

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara yang menjalankan pemerintahan berdasarkan sistem pemerintahan presidensial. Sistem presidensial dipilih sebagai sistem yang dijalankan oleh pemerintahan Indonesia dengan maksud agar pemerintahan dapat berjalan dengan stabil dan demokratis.¹ Sebagaimana Pasal 17 Ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjelaskan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan (*single chief executive*) menjalankan kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri-menteri negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Setiap menteri tersebut membidangi urusan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan yang secara normatif pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian diatur dalam undang-undang.

Kedudukan Kementerian Negara dalam konstitusi adalah sebagai organ negara lapis kedua, yaitu lembaga negara yang disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, namun kewenangan dan kedudukannya lebih lanjut dijelaskan dalam Undang-Undang sehingga jabatan Menteri dan kementerian tidak dapat dihapuskan dalam sistem

¹ Harry Setya Nugraha, "Pemurnian Sistem Presidensial Dan Parlemen Dua Kamar Di Indonesia Sebagai Gagasan Perubahan UUD 1945," *Jurnal Hukum Novelty* 8, no. 1 (2017): 56.

ketatanegaraan. Namun dengan kewenangan Presiden, Menteri dapat diangkat, diubah, bahkan dibubarkan dan diganti dengan kementerian yang baru bila dianggap tidak diperlukan dalam sistem pemerintahan.²

Pengisian jabatan menteri dalam sistem pemerintahan presidensial harus didasarkan atas kriteria kecakapan bekerja dan bukan karena pertimbangan jasa politik ataupun imbalan terhadap dukungan kelompok atau parpol terhadap Presiden. Faktanya, pengisian jabatan menteri di Indonesia sejauh ini masih dilakukan dengan menggunakan pendekatan politik.³ Pengisian jabatan menteri masih didasarkan pada “hutang budi” sehingga secara tidak langsung menegasikan kedudukan rakyat sebagai aspek yang harus dipertimbangkan dalam pengisian jabatan menteri.

Terhadap hal tersebut, anggapan siapa yang paling berjasa, berkeringat, maupun siapa yang paling berpengaruh dalam keterpilihan Presiden-Wakil Presiden dalam Pemilu harus dihilangkan, terlebih oleh partai politik pengusul yang notabene harus memberikan ruang lebih bagi presiden untuk memilih menteri dalam kabinet. Partai politik tidak boleh melakukan intervensi dengan alih-alih balas budi terhadap Presiden agar dapat menempatkan kadernya sebagai menteri kepada presiden. Begitu pula Presiden tidak boleh dengan mudah terintervensi oleh kondisi tersebut.⁴

² Christin Nathania Liu, Hendrik Pondaag, and Karel Yossi Umboh, “Kedudukan Kementerian Negara Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia,” *Lex Privatum* 10, no. 5 (2022): 4.

³ Andri Yanto and Harry Setya Nugraha, “Redesain Pengisian Jabatan Menteri Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia,” *PROGRESIF: Jurnal Hukum* 15, no. 2 (2022): 130–153. Yanto and Nugraha, “Redesain Pengisian Jabatan Menteri Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia,” 130.

⁴ Yanto and Nugraha, “Redesain Pengisian Jabatan Menteri Dalam Sistem Presidensial Di Indonesia,” 140.

Perlu diingat bahwa salah satu semangat reformasi adalah perbaikan terhadap tatanan demokrasi.⁵ Penghapusan batas jumlah kementerian dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 Kementerian Negara merupakan langkah yang diambil dalam konteks reformasi pemerintahan di Indonesia. Kebijakan ini, yang diterapkan di era Prabowo Subianto, bertujuan untuk meningkatkan fleksibilitas dan responsivitas pemerintah terhadap berbagai tantangan yang dihadapi. Namun, di balik niat baik tersebut, terdapat potensi dampak negatif yang perlu dianalisis secara mendalam. Salah satu dampak negatif yang mungkin muncul adalah kompleksitas dalam struktur pemerintahan. Dengan bertambahnya jumlah kementerian, risiko terjadinya tumpang tindih fungsi dan tanggung jawab antar kementerian menjadi lebih besar. Hal ini dapat mengakibatkan kebingungan dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kebijakan, serta mengurangi efektivitas koordinasi antar lembaga pemerintah. Selain itu, penambahan kementerian juga dapat menyebabkan peningkatan birokrasi, yang berpotensi memperlambat proses pengambilan keputusan dan pelayanan publik.

Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) telah mengesahkan Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (UU Kementerian Negara) menjadi Undang-Undang, dalam Rapat Paripurna ke-7 Masa Persidangan I Tahun Sidang 2024-2025 pada 19 September 2024.

⁵ Jenedri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional (Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945)* (Jakarta: Konstitusi Press, 2012).

Gagasan revisi UU Kementerian Negara dimulai pada masa persidangan ke-V DPR pada Tahun Sidang 2023–2024, saat Rapat Pleno Badan Legislasi (Baleg) DPR RI. Saat dilakukan pembahasan, RUU Kementerian Negara terdiri dari 30 Daftar Inventarisasi Masalah (DIM) dengan rincian 23 DIM yang tetap, 4 DIM dengan perubahan substansi, dan 3 DIM dengan perubahan redaksional. Pada 16 Mei 2024, Baleg menyelesaikan naskah Revisi UU Kementerian Negara dengan tiga poin perubahan utama dalam revisi UU tersebut.

Pertama, penghapusan penjelasan dalam Pasal 10 UU Kementerian Negara. Kedua, revisi Pasal 15 UU Kementerian Negara yang mengatur secara khusus jumlah kementerian sebanyak 34 (tiga puluh empat). Ketiga, adanya penambahan ketentuan mengenai tugas pemantauan dan peninjauan UU pada Ketentuan Penutup. Revisi UU Kementerian Negara juga menambah beberapa pasal antara lain Pasal 6A yang berisi tentang pembentukan kementerian tersendiri dan Pasal 9A yang memberikan wewenang presiden untuk mengubah unsur organisasi berdasarkan kebutuhan pemerintah. Kemudian, Pasal 25 yang mengatur tentang hubungan fungsional antara kementerian dan lembaga (Jo, 2024). Tulisan ini membahas tentang implikasi perubahan UU Kementerian Negara terhadap struktur pemerintahan mendatang.⁶

⁶ Debora Sanur L, and Jeffrey Ivan Vincent, “Implikasi Perubahan Undang-Undang Kementerian Negara Terhadap Struktur Pemerintahan ”, Bidang Politik Hukum dan Keamanan Pusat Analisis Keparlemenan Badan Keahlian DPR RI, Vol. 16 No. 18 (2024): 7.

Rancangan Undang- Undang tersebut telah di sahkan menjadi Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Undang-undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan 15 Oktober 2024. Semua fraksi partai politik di Badan Legislasi DPR sepakat menghapus pembatasan jumlah kementerian paling banyak 34 (tiga puluh empat) yang sebelumnya diatur dalam UU tersebut. Langkah ini memberikan kewenangan kepada presiden untuk menentukan jumlah kementerian sesuai dengan kebutuhan pelaksanaan pemerintahan.⁷

Revisi ini muncul dalam konteks politik yang dinamis menjelang pemilihan presiden 2024, di mana Prabowo Subianto diharapkan menjadi presiden terpilih. Penghapusan batasan jumlah kementerian dianggap sebagai langkah strategis untuk mengakomodasi kepentingan partai politik pendukungnya dalam Koalisi Indonesia Maju. Hal ini menimbulkan pertanyaan mengenai apakah perubahan ini benar-benar bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pemerintahan atau lebih kepada kepentingan politik tertentu.

Dengan penghapusan batasan tersebut, struktur pemerintahan berpotensi mengalami perubahan signifikan. Penentuan jumlah kementerian yang lebih fleksibel dapat mempengaruhi distribusi kekuasaan dan anggaran negara, serta menciptakan tantangan dalam hal koordinasi antar

