusional, kekuasaan yang tidak terkendali berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang dan tindakan sewenang-wenang.³⁶

Dalam sistem presidensial Indonesia, prinsip *checks and balances* dirancang untuk memastikan agar kekuasaan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan tidak dijalankan secara absolut. Presiden memang diberikan kewenangan yang luas oleh konstitusi, termasuk dalam pembentukan kabinet, pengangkatan pejabat negara tertentu, serta penetapan kebijakan strategis. Kewenangan tersebut kerap dikaitkan dengan konsep hak prerogatif Presiden, yakni hak istimewa yang melekat pada jabatan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Namun, dalam konteks negara hukum demokratis, hak prerogatif tidak dapat dipahami sebagai kekuasaan yang bebas dari pengawasan dan pembatasan konstitusional.

Hak prerogatif Presiden merupakan salah satu konsep penting dalam sistem ketatanegaraan yang berkaitan dengan kewenangan khusus yang melekat pada jabatan kepala negara atau kepala pemerintahan. Secara teoritis, hak prerogatif dipahami sebagai kewenangan yang bersifat *residual power*, yaitu kekuasaan sisa yang tidak secara tegas diatur dalam hukum tertulis, namun tetap diakui keberadaannya dalam praktik ketatanegaraan. Hak prerogatif pada mulanya berkembang dalam sistem monarki, di mana raja

³⁶ Sastra, Irmayadi, “*Checks and Balances* Kekuasaan Lembaga Negara guna Menata Pemerintahan yang Baik (*Good Government*)”, *JHR (Jurnal Hukum Replik)*, Vol. 5, No. 2, 2017, hlm. 4-5.

atau ratu memiliki kewenangan tertentu yang dijalankan atas dasar diskresi untuk menjamin kelangsungan pemerintahan.

Dalam perkembangan negara hukum modern yang demokratis, penggunaan hak prerogatif tidak dapat dilepaskan dari prinsip pembatasan kekuasaan. Untuk mengurangi sifat yang tidak demokratis serta mencegah potensi penyalahgunaan kekuasaan, kewenangan prerogatif pada umumnya dibatasi dengan cara memasukkannya ke dalam peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, kewenangan tersebut dapat diuji melalui mekanisme hukum, termasuk melalui proses pengujian undang-undang (*judicial review*) oleh lembaga peradilan. Gagasan pelebagaan sistem pengujian undang-undang oleh kekuasaan kehakiman sesungguhnya telah mengemuka sejak perubahan pertama dan kedua Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun pada tahap tersebut belum terbentuk konsensus untuk mengaturnya secara tegas dan permanen dalam konstitusi.³⁷ Apabila kekuasaan prerogatif telah diatur secara formal dalam undang-undang atau konstitusi, maka kewenangan tersebut tidak lagi disebut sebagai hak prerogatif dalam arti klasik, melainkan berubah menjadi kewenangan yang bersumber langsung dari hukum positif.

Hak prerogatif Presiden memiliki beberapa karakteristik utama, yaitu:

- (1) merupakan *residual power* atau kekuasaan sisa yang tidak secara eksplisit dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan;

³⁷ Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, Bandung: Alfabeta, 2015, hlm. 225.

- (2) bersifat diskresi (*freies Ermessen*), yang memberikan ruang kebebasan bagi Presiden dalam mengambil keputusan tertentu demi kepentingan pemerintahan;
- (3) pada dasarnya tidak tertulis secara eksplisit dalam hukum positif;
- (4) meskipun bersifat diskresi, penggunaan hak prerogatif tetap dibatasi oleh prinsip-prinsip negara hukum dan mekanisme pengawasan;
- (5) kehilangan sifatnya sebagai prerogatif apabila telah diatur secara formal dalam undang-undang atau konstitusi.³⁸

Dalam konteks ketatanegaraan Indonesia, hak prerogatif Presiden tidak dapat dipahami sebagai kekuasaan yang bersifat absolut. Penerapan prinsip *checks and balances* mengharuskan agar setiap kewenangan Presiden, termasuk yang dikategorikan sebagai prerogatif, tetap berada dalam koridor konstitusi dan dapat diawasi oleh lembaga negara lainnya. Oleh karena itu, penggunaan hak prerogatif Presiden harus ditempatkan sebagai instrumen konstitusional yang bertujuan untuk menjamin efektivitas pemerintahan, bukan sebagai sarana untuk memperluas kekuasaan tanpa batas.

Dalam kerangka teori ketatanegaraan, mekanisme pembatasan kekuasaan juga berkaitan dengan konsep *negative legislation*, yakni kewenangan lembaga tertentu untuk menilai atau membatalkan keabsahan suatu undang-undang tanpa terlibat langsung dalam proses pembentukannya. Meskipun UUD 1945 tidak secara eksplisit menyebutkan teori *trias politica*, pembagian kekuasaan secara implisit tercermin dalam struktur UUD 1945 yang memisahkan pengaturan mengenai lembaga-lembaga negara ke dalam bab-bab tersendiri, seperti Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara,

³⁸ Ni'matul Huda, "Hak Prerogatif Presiden dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia", *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum*, Vol. 8, No. 18, 2001, hlm. 4.

Bab VII tentang Dewan Perwakilan Rakyat, serta Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman. Pembagian ini menunjukkan bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia dibangun atas dasar pemisahan dan pembagian kekuasaan sebagai fondasi penerapan prinsip *checks and balances*.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kekuasaan legislatif dijalankan oleh Presiden bersama dengan DPR, sedangkan kekuasaan eksekutif berada di tangan Presiden yang dibantu oleh para menteri. Adapun kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya. Kekuasaan eksekutif mencakup kewenangan untuk menjalankan undang-undang sekaligus mengatur penyelenggaraan pemerintahan negara, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Sementara itu, kekuasaan legislatif merupakan kewenangan untuk membentuk undang-undang yang secara tegas diberikan kepada DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (1) UUD 1945. Selain fungsi legislasi, DPR juga menjalankan fungsi representasi dengan menyerap dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat, serta memiliki kewenangan konstitusional lain seperti memberikan persetujuan kepada Presiden untuk menyatakan perang, membuat perjanjian internasional tertentu, dan terlibat dalam proses pengangkatan pejabat negara tertentu.³⁹ Kewenangan-

³⁹ Rajab Ahirullah dan Muhtar Said, "Urgensi *Checks and Balances* dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia", *Advances in Social Humanities Research*, Vol. 1, No. 9, 2023, hlm. 12.

kewenangan tersebut menempatkan DPR sebagai aktor penting dalam mekanisme *checks and balances* terhadap kekuasaan eksekutif.

Fungsi pengawasan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia secara normatif dilaksanakan oleh lembaga legislatif, yaitu DPR dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Hal ini diatur dalam Pasal 20A ayat (1) dan Pasal 22D ayat (3) UUD 1945. DPR menjalankan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang dan kebijakan pemerintah, sedangkan DPD melakukan pengawasan terbatas terhadap bidang-bidang tertentu yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Hasil pengawasan DPD disampaikan kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti. Dengan demikian, fungsi pengawasan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menjadi instrumen penting dalam menjaga keseimbangan kekuasaan antara eksekutif dan legislatif.⁴⁰

3. Presidensialisme Multipartai dan Dinamika Legislasi

Dalam sistem presidensial, hubungan antara cabang eksekutif dan legislatif dirancang untuk bersifat independen dan saling mengimbangi. Di Amerika Serikat, apabila antara eksekutif dan legislatif tidak tercapai kesepakatan terkait kebijakan anggaran, keadaan tersebut dapat berujung pada penghentian sementara aktivitas pemerintahan (*government shutdown*). Fenomena ini mencerminkan bahwa kekuasaan eksekutif dan legislatif berdiri secara terpisah dan memiliki otonomi dalam menjalankan kewenangannya

⁴⁰ Indra Budi Jaya, "Paradigma Oposisi dan Prinsip *Checks and Balances* dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia", *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora*, Vol. 2, No. 3, Mei 2025, hlm. 13.

masing-masing. Salah satu wujud konkret penerapan prinsip *checks and balances* dalam sistem presidensial Amerika Serikat adalah tetap terbukanya ruang bagi partai oposisi untuk memperoleh kursi di parlemen dan menjalankan fungsi pengawasan terhadap presiden. Kondisi ini juga dikenal dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, di mana partai oposisi secara normatif tetap memiliki kedudukan dan peran pengawasan terhadap jalannya pemerintahan, meskipun efektivitasnya sangat bergantung pada konfigurasi politik di parlemen.⁴¹

Dalam konteks negara yang menganut sistem presidensial multipartai seperti Indonesia, dinamika hubungan antara Presiden dan DPR menjadi lebih kompleks. Scott Mainwaring mengemukakan bahwa kombinasi antara sistem presidensial dan sistem multipartai cenderung melahirkan presiden minoritas yang tidak memiliki dukungan legislatif yang kuat. Dalam kondisi tersebut, presiden berpotensi menghadapi lembaga legislatif yang bersifat antagonistik, sehingga kesulitan menjalankan agenda pemerintahan secara efektif dan bahkan dapat menimbulkan kebuntuan politik (*deadlock*). Pandangan ini sejalan dengan pendapat Saldi Isra yang menyatakan bahwa adanya *dual legitimacy* dalam sistem presidensial sering kali memicu ketegangan antara eksekutif dan legislatif, terutama ketika mayoritas partai politik di parlemen berbeda dengan partai pengusung presiden.

⁴¹ Susandi Decapriu Putra Pamungkas dan Gede Ngurah Darma Suputra, "Pemberlakuan Asas Pembagian Kekuasaan dalam Prinsip *Checks and Balances* Menurut Teori Hukum Tata Negara di Indonesia dan Amerika Serikat", *Wijaya Putra Law Review*, Vol. 2, No. 2, 2023, hlm. 12-13.

Sebaliknya, apabila mayoritas partai politik di DPR merupakan pendukung Presiden, sistem presidensial justru berisiko mengarah pada konsentrasi kekuasaan yang berlebihan. Arend Lijphart mengingatkan bahwa *majoritarianism means the concentration of political power in the hands of the majority*, dan apabila kekuasaan mayoritas tersebut terakumulasi pada lembaga kepresidenan, maka presiden berpotensi menjadi sangat dominan, bahkan bersikap otoriter. Kondisi ini menunjukkan bahwa baik situasi presiden minoritas maupun presiden dengan dukungan mayoritas penuh sama-sama menyimpan risiko terhadap stabilitas dan kualitas demokrasi.

Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, hubungan antara lembaga eksekutif dan legislatif tidak dapat dipisahkan, terutama dalam sistem presidensial multipartai yang menuntut adanya kerja sama politik yang intensif. Ketergantungan antara Presiden dan DPR semakin nyata dalam proses pembentukan undang-undang. Meskipun secara konstitusional DPR merupakan pemegang kekuasaan pembentukan undang-undang, keterlibatan Presiden dalam proses legislasi tetap menjadi elemen yang tidak terpisahkan. Presiden tidak hanya berperan sebagai pelaksana undang-undang, tetapi juga memiliki kewenangan untuk mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR dan terlibat secara aktif dalam pembahasan hingga tercapai persetujuan bersama.⁴²

⁴² Veri Junaidi dan Viola Reininda, "Relasi Presiden dan DPR dalam Pembentukan Undang-Undang pada Sistem Pemerintahan Presidensial Multipartai", *Jentera: Jurnal Hukum*, Vol. 3, No. 1, 2020, hlm. 3-4.

Keterlibatan Presiden Indonesia dalam pembahasan rancangan undang-undang menunjukkan perbedaan mendasar dibandingkan dengan praktik sistem presidensial murni seperti di Amerika Serikat. Di Amerika Serikat, Presiden tidak terlibat dalam proses pembahasan rancangan undang-undang di parlemen, namun memiliki hak veto untuk menolak pengesahan undang-undang yang telah disetujui oleh legislatif. Hak veto tersebut merupakan instrumen konstitusional dalam kerangka *checks and balances* yang bertujuan mencegah dominasi mayoritas legislatif serta melindungi kepentingan publik dari produk hukum yang berpotensi merugikan.

Dalam konteks Indonesia, Presiden tidak memiliki kewenangan veto dalam arti menolak pengesahan undang-undang yang telah disetujui DPR. Namun demikian, hal ini tidak berarti Presiden sama sekali tidak memiliki pengaruh dalam proses legislasi. Menurut Denny Indrayana, veto Presiden Indonesia justru terletak pada tahap awal pembentukan undang-undang, karena setiap rancangan undang-undang wajib dibahas secara bersama antara DPR dan Presiden untuk memperoleh persetujuan bersama sebelum disahkan. Mekanisme ini menunjukkan bahwa prinsip *checks and balances* dalam sistem presidensial multipartai Indonesia dijalankan melalui pola keterlibatan bersama (*shared legislative power*), bukan melalui pemisahan kekuasaan yang kaku sebagaimana dalam sistem presidensial murni.⁴³

⁴³ Julyans Lendo, "Kewenangan Presiden terhadap Pengesahan Rancangan Undang-Undang Ditinjau dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945", *Lex Privatum*, Vol. 10, No. 6, 2020, hlm. 5.

B. Kedudukan dan Pengaturan Kementerian Negara dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024

Secara teoretis, kelembagaan dipahami sebagai seperangkat aturan yang membentuk dan membatasi interaksi antaraktor dalam suatu sistem pemerintahan. Jack Knight mendefinisikan kelembagaan sebagai sekumpulan aturan yang membentuk struktur interaksi sosial politik. Sementara itu, Elinor Ostrom memaknai kelembagaan sebagai sistem aturan yang menentukan siapa yang berwenang mengambil keputusan, tindakan apa yang diperbolehkan atau dilarang, serta prosedur yang harus diikuti dalam proses pengambilan keputusan publik. Pemahaman ini menempatkan kelembagaan negara, termasuk kementerian, sebagai bagian dari sistem aturan hukum yang mengatur distribusi kewenangan dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁴⁴

Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 mengenai Kementerian Negara mengatur kembali ketentuan mengenai jumlah kementerian negara. Pasal 15 undang-undang tersebut menyatakan bahwa jumlah keseluruhan kementerian ditetapkan sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden. Ketentuan ini menunjukkan bahwa penentuan jumlah kementerian ditempatkan sebagai bagian dari kewenangan Presiden dalam menyusun struktur kabinet pemerintahan.⁴⁵

⁴⁴ Riawan Tjandra, "Pergeseran Konsep Kelembagaan Kementerian Negara dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara", *Proceeding APHTN-HAN*, Vol. 2, No. 1, 2024, hlm. 8.

⁴⁵ Ahmad Fauzi, "Pembatasan Kewenangan Penambahan Kementerian Negara oleh Presiden (Pembentukan Kabinet Merah Putih oleh Presiden Prabowo Subianto)", *Bulletin of Law Research*, Vol. 1, No. 2, 2024, hlm. 5.

Sebelum perubahan melalui Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024, pengaturan mengenai kementerian negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008. Undang-undang tersebut menetapkan batas maksimal jumlah kementerian negara sebanyak 34 kementerian. Selain itu, UU No. 39 Tahun 2008 mengelompokkan kementerian negara ke dalam tiga kategori, yaitu: (1) kementerian yang secara tegas disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945; (2) kementerian yang menangani urusan pemerintahan tertentu sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945; dan (3) kementerian yang berfungsi untuk memperkuat, mengoordinasikan, dan menyinkronkan program pemerintah.⁴⁶

Berdasarkan uraian tersebut, Bab ini memberikan gambaran normatif mengenai pengaturan kementerian negara dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 serta kedudukannya dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selanjutnya, pengaturan tersebut akan dianalisis secara kritis dalam Bab berikutnya untuk menilai kesesuaiannya dengan prinsip *checks and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat sebagaimana diatur dalam UUD NRI Tahun 1945.

1. Teori dan Pengaturan Pembentukan Undang-Undang

Pembentukan undang-undang merupakan salah satu fungsi utama dalam penyelenggaraan negara hukum demokratis. Proses ini tidak hanya

⁴⁶ Ali Imran Nasution *et al.*, “Relevansi Peran Kementerian Koordinator dalam Sistem Presidensial: Studi Komparatif dan Rekomendasi Kebijakan untuk Sistem Pemerintahan Indonesia (*The Relevance of the Role of the Coordinating Ministry in the Presidential System: A Comparative Study and Policy Recommendations for the Indonesian Government System*)”, *Perspektif Hukum*, 2025, hlm. 3-4.

berkaitan dengan aspek teknis perumusan norma hukum, tetapi juga mencerminkan relasi kewenangan antar lembaga negara yang terlibat di dalamnya. Oleh karena itu, untuk memahami pembentukan undang-undang secara komprehensif, perlu dikaji baik dari perspektif teoretis maupun sudut pandang pengaturan hukum positif yang berlaku.

Secara teoretis, pembentukan undang-undang berkaitan erat dengan konsep pemisahan kekuasaan dan mekanisme *checks and balances* antara cabang kekuasaan negara, khususnya antara lembaga legislatif dan eksekutif. Sementara itu, secara normatif, pembentukan undang-undang di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta peraturan perundang-undangan yang mengatur tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Atas dasar tersebut, subbab ini akan menguraikan teori pembentukan undang-undang dan pengaturan pembentukannya dalam sistem hukum Indonesia.

2. Teori Pembentukan Undang-Undang

Pembentukan undang-undang merupakan proses fundamental dalam negara hukum yang berfungsi untuk menciptakan norma hukum yang mengikat secara umum. Dalam perspektif teori negara hukum, undang-undang dipandang sebagai instrumen utama untuk membatasi kekuasaan negara serta menjamin kepastian hukum dan perlindungan hak asasi manusia.

Dalam sistem demokrasi, pembentukan undang-undang merupakan perwujudan kedaulatan rakyat yang dilaksanakan melalui lembaga perwakilan. Oleh karena itu, proses legislasi tidak hanya bersifat teknis

yuridis, tetapi juga mengandung dimensi politik hukum yang mencerminkan relasi kekuasaan, kepentingan publik, dan arah kebijakan negara. Pembentukan undang-undang harus dilakukan secara transparan, akuntabel, dan partisipatif agar menghasilkan produk hukum yang legitim dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Teori legislasi modern menempatkan pembentukan undang-undang sebagai proses konstitusional yang melibatkan berbagai aktor negara, terutama lembaga legislatif dan eksekutif. Keterlibatan lebih dari satu lembaga dalam proses legislasi dimaksudkan untuk menciptakan mekanisme saling mengawasi dan mengimbangi, sehingga kualitas undang-undang yang dihasilkan dapat terjaga.

Dalam kajian teori hukum, pembentukan undang-undang dapat dipahami melalui dua pendekatan utama, yaitu pendekatan formil dan pendekatan materiil. Pendekatan formil memandang pembentukan undang-undang sebagai suatu proses prosedural yang harus mengikuti tahapan dan tata cara tertentu sebagaimana ditentukan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Penekanan utama dalam pendekatan ini adalah pada aspek kewenangan lembaga pembentuk undang-undang, prosedur pembahasan, serta mekanisme pengesahan dan pengundangan.

3. Teori Pembentukan Undang-Undang secara Formil

Teori pembentukan undang-undang secara formil menitikberatkan pada prosedur, tahapan, dan kewenangan lembaga negara dalam proses pembentukan undang-undang. Dalam perspektif ini, suatu undang-undang

dinilai sah dan mengikat apabila dibentuk oleh lembaga yang berwenang serta melalui tata cara yang ditentukan oleh konstitusi dan peraturan perundang-undangan. Fokus utama teori formil bukan pada isi norma, melainkan pada legislatif prosedural dari proses legislasi.

Dalam negara hukum, kepatuhan terhadap prosedur pembentukan undang-undang merupakan syarat fundamental bagi terjaminnya kepastian hukum. Prosedur legislasi yang jelas berfungsi untuk membatasi kekuasaan pembentuk undang-undang agar tidak bertindak sewenang-wenang. Oleh karena itu, teori formil memandang bahwa pelanggaran terhadap tahapan atau mekanisme pembentukan undang-undang dapat berimplikasi pada cacat prosedural yang berpotensi mengakibatkan undang-undang tersebut tidak memiliki kekuatan hukum mengikat.

Dalam konteks sistem ketatanegaraan Indonesia, teori pembentukan undang-undang secara formil berkaitan erat dengan prinsip *checks and balances*, karena proses legislasi melibatkan lebih dari satu cabang kekuasaan negara. Keterlibatan DPR dan Presiden dalam pembahasan serta persetujuan bersama terhadap rancangan undang-undang merupakan bentuk pengawasan timbal balik yang dimaksudkan untuk menjaga keseimbangan kekuasaan. Dengan demikian, teori formil menegaskan bahwa legitimasi undang-undang tidak hanya ditentukan oleh substansi normanya, tetapi juga oleh kepatuhan terhadap prosedur konstitusional dalam pembentukannya.

4. Teori Pembentukan Undang-Undang secara Materiil

Berbeda dengan teori formil, teori pembentukan undang-undang secara materiil menekankan pada substansi atau isi dari undang-undang yang dibentuk. Teori ini memandang bahwa suatu undang-undang tidak cukup dinilai dari aspek prosedural semata, melainkan juga harus memenuhi prinsip-prinsip keadilan, rasionalitas, dan kesesuaian dengan nilai-nilai dasar yang hidup dalam masyarakat serta konstitusi.

Dalam perspektif teori materiil, undang-undang dipandang sebagai instrumen untuk mewujudkan tujuan negara dan melindungi hak-hak warga negara. Oleh karena itu, isi undang-undang harus mencerminkan kepentingan umum, menjamin perlindungan hak asasi manusia, serta tidak bertentangan dengan norma konstitusional. Undang-undang yang dibentuk secara prosedural sah, tetapi mengandung substansi yang bertentangan dengan konstitusi atau nilai keadilan, tetap dapat dinilai cacat secara materiil. Sementara itu, pendekatan materiil menitikberatkan pada substansi undang-undang, yakni sejauh mana norma yang dibentuk mencerminkan nilai keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan bagi masyarakat. Undang-undang tidak hanya dinilai sah secara prosedural, tetapi juga harus memenuhi tujuan hukum serta selaras dengan nilai-nilai konstitusi dan kebutuhan sosial yang berkembang.