⁷ Willy Medi Christian Nababan, "Pembatasan Bakal Dihapus, Jumlah Kementerian Diserahkan ke Presiden", <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2024/05/16/pembatasan-bakal-dihapus-jumlah-kementerian-diserahkan-ke-presiden> diakses pada 17 November 2024 Pukul 19.35 WIB

kementerian. Selain itu, perluasan jumlah kementerian dapat berimplikasi pada akuntabilitas dan pengawasan dari lembaga legislatif terhadap eksekutif, yang menjadi salah satu pilar penting dalam sistem demokrasi.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis secara mendalam bagaimana Undang-undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara mengatur terkait keberadaan kementerian negara serta mengetahui urgensi penghapusan batas jumlah kementerian negara terhadap struktur pemerintahan di Indonesia. Dengan demikian diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai arah dan tujuan kebijakan pemerintahan di era Prabowo Subianto. Penelitian ini juga berkontribusi pada diskusi akademis mengenai hubungan antara kebijakan publik dan dinamika politik di Indonesia, serta bagaimana hal tersebut mempengaruhi struktur pemerintahan dan pelayanan publik secara keseluruhan.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas maka rumusan masalah dalam penelitan ini adalah

1. Bagaimana Pengaturan Jumlah Kementerian Dalam Undang-undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara?
2. Apa urgensi penghapusan batas jumlah kementerian negara terhadap struktur pemerintahan di Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah disebutkan diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah :

- a) Untuk mengetahui aturan terkait jumlah kementerian negara dalam Undang-undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Kementerian Negara.
- b) Untuk mengetahui urgensi penghapusan batas jumlah kementerian negara terhadap struktur pemerintahan di Indonesia.

1.4. Kegunaan Penelitian

- a) Kegunaan Teoritis

Berdasarkan hasil penelitian ini diharapkan dapat memperkaya literatur mengenai administrasi publik, khususnya dalam konteks pengelolaan kementerian negara.

- b) Kegunaan Praktis

Berdasarkan hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai dasar rekomendasi bagi pembuat kebijakan untuk merancang struktur kementerian yang lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dengan menghapus batas jumlah kementerian, diharapkan pemerintah dapat lebih cepat menanggapi isu-isu penting yang muncul.

1.5.Keaslian Penelitian

Dalam Menyusun penelitian ini, telah dilakukan perbandingan terhadap penulisan penelitian-penelitian berupa skripsi dengan judul yang berkaitan dengan penelitian yang sedang disusun. Hal ini dilakukan untuk menghindari adanya kesamaan dari hasil penelitian dan/atau karya orang lain. Dari perbandingan tersebut, diketahui bahwa tidak ada kesamaan terhadap penelitian-penelitian lain dengan judul yang berkaitan dengan penelitian yang disusun baik terhadap judul, isi serta pembahasan. Adapun beberapa penelitian-penelitian lain dengan judul yang berkaitan dengan penelitian yang disusun terdahulu, sebagai berikut :

Tabel. 5.1 Keaslian Penelitian

No.	Judul Penelitian Sebelumnya	Rumusan Masalah Penelitian Sebelumnya	Isu Hukum Penelitian Sebelumnya	Perbedaan dengan Tugas Akhir yang Diusulkan
1.	Redesain Pengisian Menteri Dalam Sistem Presidensial di Indonesia (Andi Yanto, Universitar Mulawarman , 2021)	1. Bagaimana dinamika pengisian jabatan Menteri pasca perubahan UUD NRI Tahun 1945? 2. Bagaimana gagasan desain baru pengisian jabatan Menteri?	Bahwa pengisian jabatan menteri sejauh ini masih dilakukan dengan menggunakan pendekatan politik dan tidak terjadi secara demokratis.	Perbedaan dengan penelitian sebelumnya ada terletak pada konsep pembentukan atau pengisian jabatan Menteri. yang mana pada penelitian sebelumnya hanya fokus pada proses pembentukan kabinet sedangkan pada penelitian penulis menganalisa lebih jauh terkait batas maksimal jumlah