Hubungan antara hukum formil dan hukum materiil bersifat saling melengkapi dan tidak dapat dipisahkan. Setiap sistem hukum yang utuh mensyaratkan keberadaan kedua unsur tersebut secara simultan. Dengan kata

lain suatu aturan hukum yang lengkap harus mengandung ketentuan mengenai substansi norma sekaligus mekanisme pembentukan dan penerapannya.⁴⁷

C. Teori Legislasi Responsif

Teori legislasi responsif berkembang sebagai kritik terhadap model pembentukan undang-undang yang bersifat elitis dan tertutup. Teori ini memandang bahwa hukum tidak boleh dipahami semata-mata sebagai produk formal lembaga negara, melainkan sebagai sarana untuk merespons kebutuhan dan dinamika sosial yang berkembang di masyarakat. Oleh karena itu, pembentukan undang-undang harus membuka ruang partisipasi publik secara luas agar norma hukum yang dihasilkan bersifat adaptif dan kontekstual.

Dalam teori legislasi responsif, partisipasi masyarakat diposisikan sebagai elemen kunci dalam proses pembentukan undang-undang. Keterlibatan masyarakat sejak tahap perencanaan, penyusunan, hingga pembahasan undang-undang dipandang penting untuk memastikan bahwa regulasi yang dibentuk tidak terlepas dari realitas sosial. Legislasi yang responsif diharapkan mampu menjembatani kepentingan negara dan kepentingan masyarakat secara seimbang.

Teori ini juga menegaskan bahwa legitimasi undang-undang tidak hanya bersumber dari kewenangan formal lembaga pembentuknya, tetapi

⁴⁷ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni (Pure Theory of Law)*, terj. Raisul Muttaqien, (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 254.

juga dari tingkat penerimaan dan keterlibatan masyarakat dalam proses legislasi. Dalam konteks negara hukum demokratis, legislasi responsif memperkuat prinsip *checks and balances* dengan menempatkan masyarakat sebagai unsur pengawas eksternal terhadap proses pembentukan undang-undang. Dengan demikian, kekuasaan legislasi tidak hanya dikontrol oleh antar lembaga, tetapi juga oleh partisipasi publik yang bermakna.

Pembentukan undang-undang dalam negara demokratis modern juga tidak dapat dilepaskan dari prinsip *checks and balances*. Prinsip ini menghendaki agar kewenangan legislasi tidak dimonopoli oleh satu cabang kekuasaan, melainkan dijalankan melalui mekanisme kerja bersama antara lembaga legislatif dan eksekutif. Keterlibatan Presiden dalam proses pembentukan undang-undang dimaksudkan sebagai instrumen pengimbang terhadap kekuasaan DPR, sekaligus sebagai sarana pengawan agar produk legislasi tetap berada dalam koridor kebijakan pemerintahan dan kepentingan nasional. Dengan demikian, pembentukan undang-undang merupakan arena interaksi kekuasaan yang secara teoritis dirancang untuk mencegah dominasi salah satu lembaga negara, sekaligus menjamin kualitas dan legitimasi undang-undang yang dihasilkan.

Selain itu, teori hukum responsif memberikan kontribusi penting dalam memahami pembentukan undang-undang di era demokrasi modern. Teori ini menekankan bahwa proses legislasi tidak boleh bersifat elitis dan tertutup, melainkan harus terbuka terhadap aspirasi masyarakat serta responsif terhadap dinamika sosial. Pembentukan undang-undang yang responsif

mengharuskan pembentuk undang-undang untuk tidak hanya mematuhi prosedur formal, tetapi juga memperhatikan dampak sosial, politik, dan ekonomi dari norma yang dibentuk.

1. Dasar Konstitusional Pembentukan Undang-Undang

Pembentukan undang-undang di Indonesia memiliki dasar konstitusional yang kuat sebagaimana ditegaskan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, yang mengandung konsekuensi bahwa seluruh penyelenggaraan pemerintahan, termasuk pembentukan peraturan perundang-undangan, harus didasarkan pada hukum dan dilakukan melalui mekanisme yang sah secara konstitusional.⁴⁸

Dasar konstitusional pembentukan undang-undang di Indonesia diatur secara tegas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai perwujudan prinsip negara hukum dan demokrasi konstitusional. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menegaskan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.⁴⁹ Ketentuan ini menempatkan DPR sebagai pemegang fungsi legislasi utama dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sekaligus mencerminkan peran representatif DPR sebagai lembaga perwakilan rakyat.

Selain itu, pembentukan undang-undang juga berlandaskan pada prinsip kedaulatan rakyat sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UUD

⁴⁸ UUD NRI Tahun 1945, Pasal 1 ayat (3)

⁴⁹ UUD NRI Tahun 1945, Pasal 20 ayat (1)

1945 yang menegaskan bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.⁵⁰ Prinsip ini menunjukkan bahwa undang-undang pada hakikatnya merupakan perwujudan kehendak rakyat yang dilaksanakan melalui mekanisme perwakilan di Dewan Perwakilan Rakyat serta melalui keterlibatan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan.

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang, sementara Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menentukan bahwa setiap rancangan undang-undang dibahas bersama oleh DPR dan Presiden untuk memperoleh persetujuan bersama. Ketentuan ini menunjukkan bahwa sejak tahap pengajuan hingga pembahasan, proses legislasi di Indonesia melibatkan cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif secara simultan.

Secara kelembagaan, UUD 1945 telah mengatur secara tegas kewenangan pembentukan undang-undang. Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 menentukan bahwa Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang.⁵¹ Kemudian, Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk mengajukan rancangan undang-undang.⁵² Selanjutnya, Pasal 20 ayat (2) UUD 1945 menegaskan bahwa setiap rancangan undang-undang harus dibahas bersama antara DPR dan Presiden untuk memperoleh persetujuan bersama.⁵³ Berdasarkan ketentuan-ketentuan

⁵⁰ UUD NRI Tahun 1945, Pasal 1 ayat (2)

⁵¹ UUD NRI Tahun 1945, Pasal 20 ayat (1)

⁵² UUD NRI Tahun 1945 Pasal 5 ayat (1)

⁵³ UUD NRI Tahun 1945 Pasal 20 ayat (2)

tersebut, dapat disimpulkan bahwa pembentukan undang-undang di Indonesia dijalankan dalam kerangka *checks and balances* yang bertujuan membatasi dan menyeimbangkan kewenangan antar lembaga negara dengan tujuan mencegah dominasi kekuasaan legislasi oleh satu institusi.

Lebih lanjut, Pasal 20 ayat (4) UUD menegaskan bahwa Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang.⁵⁴ Apabila Presiden tidak mengesahkan rancangan undang-undang tersebut dalam waktu tiga puluh hari sejak disetujui bersama, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan. Ketentuan ini menegaskan bahwa kewenangan Presiden dalam tahap pengesahan tidak bersifat absolut, sehingga mencegah terjadinya dominasi kekuasaan eksekutif dalam proses legislasi.

Selain itu, Pasal 22A UUD 1945 memberikan dasar konstitusional bagi pengaturan lebih lanjut mengenai tata cara pembentukan undang-undang melalui undang-undang. Sebagai pelaksanaan ketentuan tersebut, dibentuk Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Undang-undang ini mengatur secara rinci tahapan pembentukan undang-undang, mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan, hingga pengundangan. Keefektifan undang-undang berfungsi sebagai kondisi pendukung agar tata hukum tetap hidup dan berdaya guna, namun tidak dapat disamakan dengan keabsahan normatifnya.

⁵⁴ UUD NRI Tahun 1945 Pasal 20 ayat (4)

Oleh karena itu, kegagalan suatu undang-undang dalam mencapai efektivitas pelaksanaan tidak serta-merta menggugurkan status keabsahannya, sepanjang undang-undang tersebut dibentuk sesuai dengan ketentuan formil yang berlaku.⁵⁵

Prinsip konstitusional pembentukan undang-undang tersebut kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Undang-undang ini menegaskan bahwa pembentukan undang-undang harus dilakukan berdasarkan asas kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, serta asas keterbukaan yang memungkinkan partisipasi masyarakat. Dengan pengaturan tersebut, proses pembentukan undang-undang tidak hanya dikendalikan oleh prosedur formal, tetapi juga diarahkan untuk berlangsung secara terbuka dan partisipatif sebagai bagian dari mekanisme pengawasan dalam sistem ketatanegaraan.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020 menempatkan prinsip partisipasi masyarakat yang bermakna sebagai unsur konstitusional dalam pembentukan undang-undang, sehingga pelanggaran terhadap keterbukaan dan partisipasi publik dapat menyebabkan undang-undang dinilai cacat secara formil.⁵⁶ Dalam kerangka tersebut, prinsip *checks and balances* tidak hanya tercermin pada pembagian kewenangan secara

⁵⁵ Kelsen, *Teori Hukum Murni*, hlm. 234.

⁵⁶ MKRI, Putusan No. 91/PUU-XVIII/2020, hlm. 393.

normatif dalam UUD 1945, tetapi juga diwujudkan secara prosedural melalui mekanisme pembentukan undang-undang. Keterlibatan DPR dan Presiden dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang menunjukkan adanya keseimbangan kekuasaan, di mana tidak satu pun lembaga dapat membentuk undang-undang secara sepihak.⁵⁷ Dengan demikian, dasar konstitusional dan pengaturan normatif pembentukan undang-undang di Indonesia secara inheren mencerminkan penerapan prinsip *checks and balances* antara cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif.

2. Pengaturan Pembentukan Undang-Undang dalam Peraturan Perundang-Undangan

Dalam teori hukum dikenal adanya landasan keberlakuan undang-undang. Landasan ini diperlukan agar peraturan perundang-undangan memiliki kaidah/norma hukum yang sah secara hukum (*legal validity*) serta mampu menghasilkan peraturan yang tangguh, efektif, dan berkualitas. Tanpa adanya landasan keberlakuan yang memadai, suatu undang-undang berpotensi kehilangan legitimasi baik secara yuridis maupun sosial, sehingga sulit diterapkan secara konsisten dalam praktik.

Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 menegaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan, baik tingkat provinsi maupun kabupaten/ kota, harus didasarkan pada pertimbangan yang menyeluruh, meliputi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis.⁵⁸ Untuk

⁵⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 ayat (2) dan ayat (4)*.

⁵⁸ King Faisal Sulaiman, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya* (Yogyakarta: Thafa Media, 2017), hlm. 23.

memahami makna dan fungsi ketiga landasan tersebut secara lebih komprehensif dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, diperlukan penjelasan lebih lanjut mengenai masing-masing landasan secara terpisah. Penjabaran ini dimaksudkan untuk menunjukkan kedudukan, peran, dan relevansi landasan filosofis, sosiologis, dan yuridis sebagai dasar normatif sekaligus faktual dalam perumusan materi muatan peraturan perundang-undangan.

3. Landasan filosofis

Berkaitan dengan nilai-nilai dasar yang menjadi dasar pembentukan norma hukum. Undang-undang harus mencerminkan nilai keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum yang bersumber dari Pancasila sebagai dasar negara dan pandangan hidup bangsa. Oleh karena itu, pembentukan undang-undang tidak dapat dilepaskan dari tujuan untuk mewujudkan cita hukum nasional;

4. Landasan Sosiologis

Berkaitan dengan kebutuhan nyata dalam masyarakat. Suatu undang-undang dikatakan memiliki legitimasi sosiologis apabila norma yang diatur mampu menjawab permasalahan yang berkembang di masyarakat serta dapat diterima dan dilaksanakan secara efektif. Dengan demikian, pembentukan undang-undang harus mempertimbangkan kondisi sosial, politik, ekonomi, dan budaya yang melatarbelakangi kebutuhan akan pengaturan tersebut;

5. Landasan Yuridis

Berhubungan dengan keabsahan formal suatu undang-undang dalam system hokum. Landasan ini menuntut agar undang-undang dibentuk oleh lembaga yang berwenang, melalui prosedur yang ditentukan, serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Aspek yuridis ini menjadi penting untuk menjaga konsistensi dan keselarasan norma dalam hierarki peraturan perundang-undangan.

Ketiga landasan keberlakuan tersebut kemudian diakomodasi secara normatif dalam pengaturan pembentukan undang-undang di Indonesia. Pengaturan tersebut tercermin dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Undang-undang ini menegaskan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik, seperti kejelasan tujuan, kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, serta keterbukaan.

Dengan adanya pengaturan tersebut, pembentukan undang-undang tidak dipahami semata-mata sebagai proses formal-prosedural, melainkan sebagai proses normatif yang mensyaratkan pertanggungjawaban filosofis, sosiologis, dan yuridis. Kerangka pengaturan ini dimaksudkan untuk menjamin bahwa setiap undang-undang yang dibentuk memiliki dasar keberlakuan yang kuat dan selaras dengan prinsip negara hukum demokratis.

Lebih lanjut, dalam doktrin *legislative due process*, pembentukan undang-undang dipandang sebagai proses yang harus menjamin keterbukaan, partisipasi, serta pengawasan antar lembaga. Prinsip ini menegaskan bahwa setiap tahapan legislasi, mulai dari perencanaan hingga pengundangan, harus dilaksanakan secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan. Keterlibatan lebih dari satu cabang kekuasaan dalam proses legislasi merupakan mekanisme penting untuk mencegah dominasi kekuasaan dan menjamin keseimbangan antar lembaga negara.

Dalam konteks tersebut, pembentukan undang-undang juga berkaitan erat dengan teori *checks and balances*, yang menempatkan proses legislasi sebagai arena pengimbangan kewenangan antara cabang kekuasaan legislatif dan eksekutif. Dengan melibatkan DPR dan Presiden secara bersama-sama dalam pembentukan undang-undang, sistem ketatanegaraan Indonesia berupaya memastikan bahwa norma hukum yang dibentuk tidak mencerminkan kehendak sepihak, melainkan merupakan hasil kompromi konstitusional yang sah.

Pengaturan lebih lanjut mengenai pembentukan undang-undang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Undang-undang ini menjadi pedoman normatif dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Undang-undang tersebut mengatur tahapan pembentukan undang-undang yang meliputi perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan,

dan pengundangan. Pada tahap perencanaan, pembentukan undang-undang dilakukan melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang disusun secara bersama antara DPR dan pemerintah. Tahap pembahasan dilakukan melalui mekanisme pembahasan bersama antara DPR dan Presiden atau menteri yang ditunjuk untuk mewakili pemerintah.

Pengaturan ini menunjukkan bahwa secara normatif, pembentukan undang-undang dirancang sebagai proses kolaboratif yang melibatkan lebih dari satu lembaga negara. Mekanisme tersebut dimaksudkan untuk menjamin keseimbangan kekuasaan serta meningkatkan kualitas undang-undang yang dihasilkan.

D. Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Undang-Undang

1. Penegasan Teori-Teori Partisipasi Masyarakat

Partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan elemen esensial dalam negara hukum demokratis. Dalam perspektif teori demokrasi partisipatif, keterlibatan masyarakat tidak hanya dipahami sebagai hak prosedural untuk menyampaikan pendapat, tetapi sebagai sarana untuk memastikan bahwa kehendak rakyat tercermin secara substantif dalam kebijakan hukum yang dibentuk. Proses legislasi yang membuka ruang partisipasi publik memungkinkan masyarakat turut mempengaruhi arah dan substansi norma hukum, sehingga undang-undang yang dihasilkan memiliki legitimasi demokratis yang kuat.⁵⁹

⁵⁹ Joko Riskiyono, "Partisipasi Masyarakat dalam Pembentukan Perundang-Undangan untuk Mewujudkan Kesejahteraan", *Aspirasi*, Vol. 6, No. 2, Desember 2015, hlm. 160.

Dalam kerangka hukum demokratis, partisipasi masyarakat juga berfungsi sebagai instrumen pengawasan terhadap kekuasaan pembentuk undang-undang. Negara hukum tidak hanya menuntut kepatuhan terhadap prosedur formal, tetapi juga menghendaki agar proses legislasi berlangsung secara terbuka dan akuntabel. Keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang menjadi mekanisme kontrol sosial untuk mencegah dominasi elit politik dan penyalahgunaan kewenangan legislasi.⁶⁰

Sejalan dengan itu, teori hukum responsif menempatkan partisipasi masyarakat sebagai prasyarat bagi lahirnya regulasi yang mampu menjawab kebutuhan nyata masyarakat. Hukum responsif menekankan bahwa pembentukan undang-undang harus peka terhadap aspirasi sosial dan dinamika yang berkembang di masyarakat. Oleh karena itu, pembentuk undang-undang dituntut untuk membuka ruang dialog yang bermakna dengan masyarakat agar norma hukum yang dihasilkan tidak bersifat elitis dari konteks sosialnya.⁶¹

Urgensi partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang juga ditegaskan dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Undang-undang ini mengakui hak masyarakat untuk memberikan masukan secara lisan maupun tertulis dalam proses menunjukkan bahwa partisipasi publik merupakan

⁶⁰ Ibid., hlm. 161.

⁶¹ Ibid., hlm. 162

bagian integral dari desain normative pembentukan undang-undang di Indonesia, bukan sekadar pelengkap prosedural.⁶²

Dalam praktiknya, partisipasi masyarakat idealnya tidak berhenti pada tahap formal penyampaian aspirasi, melainkan harus berorientasi pada kualitas keterlibatan publik. Hal ini sejalan dengan perkembangan konsep partisipasi bermakna (*meaningful participation*) yang menuntut agar masyarakat tidak hanya didengar, tetapi juga dipertimbangkan pendapatnya serta memperoleh penjelasan atas tindak lanjut dari masukan yang disampaikan. Dengan demikian, partisipasi masyarakat berfungsi tidak hanya sebagai simbol demokrasi, tetapi sebagai standar substantif dalam menilai kualitas dan legitimasi proses pembentukan undang-undang.⁶³

Berdasarkan uraian berbagai teori tersebut, dapat dipahami bahwa partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang bukan sekadar tuntutan normatif demokrasi, melainkan merupakan prasyarat substantif bagi terwujudnya proses legislasi yang demokratis, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Partisipasi publik diposisikan sebagai mekanisme kontrol terhadap kekuasaan pembentuk undang-undang sekaligus sebagai sarana untuk menjamin legitimasi sosial dan konstitusional dari peraturan perundang-undangan yang dihasilkan.

Untuk menilai sejauh mana prinsip partisipasi masyarakat diimplementasikan dalam praktik pembentukan undang-undang di Indonesia,

⁶² Pasal 96 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

⁶³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 91/PUU-XVIII/2020.

penting untuk menelaah pengaturan normatif yang mengatur ruang, bentuk, dan tahapan partisipasi masyarakat sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Kajian tersebut menjadi dasar untuk memahami bagaimana konsep partisipasi masyarakat diterjemahkan secara konkret dalam Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, khususnya terkait mekanisme dan tahapan partisipasi publik dalam proses legislasi.

2. Pengaturan dan Tahapan Partisipasi Masyarakat dalam UU PPP

Secara normatif, pengaturan mengenai partisipasi masyarakat dalam pembentukan peraturan perundang-undangan diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.⁶⁴ Undang-undang ini menegaskan bahwa masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan atau tertulis dalam setiap tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan.⁶⁵ Partisipasi masyarakat dalam UU PPP mencakup beberapa tahapan penting, yaitu:

1. Tahap Perencanaan, melalui pemberian masukan terhadap penyusunan Program Legislasi Nasional;
2. Tahap Penyusunan, melalui penyampaian aspirasi terhadap rancangan undang-undang;

⁶⁴ *Indonesia, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* sebagaimana telah diubah dengan *Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022*.

⁶⁵ UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022, *Pasal 96 ayat (1)*.

3. Tahap Pembahasan, melalui forum rapat dengar pendapat umum, konsultasi publik, atau mekanisme lain yang disediakan oleh pembentuk undang-undang.⁶⁶

Pengaturan normatif tersebut menunjukkan bahwa Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah menyediakan kerangka prosedural bagi keterlibatan masyarakat dalam setiap tahap pembentukan undang-undang. Namun, keberadaan mekanisme partisipasi secara formal belum dengan sendirinya menjamin bahwa keterlibatan masyarakat berlangsung secara substansial dan berpengaruh terhadap arah pengambilan keputusan. Dalam praktik, partisipasi sering kali direduksi menjadi pemenuhan prosedur administratif tanpa memastikan bahwa pandangan publik benar-benar dipertimbangkan dalam perumusan norma hukum. Oleh karena itu, pemahaman mengenai partisipasi masyarakat dalam legislasi tidak dapat berhenti pada pengaturan prosedural dalam UU PPP, melainkan perlu dilihat dari perspektif kualitas dan makna keterlibatan itu sendiri. Kerangka inilah yang kemudian dikembangkan lebih lanjut oleh Mahkamah Konstitusi melalui doktrin partisipasi masyarakat yang bermakna (*meaningful participation*), sebagaimana ditegaskan dalam Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023.

⁶⁶ UU No. 12 Tahun 2011 jo. UU No. 13 Tahun 2022, *Pasal 96 ayat (2)-(4)* (perihal bentuk pemberian masukan dan akses terhadap Rancangan Peraturan Perundang-undangan).

3. Tahapan Partisipasi Bermakna menurut Putusan MK No. 90/PUU-XXI/2023

Lebih lanjut, Mahkamah Konstitusi dalam Putusan Nomor 90/PUU-XXI/2023 mempertegas standar konstitusional partisipasi masyarakat dalam pembentukan undang-undang. Putusan ini menegaskan bahwa partisipasi masyarakat harus bersifat partisipasi bermakna (*meaningful participation*), yang tidak dapat dipahami sebagai formalitas procedural semata. Mahkamah Konstitusi merumuskan bahwa partisipasi bermakna sekurang-kurangnya mencakup tiga tahapan utama atas pendapat yang disampaikan, yaitu:

- a. Hak untuk didengar (*the right to be heard*);
- b. Hak untuk dipertimbangkan (*the right to be considered*);
- c. Hak untuk memperoleh penjelasan atau jawaban (*the right to be explained*).

Dalam konteks tersebut, pembentuk undang-undang tidak hanya berkewajiban membuka ruang partisipasi, tetapi juga memastikan bahwa setiap masukan masyarakat benar-benar dipertimbangkan secara substansial dan disertai dengan penjelasan yang rasional apabila masukan tersebut tidak diakomodasi. Dengan demikian, Putusan Mahkamah Konstitusi ini memperkuat posisi partisipasi masyarakat sebagai standar konstitusional yang menentukan sah atau tidaknya proses pembentukan undang-undang secara prosedural.

Kerangka teori dan pengaturan normatif yang telah diuraikan dalam bab ini menjadi dasar konseptual dan yuridis untuk menganalisis implementasi prinsip *checks and balances* antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat

dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara, yang akan dibahas secara mendalam pada Bab III.