				Menteri serta bagaimana dampaknya terhadap struktur pemerintahan
2.	Quo Vadis Kebijakan Penyusunan Kabinet Koalisi Jokowi Tinjauan Filosofis, Historis, Teoritis dan Yuridis (Zainal Arifin, Universitas Islam Kediri, 2023)	1. Bagaimana Analisa kabinet Jokowi periode 2014-2019? 2. Bagaimana Formulasi kabinet yang seharusnya dibentuk oleh pemerintah presiden Jokowi	Bentuk kabinet yang sudah dilaksanakan pemerintahan Jokowi saat ini, masih tetap mengakomodir kepentingan partai politik pengusung pada Pemilu tahun 2014 dan 2019, serta masih belum mandiri dan profesional dalam menyusun para menteri, sehingga masih ditemukan kelemahan dan adanya menteri yang tidak berperan dan menjalankan tugas secara profesional.	Penelitian sebelumnya terfokus pada analisis efektivitas kabinet yang dibentuk pada masa pemerintahan presiden Jokowi serta bagaimana formulasi kabinet yang ideal. sedangkan penelitian penulis terfokus pada perubahan UU Kementerian Negara yang menghapus batas maksimal jumlah Menteri serta bagaimana dampaknya terhadap struktur pemerintahan
3.	Kedudukan Kementerian Negara Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia (Cristian Nathania Liu, Universitas Katolik	1. Bagaimana kedudukan kementerian negara dalam sistem pemerintahan Indonesia 2. Apa tugas dan fungsi kementerian negara dalam menjalankan pemerintahan Indonesia?	Analisis kedudukan kementerian negara dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia	Penelitian sebelumnya membahas terkait kedudukan, tugas, serta fungsi dari Kementerian negara. sedangkan penelitian penulis terfokus pada perubahan UU Kementerian Negara yang menghapus batas

	Parahayangan, 2022)			maksimal jumlah Menteri serta bagaimana dampaknya terhadap struktur pemerintahan.
--	---------------------	--	--	---

1.6. Metode Penelitian

1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang penulis gunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian yuridis normatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum untuk menjawab permasalahan hukum yang di hadapi.⁸ Penelitian hukum normatif dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang di hadapi.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini diantaranya :

1. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang terkait dengan isu hukum yang sedang bahas (diteliti).⁹ Penelitian ini akan dikaji

⁸ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020), 9.

⁹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum* (Mataram: Mataram University Press, 2020), 56.

secara normatif dengan cara mempelajari dan meneliti dari lingkup dan materi ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara.

2. Pendekatan Konseptual

Pendekatan ini beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Pendekatan penelitian dipilih dalam rangka mencari jawaban atas isu-isu hukum dalam suatu penelitian hukum. Oleh karena itu, kesesuaian antara pendekatan dengan isu hukum merupakan pertimbangan utama dalam melakukan pemilihannya.¹⁰

1.6.3 Sumber Bahan Hukum

Konsekuensi melaksanakan penelitian normatif, maka bahan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum. Bahan hukum itu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Ketiga bahan hukum itu secara berurutan diuraikan, sebagai berikut :

- a. Bahan Hukum Primer, bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan, risalah resmi, putusan pengadilan dan dokumen resmi Negara. Bahan hukum primer dalam penelitian ini diantaranya :

1. Undang Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945

¹⁰ Ibid 57

2. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 166)
 3. Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 Tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2024 Nomor 225)
 4. Peraturan Presiden Negara Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan Dan Organisasi Kementerian Negara
- b. Bahan Hukum Sekunder , bahan hukum yang terdiri atas ; buku hukum, jurnal hukum yang berisi prinsip-prinsip dasar (asas hukum), pandangan para ahli hukum (doktrin), hasil penelitian hukum, kamus hukum, ensiklopedia hukum
 - c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier atau disebut juga dengan bahan nonhukum yang digunakan antara lain adalah kamus, ensiklopedia, dan lain-lain.

1.6.4 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penyusunan penelitian ini, menggunakan Teknik pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder serta bahan hukum tersier sebagai berikut :¹¹

1. Bahan Hukum Primer

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan cara studi kepustakaan hukum, inventarisasi peraturan perundang-undangan, dokumen-dokumen terkait dan dikelompokkan berdasarkan level atau hirarkhi peraturan perundang-undangan.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder dikumpulkan dengan melakukan kajian kepustakaan dan penelusuran terkait dengan hasil-hasil penelitian, seperti jurnal.

3. Bahan Hukum Tersier

Pengumpulan bahan hukum tersier dilakukan dengan melalui penelaahan pustaka, baik secara manual maupun melalui internet.

1.6.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu dengan metode deduktif yang merupakan metode dengan menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkrit yang dihadapi yang akan dideskripsikan dalam bentuk kalimat.¹²

¹¹ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, 59.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2017).