Kerangka teoritis mengenai pembentukan undang-undang sebagaimana diuraikan di atas menjadi landasan analitis untuk menilai proses pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara. Dari perspektif teori pembentukan undang-undang secara formil, pembentukan undang-undang tersebut perlu dianalisis berdasarkan kepatuhan terhadap tahapan dan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana ditentukan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022. Analisis ini mencakup keterlibatan DPR dan Presiden dalam pembahasan, proses persetujuan bersama, serta pelaksanaan fungsi legislasi sesuai dengan prinsip *checks and balances*.

Dari sudut pandang teori pembentukan undang-undang secara materiil, Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 perlu dikaji berdasarkan substansi pengaturannya, khususnya terkait perluasan kewenangan Presiden dalam pembentukan dan penataan kementerian negara. Pengujian secara materiil diarahkan untuk menilai apakah pengaturan tersebut sejalan dengan prinsip pembatasan kekuasaan, rasionalitas kebijakan, serta tujuan konstitusional dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Analisis terhadap substansi pengaturan tersebut menjadi penting untuk menilai apakah perubahan undang-undang didasarkan pada kebutuhan

objektif penyelenggaraan pemerintahan atau justru berpotensi menimbulkan konsentrasi kekuasaan pada cabang eksekutif.

Teori legislasi responsif digunakan untuk menilai sejauh mana proses pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 membuka ruang partisipasi masyarakat secara bermakna. Partisipasi publik menjadi indikator penting untuk mengukur legitimasi demokratis dari undang-undang tersebut, terutama karena substansi pengaturannya berdampak langsung pada struktur kelembagaan negara dan penggunaan keuangan negara. Dengan menggunakan pendekatan legislasi responsif, penelitian ini menilai apakah pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 telah melibatkan masyarakat secara substansial atau cenderung bersifat elitis dan didominasi oleh kepentingan politik.

Ketiga pendekatan teoritis, yaitu teori pembentukan undang-undang secara formil, teori pembentukan undang-undang secara materiil, dan teori legislasi responsif, digunakan secara komplementer dalam penelitian ini untuk menganalisis pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024. Kerangka ini memungkinkan penilaian yang komprehensif terhadap penerapan prinsip *checks and balances* antara Presiden dan DPR dalam proses legislasi, baik dari aspek prosedural, substansial, maupun partisipatif.

BAB III

***CHECKS AND BALANCES* DALAM PEMBENTUKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 61 TAHUN 2024 TENTANG KEMENTERIAN NEGARA**

A. Latar Belakang Perubahan Undang-Undang Kementerian Negara

Perubahan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara menjadi Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tidak dapat dilepaskan dari dinamika ketatanegaraan Indonesia pasca amandemen UUD 1945. Perubahan konstitusi tersebut membawa implikasi besar terhadap tanggung jawab negara dalam menjalankan fungsi pemerintahan, termasuk kewajiban untuk menghormati, melindungi, dan memenuhi hak asasi manusia sebagai nilai fundamental dalam negara hukum demokratis.⁶⁷

Perubahan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 juga secara resmi didasarkan pada Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang disusun oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tahun 2024. Dalam naskah akademik tersebut ditegaskan bahwa perubahan undang-undang ini merupakan tindak lanjut langsung dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011 yang menyatakan Penjelasan

⁶⁷ Edwin Hendrik, *et al.*, “Kebijakan Batasan Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif dalam Amandemen Undang-Undang Dasar 1945 pada Sistem Pemerintahan,” *Majelis: Jurnal Hukum Indonesia* 1, No. 3 (2024): 122-140, hlm. 3, <https://doi.org/10.62383/majelis.v1i3.345>.

Pasal 10 Undang-Undang Kementerian Negara bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.⁶⁸

Dalam konteks tersebut, struktur pemerintahan dan kelembagaan negara, termasuk kementerian negara, memiliki peran strategis dalam mewujudkan tujuan konstitusional. Perubahan susunan kabinet serta penambahan kementerian pada pemerintahan Presiden Prabowo Subianto kemudian memunculkan perdebatan publik, khususnya terkait efektivitas pemerintahan dan potensi tumpang tindih kewenangan antar kementerian. Sejumlah pihak menilai bahwa pembentukan kabinet dengan jumlah kementerian yang besar berisiko menimbulkan persoalan koordinasi serta pemborosan anggaran negara.⁶⁹

Selain faktor Putusan Mahkamah Konstitusi, Naskah Akademik DPR 2024 juga menegaskan adanya kebutuhan yang nyata, penting, dan mendesak untuk mengubah Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 yang membatasi jumlah kementerian maksimal 34. Pembatasan ini dinilai tidak lagi selaras dengan kompleksitas urusan pemerintahan modern dan visi pembangunan nasional Presiden, sehingga berpotensi menghambat efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.⁷⁰

⁶⁸ Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara* (Jakarta: DPR RI, 2024), hlm. 12, <https://berkas.dpr.go.id/akd/dokumen/baleg-RJ-20240611-031006-2248.pdf> (diakses 9 Januari 2026 pukul 21:06 WIB).

⁶⁹ Ian Aji Hermawan, "Sistem Ketatanegaraan Pasca Pemilihan Umum Tahun 2024," *Mandalika Law Journal* 2, no. 2 (2024): 63-70. hlm. 2.

⁷⁰ DPR RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara*, hlm. 12.

Perubahan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 menjadi Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 secara formal didahului oleh penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Naskah akademik tersebut berfungsi sebagai dasar ilmiah dan rasionalitas normatif bagi pembentuk undang-undang dalam merumuskan perubahan kebijakan mengenai kelembagaan kementerian negara.

Dalam naskah akademik tersebut, Pemerintah menegaskan bahwa perubahan Undang-Undang Kementerian Negara diperlukan untuk memberikan fleksibilitas kelembagaan dalam rangka menyesuaikan struktur kabinet dengan kompleksitas penyelenggaraan pemerintahan modern, dinamika pembangunan nasional, serta kebutuhan koordinasi lintas sektor yang semakin meningkat. Penambahan dan penyesuaian kementerian dipandang sebagai instrumen untuk meningkatkan efektivitas dan daya respons pemerintah dalam melaksanakan program prioritas nasional.

Naskah akademik menekankan bahwa pembatasan jumlah kementerian yang bersifat kaku sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 dinilai tidak lagi sepenuhnya relevan dengan perkembangan kebutuhan pemerintahan. Perubahan norma karena itu diarahkan untuk memberikan ruang diskresi yang lebih luas kepada Presiden dalam menentukan jumlah dan komposisi kementerian, dengan tetap berada dalam kerangka pengaturan undang-undang sebagai bentuk kontrol konstitusional.

Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara sendiri secara normatif telah diatur melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 sebagai upaya membatasi penggunaan hak prerogatif Presiden dalam membentuk kabinet. Dalam sistem presidensial, menteri merupakan pembantu Presiden yang bertanggung jawab penuh kepada Presiden dalam menjalankan kebijakan pemerintahan. Oleh karena itu, struktur kementerian seharusnya dibentuk berdasarkan kebutuhan objektif penyelenggaraan pemerintahan, bukan semata-mata kepentingan politik.⁷¹

Naskah akademik tersebut menegaskan bahwa dalam sistem presidensial, pengangkatan dan pemberhentian menteri merupakan bagian dari hak prerogatif Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 UUD 1945. Oleh karena itu, pembatasan jumlah kementerian melalui undang-undang harus ditafsirkan secara proporsional agar tidak mengebiri kewenangan konstitusional Presiden dalam menyusun kabinet yang efektif dan sesuai kebutuhan pemerintahan.⁷²

Sejumlah akademisi hukum tata negara mengemukakan kritik terhadap perubahan Undang-Undang Kementerian Negara. Dwi Putri Cahyawati berpendapat bahwa perubahan undang-undang seharusnya didasarkan pada urgensi yang jelas dan kebutuhan konstitusional. Menurutnya, apabila

⁷¹ Ahmad Wildan Sukhoyya, "Dampak Pengesahan UU No. 61 Tahun 2024 Tentang Perubahan UU No. 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara Terhadap Stabilitas Keuangan Negara," *Proceeding APHTN-HAN* 2, no. 1 (2024): 1-16. hlm. 3.

⁷² DPR RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara*, hlm. 12.

perubahan dimaksudkan untuk menindaklanjuti Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2011 terkait kedudukan wakil menteri, maka perubahan tersebut memiliki dasar urgensi yang dapat dibenarkan. Namun demikian, apabila penambahan jumlah kementerian semata-mata didorong oleh kepentingan politik dan pembagian kekuasaan, maka hal tersebut tidak mencerminkan kebutuhan substantif penyelenggaraan pemerintah. Lebih lanjut, ia mengingatkan bahwa penambahan kementerian berimplikasi langsung terhadap keuangan negara, baik dari sisi pembiayaan regulasi, penyediaan sarana kelembagaan, maupun pembiayaan sumber daya manusia, sehingga harus dipertimbangkan secara cermat dalam kerangka efektivitas dan efisiensi pemerintahan.⁷³

Perubahan Undang-Undang Kementerian Negara memperlihatkan adanya ketegangan antara rasionalitas normatif yang dikemukakan Pemerintah dalam naskah akademik, yang menekankan fleksibilitas dan efektivitas pemerintahan, dengan kritik akademik yang menekankan pentingnya pembatasan kekuasaan Presiden melalui mekanisme *checks and balances* dan kontrol legislatif. Ketegangan tersebut menjadi konteks utama dalam menilai apakah perubahan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 mencerminkan keseimbangan kekuasaan antara Presiden dan DPR atau justru memperluas dominasi eksekutif dalam pembentukan struktur pemerintahan.

⁷³ “Pakar HTN FH UMJ Tanggapi Polemik RUU Kementerian Negara,” Universitas Muhammadiyah Jakarta, <https://umj.ac.id/opini-1/pakar-htn-fh-umj-tanggapi-polemik-ruu-kementerian-negara/> (diakses 9 Oktober 2025 pukul 20.49 WIB).

Secara metodologis, Naskah Akademik DPR 2024 disusun melalui pendekatan yuridis normatif dengan menelaah peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, dan dokumen hukum terkait. Dengan demikian, perubahan Undang-Undang Kementerian Negara tidak hanya didorong oleh pertimbangan politik, tetapi memiliki dasar akademik dan yuridis yang sistematis sebagai prasyarat pembentukan undang-undang menurut Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.⁷⁴

B. Penambahan Jumlah Kementerian dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024

Undang-undang Nomor 61 Tahun 2024 membawa perubahan signifikan terhadap pengaturan pembentukan kementerian negara, terutama melalui penambahan beberapa ketentuan baru yang memberikan ruang lebih luas bagi Presiden dalam membentuk kementerian. Penambahan Pasal 6A dan Pasal 9A, misalnya, membuka kemungkinan pembentukan kementerian tersendiri berdasarkan suburusan pemerintahan serta memberikan kewenangan kepada Presiden untuk mengubah unsur organisasi kementerian melalui peraturan pelaksanaan.⁷⁵

⁷⁴ DPR RI, *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara*, hlm. 12.

⁷⁵ UU 61/2024: *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara*, JDIH Kemenko Infra, <https://jdih.kemenkoinfra.go.id/en/berita/uu-612024-perubahan-atas-undang-undang-nomor-39-tahun-2008-tentang-kementerian-negara> (diakses 6 Oktober 2025 pukul 22:44 WIB)

Perubahan tersebut menunjukkan adanya kecenderungan perluasan diskresi Presiden dalam pembentukan kabinet. Meskipun secara teoritis sistem pemerintahan presidensial memang memberikan kewenangan luas kepada Presiden dalam penyusunan kabinet, kewenangan tersebut tetap harus ditempatkan dalam kerangka konstitusional dan prinsip *checks and balances*. Dalam praktiknya, penambahan jumlah kementerian berpotensi menimbulkan dampak administratif dan fiskal yang signifikan, mulai dari kebutuhan anggaran, sumber daya manusia, hingga infrastruktur kelembagaan.⁷⁶

Secara historis, praktik pembentukan kabinet dengan jumlah besar bukanlah hal baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Sejak masa pemerintahan Presiden Soekarno hingga pemerintahan modern, kecenderungan memperbesar struktur kabinet kerap terjadi, terutama dalam konteks stabilitas politik dan akomodasi kepentingan partai politik. Namun demikian, dalam negara hukum demokratis, kebijakan tersebut tetap harus diuji dari aspek efektivitas pemerintahan dan akuntabilitas publik.⁷⁷

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, salah satu kecenderungan yang kerap muncul dalam kepemimpinan birokrasi adalah dorongan untuk memperbesar jumlah organisasi pemerintahan, termasuk kementerian. Kecenderungan tersebut pada dasarnya dapat dianggap wajar,

⁷⁶ Krisyando Kelmaskosu dan Uumbu Rauta, "Kekuasaan Presiden Dalam Pembentukan Kabinet Menurut Sistem Presidensial," e-ISSN: 2621-4105, hlm. 6.

⁷⁷ Rizky Andrian Ramadhan Pulungan dan Lita Tyesta A.L.W., "Mekanisme Pelaksanaan Prinsip *Checks and Balances* antara Lembaga Legislatif dan Eksekutif dalam Pembentukan Undang-Undang dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 4, no. 2 (2022): 280-293. hlm. 6.

sepanjang didahului oleh evaluasi terhadap unit-unit organisasi yang telah ada (*the existing units*), guna menilai apakah unit tersebut masih berfungsi secara efektif atau justru tidak lagi relevan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan. Apabila suatu lembaga dinilai tidak efektif, maka langkah yang dapat ditempuh adalah pembubaran, penggabungan, atau penggantian dengan lembaga baru. Sebaliknya, apabila suatu lembaga masih berjalan dengan baik dan efektif, pembentukan organisasi baru dengan tugas dan fungsi yang serupa justru berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan dan inefisiensi birokrasi.

Secara historis, praktik penambahan jumlah kementerian di Indonesia bukanlah fenomena baru. Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Ma'ruf Amin, jumlah kementerian tercatat sebanyak 34 kementerian yang dipimpin oleh 34 menteri, serta didukung oleh 12 wakil menteri. Meskipun jumlah tersebut tergolong besar, angka ini masih relatif kecil apabila dibandingkan dengan jumlah kementerian pada masa pemerintahan Presiden Soekarno. Praktik pembesaran struktur kabinet telah berlangsung sejak era Presiden Soekarno, kemudian berlanjut pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, hingga pemerintahan setelahnya, dan cenderung terus berulang tanpa adanya kecenderungan pembatasan yang konsisten.

Pada masa pemerintahan Presiden Soekarno, jumlah anggota kabinet diperkirakan mencapai sekitar 134 orang, yang terdiri atas Menteri Kompartemen, Menteri Negara, Pejabat Negara, serta berbagai struktur

organisasi pemerintahan lainnya. Sementara itu, pada masa pemerintahan Presiden Soeharto, jumlah kementerian mengalami peningkatan secara bertahap, dimulai dari sekitar 25 menteri pada awal masa pemerintahannya dan terus bertambah hingga mencapai sekitar 37 menteri pada akhir masa kepemimpinannya.⁷⁸ Fakta historis tersebut menunjukkan bahwa dinamika pembentukan dan penambahan kementerian di Indonesia sangat dipengaruhi oleh kebutuhan politik dan administratif pemerintahan yang sedang berkuasa.

C. Pandangan Pemerintah dan Fraksi-Fraksi DPR dalam Pembahasan RUU

Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang Kementerian Negara, Pemerintah menyampaikan bahwa perubahan undang-undang diperlukan untuk menyesuaikan struktur pemerintahan dengan kompleksitas urusan pemerintahan modern. Argumen ini didasarkan pada kebutuhan fleksibilitas kelembagaan agar Presiden dapat membentuk kementerian yang lebih responsif terhadap tantangan pembangunan nasional. Namun, pandangan kritis muncul dari kalangan akademisi dan sebagian anggota legislatif. Dwi Putri Cahyawati, misalnya, menegaskan bahwa perubahan undang-undang seharusnya didasarkan pada tingkat urgensi yang jelas, seperti pelaksanaan Putusan Mahkamah Konstitusi Tahun 2011 mengenai kedudukan wakil

⁷⁸ Adam Setiawan, "Analisis yuridis terhadap Penataan Struktur Organisasi Kementerian dalam Rangka Peningkatan Reformasi Birokrasi," *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum* 10, no. 2 (2021): 117-142. Hlm. 3.

menteri atau adanya urusan pemerintahan baru yang benar-benar membutuhkan kementerian tersendiri.⁷⁹

Kritik lainnya diarahkan pada potensi penambahan kementerian yang hanya berorientasi pada pembagian kekuasaan politik. Selain menimbulkan tumpang tindih kewenangan, kebijakan tersebut juga berdampak langsung terhadap keuangan negara dan prioritas anggaran nasional. Oleh karena itu, proses pembahasan RUU Kementerian Negara seharusnya menjadi ruang bagi DPR untuk menjalankan fungsi pengawasan secara optimal, bukan sekadar memberikan persetujuan politik terhadap kebijakan pemerintah.⁸⁰

Dalam proses pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, pandangan fraksi-fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat menunjukkan adanya perbedaan penekanan meskipun pada akhirnya seluruh fraksi menyetujui pengesahan undang-undang tersebut. Fraksi-fraksi yang tergabung dalam koalisi pendukung pemerintah pada umumnya menyatakan persetujuan terhadap perubahan undang-undang dengan alasan perlunya fleksibilitas kelembagaan bagi Presiden dalam menyusun struktur kabinet guna menjawab kompleksitas penyelenggaraan pemerintahan. Sementara itu, beberapa fraksi lainnya menyampaikan catatan kritis terkait potensi bertambahnya jumlah kementerian yang dapat berdampak pada efisiensi

⁷⁹ Rianda Dirkareshza, "Menata Ulang 'Checks and Balances' dalam Sistem Legislasi Indonesia," Hukumonline, 18 Mei 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/menata-ulang-checks-and-balances-dalam-sistem-legislasi-indonesia-lt682a12fb61d4b/> (diakses 19 Oktober 2025 pukul 20:02 WIB).

⁸⁰ Karina Romaliani, *Checks and Balances dalam Sistem Pemerintahan Indonesia* (tesis, IAIN Padangsidempuan, 2020), hlm. 4.

birokrasi dan beban keuangan negara. Kendati demikian, kritik tersebut lebih bersifat sebagai penguatan fungsi pengawasan DPR dan tidak berujung pada penolakan terhadap substansi perubahan undang-undang. Kondisi ini menunjukkan bahwa mekanisme *checks and balances* dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tetap berjalan secara formal melalui ruang deliberasi di DPR, meskipun dalam praktiknya persetujuan legislatif terhadap usulan pemerintah masih sangat dominan.

Dalam pembahasan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, pandangan Pemerintah dan fraksi-fraksi di Dewan Perwakilan Rakyat dapat ditelusuri secara resmi melalui Risalah Rapat Paripurna DPR RI pada Masa Persidangan V Tahun Sidang 2023-2024 tanggal 28 Mei 2024. Risalah tersebut menjadi dokumen penting untuk menilai bagaimana proses pengambilan keputusan politik dan legislasi dilakukan dalam kerangka prinsip *checks and balances*.⁸¹

Fraksi PDI Perjuangan menegaskan bahwa perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara merupakan kebutuhan yang bersifat konstitusional dan administratif, khususnya sebagai tindak lanjut atas Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011 yang menyatakan ketentuan mengenai pembatasan jumlah kementerian bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945. Dalam konteks

⁸¹ *Risalah Rapat Paripurna ke-18 Masa Persidangan V Tahun Sidang 2023-2024*, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, [persipar-Risalah-Rapat-Risalah-Rapat-Paripurna-Ke-18-Masa-Persidangan-V-Tahun-Sidang-2023-2024-1719882368.pdf](#) (diakses 7 Januari 2026 pukul 15:49 WIB).

tersebut, fraksi ini menekankan bahwa penataan jumlah kementerian harus diselenggarakan dengan memperhatikan prinsip efektivitas, efisiensi, serta tata kelola pemerintahan yang baik, mengingat keterbatasan sumber daya dan kapasitas fiskal negara, sehingga belanja negara tetap lebih berpihak pada kepentingan rakyat daripada pembiayaan birokrasi, serta perlu disertai dengan penguatan mekanisme pengawasan DPR melalui pemantauan dan peninjauan atas pelaksanaan undang-undang sebagai wujud prinsip *checks and balances*, termasuk dengan menetapkan persyaratan kinerja dan kemampuan keuangan negara dalam setiap penambahan kementerian, yang pada akhirnya mendorong Fraksi PDI Perjuangan untuk menyatakan persetujuannya agar RUU tentang Kementerian Negara dilanjutkan ke tahap pembahasan berikutnya.⁸²

Fraksi Partai Golkar berpandangan bahwa perubahan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara merupakan kebutuhan yang bersifat konstitusional dan sosiopolitik, mengingat Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011 telah menyatakan Penjelasan Pasal 10 undang-undang tersebut bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, sehingga perlu ditindaklanjuti melalui revisi undang-undang, serta bahwa dinamika politik, ekonomi, dan tantangan pemerintahan yang terus berkembang pada setiap periode kepemimpinan Presiden menuntut adanya fleksibilitas dalam penataan perangkat kementerian, yang diwujudkan melalui perubahan Pasal 15 dengan

⁸² *Risalah Rapat Paripurna ke-18 Masa Persidangan V Tahun Sidang 2023-2024.*

menghapus pembatasan definitif jumlah kementerian dan menyerahkannya kepada kebutuhan Presiden, dengan berlandaskan pada Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, prinsip efektivitas penyelenggaraan pemerintahan negara hukum yang demokratis, serta penghormatan terhadap hak prerogatif dan kewenangan konstitusional Presiden, yang pada saat yang sama tetap harus diimbangi dengan penguatan norma pemantauan dan peninjauan oleh DPR terhadap pelaksanaan undang-undang ini melalui alat kelengkapan di bidang legislasi sesiai dengan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan.⁸³

Fraksi Partai Gerindra berpandangan bahwa perubahan terhadap Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 harus dilakukan dengan menghapus Penjelasan Pasal 10 sebagai konsekuensi dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011, serta mengubah Pasal 15 dengan menghilangkan pembatasan jumlah kementerian dan menyerahkannya kepada kewenangan Presiden, sejalan dengan karakter sistem pemerintahan presidensial yang diatur dalam UUD NRI Tahun 1945, di mana Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dan memerlukan fleksibilitas dalam menentukan struktur nomenklatur kementerian sesuai dengan visi, misi, dan tantangan pemerintahan pada masanya, sehingga untuk menjamin kepastian hukum dan akuntabilitas, fraksi ini juga mengusulkan agar penetapan jumlah kementerian didelegasikan melalui Peraturan Presiden, dan atas dasar pertimbangan tersebut Fraksi Partai Gerindra menyatakan persetujuannya

⁸³ *Risalah Rapat Paripurna ke-18 Masa Persidangan V Tahun Sidang 2023-2024.*

agar RUU Kementerian Negara ditetapkan sebagai RUU usul inisiatif DPR dan dilanjutkan ke tahap pembahasan berikutnya.⁸⁴

Fraksi Partai NasDem memandang bahwa perubahan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara perlu dilakukan dalam kerangka sistem presidensial yang menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan yang dibantu oleh para menteri negara, sehingga penghapusan Penjelasan Pasal 10 mengenai Wakil Menteri merupakan konsekuensi yuridis dari Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011, dan penetapan jumlah kementerian yang semula dibatasi maksimal 34 kementerian perlu diubah menjadi penentuan yang didasarkan pada kebutuhan Presiden dengan tetap memperhatikan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, serta disertai kewajiban bagi Pemerintah dan DPR untuk melakukan pemantauan dan peninjauan terhadap pelaksanaannya sesuai dengan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan, yang pada akhirnya mendorong Fraksi Partai NasDem untuk menerima dan menyetujui RUU tersebut sebagai usul DPR dan melanjutkannya ke tahap pembahasan bersama pemerintah.⁸⁵

Fraksi Partai Kebangkitan Bangsa berpandangan bahwa kewenangan Presiden dalam membentuk dan menata kementerian negara merupakan konsekuensi langsung dari system presidensial sebagaimana diatur dalam Pasal 4 dan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, sehingga pengaturan dalam

⁸⁴ *Risalah Rapat Paripurna ke-18 Masa Persidangan V Tahun Sidang 2023-2024.*

⁸⁵ *Risalah Rapat Paripurna ke-18 Masa Persidangan V Tahun Sidang 2023-2024.*

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 yang sebelumnya membatasi jumlah kementerian sebanyak 34 telah dinyatakan bertentangan dengan konstitusi oleh Mahkamah Konstitusi dan karenanya perlu disesuaikan, dengan memberikan ruang bagi Presiden untuk menentukan jumlah kementerian sesuai dengan kebutuhan pemerintahan serta visi dan misi Presiden terpilih, baik melalui penambahan maupun penyederhanaan kementerian sebagai bagian dari optimalisasi kinerja pemerintahan dan pelaksanaan mandate rakyat.⁸⁶

Fraksi Partai Demokrat menegaskan bahwa perubahan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 yang memberikan fleksibilitas kepada Presiden dalam menentukan jumlah kementerian harus dipahami sebagai instrumen untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan, dengan syarat bahwa setiap keputusan penambahan atau pengurangan kementerian didasarkan pada analisis yang komprehensif agar struktur kabinet yang dibentuk benar-benar mampu mendukung visi pembangunan nasional, mencegah tumpang tindih fungsi, serta memastikan bahwa alokasi anggaran kementerian tetap selaras dengan prioritas sektor strategis, seperti pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur, sehingga pada akhirnya perubahan tersebut dimaksudkan untuk memperkuat kualitas pelayanan publik dan daya respons pemerintahan terhadap kebutuhan masyarakat.⁸⁷

⁸⁶ *Risalah Rapat Paripurna ke-18 Masa Persidangan V Tahun Sidang 2023-2024.*

⁸⁷ *Risalah Rapat Paripurna ke-18 Masa Persidangan V Tahun Sidang 2023-2024.*

Fraksi Partai Keadilan Sejahtera berpandangan bahwa perubahan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 merupakan keharusan konstitusional sebagai tindak lanjut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011 yang menghapus penjelasan Pasal 10, serta menilai bahwa Pasal 15 perlu dirumuskan dengan menambahkan prinsip “efisiensi” di samping efektivitas, sehingga penetapan jumlah kementerian berdasarkan kebutuhan Presiden tetap diarahkan untuk mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik dan berorientasi pada keadilan serta kesejahteraan rakyat, tanpa mengurangi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan dalam menentukan struktur kabinet sesuai kebutuhan.⁸⁸

Fraksi Partai Amanat Nasional berpandangan bahwa pengaturan jumlah kementerian dalam pemerintahan seharusnya ditentukan berdasarkan kebutuhan Presiden dengan tetap memperhatikan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan, karena model tersebut sejalan dengan prinsip sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia, di mana Presiden diberikan ruang diskresi yang memadai untuk membentuk struktur kementerian guna memudahkan koordinasi, integrasi, dan pelaksanaan program pemerintahan secara menyeluruh, sekaligus untuk mencegah terjadinya tumpang tindih kewenangan antar kementerian dalam menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan.⁸⁹

⁸⁸ *Risalah Rapat Paripurna ke-18 Masa Persidangan V Tahun Sidang 2023-2024.*

⁸⁹ *Risalah Rapat Paripurna ke-18 Masa Persidangan V Tahun Sidang 2023-2024.*

Fraksi Partai Persatuan Pembangunan menegaskan bahwa pengaturan pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 17 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 harus dimanfaatkan sebagai instrumen untuk melakukan penataan ulang kelembagaan pemerintahan secara lebih demokratis dan efektif, sehingga perubahan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 yang menetapkan jumlah kementerian berdasarkan kebutuhan Presiden dengan memperhatikan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan dipandang sebagai momentum strategis untuk memastikan kabinet periode 2024-2029 mampu menerjemahkan visi nasional dan melaksanakan agenda pembangunan lima tahunan, dengan dukungan dan komitmen kuat dari Presiden terpilih guna mewujudkan pemerintahan yang berkualitas dan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.⁹⁰

Uraian mengenai pandangan fraksi-fraksi DPR terhadap perubahan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara menunjukkan bahwa meskipun seluruh fraksi pada dasarnya sepakat untuk memberikan ruang yang lebih luas kepada Presiden dalam menentukan jumlah dan struktur kementerian, terdapat perbedaan penekanan mengenai batasan, pengawasan, dan akuntabilitas penggunaan kewenangan tersebut. Sebagian fraksi menitikberatkan pada kebutuhan efektivitas pemerintahan melalui penguatan diskresi Presiden, sementara fraksi lainnya menegaskan pentingnya pengendalian melalui mekanisme pengawasan DPR, prinsip

⁹⁰ *Risalah Rapat Paripurna ke-18 Masa Persidangan V Tahun Sidang 2023-2024.*

efisiensi anggaran, serta tata kelola pemerintahan yang baik. Konfigurasi pandangan tersebut mengindikasikan bahwa pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tidak hanya merupakan hasil kompromi politik, tetapi juga refleksi dari upaya menjaga keseimbangan kekuasaan antara cabang eksekutif dan legislatif dalam kerangka sistem presidensial. Oleh karena itu, untuk memahami secara lebih mendalam bagaimana keseimbangan tersebut dibangun dalam proses legislasi, pembahasan selanjutnya akan diarahkan pada analisis penerapan prinsip *checks and balances* dalam pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024.

D. Prinsip *Checks and Balances* dalam Pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024

Secara konstitusional, pembentukan undang-undang di Indonesia merupakan kewenangan bersama antara DPR dan Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUD 1945. Mekanisme ini mencerminkan prinsip *checks and balances* yang bertujuan mencegah pemusatan kekuasaan dalam satu lembaga negara.⁹¹ Dalam sistem presidensial, keseimbangan tersebut menjadi penting karena Presiden dan DPR memiliki legitimasi politik yang sama kuatnya. Namun, dalam praktik pembentukan Undang-Undang Nomor 61 tahun 2024, prinsip *checks and balances* menghadapi tantangan serius. Dominasi koalisi pendukung pemerintah di DPR berpotensi melemahkan fungsi pengawasan legislatif, sehingga hubungan Presiden dan DPR

⁹¹ Yumna Fahira, "Sistem *Checks and Balances* dalam Menjaga Prinsip Demokrasi di Indonesia." *Jurnal Media Akademik (JMA)* 3, no. 6 (2025): 5.

cenderung bersifat kooperatif daripada kontrolatif. Kondisi ini sejalan dengan kritik para ahli yang menyatakan bahwa sistem presidensial multipartai dapat melahirkan presiden yang sangat kuat ketika didukung mayoritas parlemen.⁹²

Secara teoritis, *checks and balances* tidak hanya dimaksudkan sebagai pembagian kewenangan formal, tetapi juga sebagai mekanisme substantif untuk memastikan akuntabilitas kekuasaan. Ketika DPR gagal menjalankan fungsi pengawasan secara efektif dalam proses legislasi, maka tujuan utama *checks and balances* untuk membatasi kekuasaan eksekutif menjadi tidak tercapai.⁹³ Oleh karena itu, pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 perlu dipandang sebagai cermin relasi kekuasaan eksekutif dan legislatif dalam praktik ketatanegaraan Indonesia kontemporer.

Dalam praktik pembentukan undang-undang, fragmentasi politik dan lemahnya kohesi di parlemen kerap menimbulkan kompleksitas dalam hubungan antara Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. Kondisi tersebut tidak hanya memperlambat proses pengambilan keputusan legislasi, tetapi juga menciptakan dinamika politik yang sarat dengan tarik-menarik kepentingan antarpolitik. Dalam situasi demikian, proses pembahasan rancangan undang-undang sering kali lebih didominasi oleh negosiasi politik dibandingkan dengan pertimbangan substansi kebijakan, sehingga

⁹² Tanto Lailam, "Problem dan Solusi Penataan *Checks and Balances System* dalam Pembentukan dan Pengujian Undang-Undang di Indonesia (Problem and Solutions for Arranging of the Checks and Balances System in The Process of Making Law and Constitutional Review in Indonesia)," *Negara Hukum: Membangun Hukum Untuk Keadilan Dan Kesejahteraan* 12, No. 1 (2021): 123-142. hlm 6-7.

⁹³ Lutfil Ansori, "Pembentukan Kabinet Koalisi dalam Sistem Presidensial Multi Partai di Indonesia." *Al-Daulah: Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan* 12, no. 2 (2023): 316-334. hlm 3.

mengurangi efektivitas prinsip *checks and balances* dalam pembentukan undang-undang.

Fragmentasi politik juga berdampak pada konfigurasi kabinet yang dibentuk oleh Presiden. Koalisi politik yang rapuh cenderung menghasilkan kabinet yang kurang solid, di mana para menteri tidak jarang lebih mengedepankan kepentingan partai politik pengusungnya daripada kepentingan nasional. Implikasi dari kondisi ini adalah terjadinya fragmentasi kebijakan serta lemahnya koordinasi antar kementerian, yang pada akhirnya berpengaruh terhadap efektivitas pelaksanaan undang-undang yang telah dibentuk bersama antara Presiden dan DPR. Dalam konteks Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara, situasi tersebut menjadi relevan untuk dianalisis karena penambahan jumlah kementerian berpotensi dipengaruhi oleh kebutuhan konsolidasi politik, bukan semata-mata pertimbangan efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan.

Untuk merespons tantangan tersebut, diperlukan penguatan kerangka hukum dan kebijakan yang mampu menjaga keseimbangan antara fleksibilitas Presiden dalam membentuk kabinet dan mekanisme pengawasan DPR sebagai representasi rakyat. Reformasi dalam pembentukan undang-undang, termasuk pengaturan mengenai kementerian negara, harus dirancang secara cermat agar tidak melemahkan prinsip *checks and balances*, tetapi justru memperkuat akuntabilitas dan representasi politik. Dengan demikian, pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tidak hanya dipahami sebagai instrumen administratif semata, melainkan sebagai bagian dari upaya

menjaga stabilitas politik jangka panjang serta memastikan bahwa hubungan antara Presiden dan DPR tetap berada dalam koridor konstitusional dan demokratis.⁹⁴

⁹⁴ Firdaus Arifin, "Pembentukan Kabinet dalam Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia: Studi Komparasi UUD 1945 Sebelum Dan Setelah Perubahan." *Lex Renaissance* 9, no. 2 (2024): 333-358, hlm. 22-23.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Berdasarkan analisis terhadap pembentukan Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara, penelitian ini menyimpulkan bahwa mekanisme *checks and balances* antara Presiden dan DPR dalam penataan struktur kementerian belum berjalan seimbang. Meskipun secara formil undang-undang ini dibentuk melalui persetujuan bersama antara Presiden dan DPR sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUD 1945, konfigurasi politik dan desain pengaturannya justru menghasilkan perluasan ruang diskresi Presiden dalam menentukan jumlah dan komposisi kementerian tanpa pengendalian legislatif yang memadai.
2. Dari sisi materiil, perluasan kewenangan Presiden tersebut tidak sepenuhnya diimbangi oleh mekanisme pembatasan yang efektif dalam undang-undang. Penghapusan atau pelanggaran batas jumlah kementerian telah menggeser keseimbangan kekuasaan dari model pengendalian legislatif menuju dominasi eksekutif dalam penataan organisasi pemerintahan. Kondisi ini menunjukkan bahwa rasionalitas efisiensi dan fleksibilitas yang dikemukakan Pemerintah dalam naskah akademik tidak secara otomatis menjamin terjaganya prinsip pembatasan kekuasaan.
3. Dalam kerangka sistem ketatanegaraan Indonesia, prinsip *checks and balances* antara Presiden dan DPR dalam pembentukan undang-undang

dimaknai sebagai keseimbangan antara kewenangan inisiatif dan pengendalian legislatif. Presiden memiliki peran dalam mengajukan dan menyetujui rancangan undang-undang yang harus menjalankan fungsi pembahasan, persetujuan, dan pengawasan secara independen. Prinsip ini menghendaki agar setiap perluasan kewenangan eksekutif dalam legislasi selalu dibatasi dan diuji melalui mekanisme persetujuan dan pengawasan DPR sebagai representasi kedaulatan rakyat. Prinsip ini menuntut agar setiap perluasan kewenangan eksekutif selalu dibatasi dan diuji melalui mekanisme persetujuan dan pengawasan DPR.

4. Kecenderungan penguatan posisi eksekutif dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 semakin diperkuat oleh terbatasnya partisipasi masyarakat secara bermakna dalam proses pembentukannya. Minimnya ruang deliberasi publik menyebabkan kebijakan strategis mengenai struktur kementerian negara lebih merefleksikan kompromi politik antara Presiden dan DPR dibandingkan kebutuhan objektif penyelenggaraan pemerintahan.
5. Perubahan Undang-Undang Kementerian Negara melalui Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 belum sepenuhnya mencerminkan prinsip keseimbangan kekuasaan antara Presiden dan DPR sebagaimana dikehendaki oleh konstitusi. Undang-undang ini justru memperlihatkan kecenderungan konsentrasi kewenangan pada cabang eksekutif yang berpotensi melemahkan fungsi pengawasan legislatif dalam sistem presidensial Indonesia.

B. Saran

1. Untuk menjaga keseimbangan kekuasaan dalam sistem presidensial, perlu dilakukan penguatan fungsi pengawasan DPR agar lebih efektif dan bebas dari kepentingan politik, sementara Presiden harus menggunakan hak prerogatifnya secara proporsional, transparan, dan akuntabel. Proses legislasi harus melibatkan partisipasi publik dan dilakukan secara terbuka guna menjamin akuntabilitas kebijakan. Selain itu, evaluasi berkala terhadap struktur kementerian perlu dilakukan untuk memastikan efisiensi pemerintahan, serta penerapan prinsip *checks and balances* harus ditegakkan secara konsisten agar tidak terjadi dominasi salah satu cabang kekuasaan dan prinsip negara hukum yang demokratis tetap terjaga.
2. Untuk mewujudkan prinsip *checks and balances* yang efektif dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, perlu dilakukan penguatan fungsi pengawasan DPR agar dapat berjalan secara independen dan bebas dari pengaruh politik koalisi, serta pembatasan kewenangan eksekutif secara lebih tegas guna mencegah konsentrasi kekuasaan di tangan Presiden. Selain itu, reformasi sistem politik perlu diarahkan untuk menciptakan keseimbangan hubungan antar lembaga negara yang tidak saling bergantung, sehingga setiap lembaga dapat menjalankan perannya secara mandiri sesuai dengan prinsip *trias politica*. Transparansi dalam proses legislasi dan pelibatan publik juga perlu ditingkatkan untuk memperkuat akuntabilitas pemerintahan. Dengan langkah-langkah tersebut,

penerapan prinsip *checks and balances* diharapkan dapat berjalan optimal, menjaga keseimbangan kekuasaan, serta menegakkan prinsip negara hukum yang demokratis sesuai dengan amanat konstitusi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Alkostar, Artidjo. *Metode Penelitian Hukum Profetik*. Yogyakarta: FH UII Press, 2018.
- Asshiddiqie, Jimly. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2010.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*. Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2007.
- Atmadja, I Dewa Gede, dan I Nyoman Putu Budiarta. *Teori-Teori Hukum*. Malang: Setara Press, 2018.
- Gaffar, Afan. *Politik Indonesia: Transisi Menuju Demokrasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.
- Huda, Ni'matul. *Politik Hukum dan Pembangunan Sistem Hukum Nasional*. Jakarta: Sinar Grafika, 2024.
- Kelsen, Hans. *Teori Hukum Murni (Pure Theory of Law)*, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien. Bandung: Nusa Media, 2011.
- King Faisal Sulaiman. *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*. Yogyakarta: Thafa Media, 2017.
- Lailam, Tanto. *Teori dan Hukum Perundang-undangan*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
- Mulyadi. *Implementasi Kebijakan*. Jakarta: Balai Pustaka, 2015.
- Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers, 2011.
- Suratman, dan Philips Dillah. *Metode Penelitian Hukum*. Bandung: Alfabeta, 2015.

Jurnal

- Ahirullah, Rajab, dan Muhtar Said. "Urgensi Checks and Balances dalam Pembentukan Undang-Undang di Indonesia.: *Advances in Social Humanities Research* 1, no. 9 (2023).
- Amin, Khoirul. "Lembaga Pembentuk Peraturan Perundang-undangan." *Jurnal Syntax Idea* 5, no. 6 (2023).
- Anggareni, Ricca. "Memaknakan Fungsi Undang-Undang Secara Ideal dalam Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Masalah-Masalah Hukum* 48, no. 3 (2019).
- Berry, Michael Frans. "Pembentukan Teori Peraturan Perundang-Undangan." *Muhammadiyah Law Review* 2, no. 2 (2018).
- Dalimunthe, Dermina. "Proses Pembentukan Undang-Undang Menurut UU No. 12 Tahun 2011." *Jurnal Al-Maqsid* 4, no. 2 (2018).
- Fadli, M. "Pembentukan Undang-Undang yang Mengikuti Perkembangan Masyarakat." *Jurnal Legislasi Indonesia* 15, no. 1 (2018).
- Fauzi, Ahmad. "Pembatasan Kewenangan Penambahan Kementerian Negara oleh Presiden." *Bulletin of Law Research* 1, no. 2 (2024).
- Hadi, Syofyan. "Prinsip Checks and Balances dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat di Indonesia." *Mimbar Keadilan* (2015).
- Isra, Saldi. "Hubungan Presiden dan DPR." *Jurnal Konstitusi* 10, no. 3 (2013).
- Jaya, Indra Budi. "Paradigma Oposisi dan Prinsip Checks and Balances." *Aliansi: Jurnal Hukum, Pendidikan dan Sosial Humaniora* 2, no. 3 (2025).
- Junaidi, Veri, dan Viola Reininda. "Relasi Presiden dan DPR dalam Pembentukan Undang-Undang." *Jentera: Jurnal Hukum* 3, no. 1 (2020).
- Lailam, Tanto. "Problem dan Solusi Penataan Checks and Balances System." *Negara Hukum* 12, no. 1 (2021).

Lendo, Julyans, “Kewenangan Presiden terhadap Pengesahan RUU.” *Lex Privatum* 10, no. 6 (2020).

Nasution, Ali Imran, et al. “Relevansi Peran Kementerian Koordinator.” *Perspektif Hukum* (2025).

Pamungkas, Susandi Decapriu Putra, dan Gede Ngurah Darma Suputra. “Asas Pembagian Kekuasaan.” *Wijaya Putra Law Review* 2, no. 2 (2023).

Prayitno, Cipto. “Analisis Konstitusionalitas Batasan Kewenangan Presiden.” *Jurnal Konstitusi* 17, no. 2 (2020).

Ramadhan, Rizky Andrian, dan Lita Tyesta A.L.W. “Mekanisme Pelaksanaan Prinsip Checks and Balances.” *Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia* 4, no. 2 (2022).

Santio, Erik, dan Bahder Johan Nasution. “Analisis Kewenangan Presiden.” *Limbago: Journal of Constitutional Law* 1, no. 1 (2021).

Sastra, Irmayadi. “Checks and Balances Kekuasaan Lembaga Negara.” *JHR (Jurnal Hukum Replik)* 5, no. 2 (2017).

Siregar, Muhammad Akbar, et al. “Dinamika Check and Balance.” *Journal of Contemporary Law Studies* 2, no. 4 (2025)

Sunarto. “Prinsip Checks and Balances dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” *Masalah-Masalah Hukum* 45, no. 2 (2016)

Wildan Sukhoyya, Ahmad. “Dampak Pengesahan UU No. 61 Tahun 2024.” *Proceeding APHTN-HAN* 2, no. 1 (2024).

Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Pengadilan

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022.

Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia. *Putusan Nomor 91/PUU-XVIII/2020*.

Dokumen Resmi dan Risalah

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara*. Jakarta: DPR RI, 2024.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. *Risalah Rapat Paripurna ke-18 Masa Persidangan V Tahun Sidang 2023-2024*.

Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. *Buku Pedoman Penulisan Tesis*. Yogyakarta: FH UII, 2018.

Website / Media Daring

ANTARA News. "Paripurna DPR RI Menyetujui RUU Kementerian Negara." Diakses 15 Januari 2026.

Kompas.id. "DPR Bakal Kebut Bahas RUU Kementerian." Diakses 15 Januari 2026.

Tempo.co. "Empat Revisi Undang-Undang yang Jadi Sorotan Publik." Diakses 15 Maret 2025.

Universitas Muhammadiyah Jakarta. "Pakar HTN FH UMJ Tanggapi Polemik RUU Kementerian Negara." Diakses 9 Oktober 2025.

Hukumonline. Rianda Dirkareshza, "Menata Ulang Checks and Balances dalam Sistem Legislasi Indonesia." Diakses 19 Oktober 2025.

Tesis

Romaliani, Karina. *Checks and Balances dalam Sistem Pemerintahan Indonesia*. Tesis, IAIN Padangsidimpuan, 2020.