

TESIS

**FRAGMENTASI KEWENANGAN LEMBAGA PEMERINTAH
NONKEMENTERIAN DALAM MEMPRAKARSAI RANCANGAN
UNDANG-UNDANG**

***FRAGMENTATION OF THE AUTHORITY OF NON-MINISTERIAL
GOVERNMENT INSTITUTIONS IN INITIATING BILLS***



Oleh:

**AHMAD HARIS JUNAIDI
NIM. 2410622048**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" JAKARTA
JAKARTA
2026**

TESIS

**FRAGMENTASI KEWENANGAN LEMBAGA PEMERINTAH
NONKEMENTERIAN DALAM MEMPRAKARSAI RANCANGAN
UNDANG-UNDANG**

***FRAGMENTATION OF THE AUTHORITY OF NON-MINISTERIAL
GOVERNMENT INSTITUTIONS IN INITIATING BILLS***



Oleh:

**AHMAD HARIS JUNAIDI
NIM. 2410622048**

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL "VETERAN" JAKARTA
JAKARTA
2026**

HALAMAN JUDUL

**FRAGMENTASI KEWENANGAN LEMBAGA PEMERINTAH
NONKEMENTERIAN DALAM MEMPRAKARSAI
RANCANGAN UNDANG-UNDANG**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Hukum Program Magister

Disusun dan diajukan oleh:

AHMAD HARIS JUNAIDI

NIM. 2410622048

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN” JAKARTA
JAKARTA
2026**

PERSETUJUAN PEMBIMBING

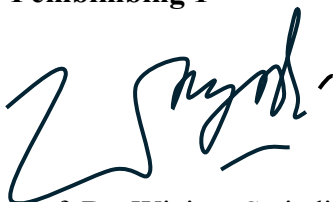
**FRAGMENTASI KEWENANGAN LEMBAGA PEMERINTAH
NONKEMENTERIAN DALAM MEMPRAKARSAI
RANCANGAN UNDANG-UNDANG**

Disusun dan Diajukan oleh
AHMAD HARIS JUNAIDI
NIM. 2410622048

Disetujui untuk Tesis
Pada Tanggal, 8 Juli 2026

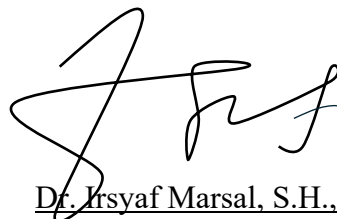
Menyetujui:

Pembimbing 1



Prof. Dr. Wicipto Setiadi, S.H., M.H.
NIDN. 0311095701

Pembimbing 2



Dr. Irsyaf Marsal, S.H., M.H.
NIDK. 0306036603



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN TINGGI, SAINS
DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS PEMBANGUNAN NASIONAL “VETERAN” JAKARTA
FAKULTAS HUKUM**

Jalan Rumah Sakit Fatmawati, Pondok Labu, Jakarta Selatan 12450
Telepon 021-7656971 , Fax 021-7656904
Laman : hukum.upnvj.ac.id , e-mail: fh@upnvj.ac.id

LEMBAR PENGESAHAN TESIS

**FRAGMENTASI KEWENANGAN LEMBAGA PEMERINTAH
NONKEMENTERIAN DALAM MEMPRAKARSAI RANCANGAN
UNDANG-UNDANG**

Disusun dan diajukan oleh:

AHMAD HARIS JUNAIDI

NIM. 2410622048

Telah diujikan dihadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka
Penyelesaian Studi Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas

Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta

Pada Tanggal 8 Juli 2026

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat Kelulusan

Menyetujui:

Pembimbing 1

Prof. Dr. Wicipto Setiadi, S.H., M.H.
NIDN./NIDK. 0311095701

Pembimbing 2

Dr. Irsyaf Marsal, S.H., M.H.
NIDN./NIDK. 0306036603

Koordinator Program Studi
Magister Hukum

Dr. Muhammad Helmi Fahrozi, S.H.I., S.H., M.H.
NIP. 198910192025211048

Dekan Fakultas Hukum



Dr. Suberman, S.H., LL.M.
NIP. 196006022021211004

Ditetapkan : Jakarta

Tanggal Ujian : 8 Juni 2026

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Ahmad Haris Junaidi
NIM : 2410622048
Program Studi : Magister Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Tesis yang berjudul **FRAGMENTASI KEWENANGAN LEMBAGA PEMERINTAH NONKEMENTERIAN DALAM MEMPRAKARSAI RANCANGAN UNDANG-UNDANG** adalah benar-benar karya saya sendiri. Adapun yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Tesis ini diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka. Apabila di kemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai Peraturan Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2021 tentang Integritas Akademik dalam Menghasilkan Karya Ilmiah dan Peraturan Perundang- Undangan yang berlaku.

Jakarta, 8 Juli 2026

Yang Membuat Pernyataan,



Ahmad Haris Junaidi
NIM. 2410622048

PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI

Sebagai civitas akademik Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ahmad Haris Junaidi

NIM : 2410622048

Program Studi : Magister Hukum

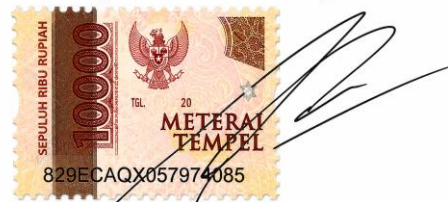
Demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta Hak Bebas Royalti Non eksklusif (*Non-exclusive Royalti Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

“FRAGMENTASI KEWENANGAN LEMBAGA PEMERINTAH NONKEMENTERIAN DALAM MEMPRAKARSAI RANCANGAN UNDANG-UNDANG” beserta perangkat yang ada. Dengan Hak Bebas Royalti ini Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jakarta berhak menyimpan, mengalih media/ formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*data base*), merawat dan mempublikasikan Tesis saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Jakarta, 8 Juli 2026

Yang Membuat Pernyataan,



Ahmad Haris Junaidi

NIM. 2410622048

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim.

Alhamdulillah Rabbil 'Alamin, segala puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Allah Swt. atas segala limpahan rahmat, taufik, hidayah, serta karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul "Fragmentasi Kewenangan Lembaga Pemerintah Nonkementerian dalam Memprakarsai Rancangan Undang-Undang" dengan baik. Tesis ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum Program Magister, Fakultas Hukum, Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini tidak akan terselesaikan tanpa dukungan, doa, bimbingan, bantuan, serta motivasi dari berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Anter Venus, M.A.Comm., selaku Rektor Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta beserta jajaran Wakil Rektor.
2. Bapak Dr. Suherman, S.H., LL.M., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta beserta jajaran Wakil Dekan.
3. Bapak Dr. Muhammad Helmi Fahrozi, S.H.I., S.H., M.H., selaku Koordinator Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta yang telah

memberikan arahan, motivasi, serta dukungan selama proses perkuliahan hingga penyelesaian tesis.

4. Bapak Prof. Dr. Wicipto Setiadi, S.H., M.H., selaku Pembimbing Utama yang dengan penuh kesabaran telah memberikan bimbingan, arahan, kritik, saran, serta wawasan keilmuan yang sangat berharga sehingga tesis ini dapat diselesaikan dengan baik.
5. Bapak Dr. Irsyaf Marsal, S.H., M.H., selaku Pembimbing Pendamping yang telah meluangkan waktu untuk memberikan bimbingan, masukan, perhatian, serta berbagai referensi dan pandangan akademik yang sangat bermanfaat dalam penyempurnaan tesis ini.
6. Seluruh dosen dan tenaga kependidikan Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta yang telah memberikan ilmu pengetahuan, pelayanan, dan pengalaman akademik selama penulis menempuh pendidikan.
7. Kedua orang tua tercinta, yang senantiasa memberikan kasih sayang, doa, dukungan, dan pengorbanan tanpa henti dalam setiap langkah kehidupan penulis. Semoga Allah SWT. senantiasa memberikan kesehatan dan kebahagiaan pada Bapak, dan surga bagi Ibu yang telah berada disisi Allah SWT.
8. Novita Diah Permata, istri tercinta, atas segala doa, kesabaran, pengertian, dukungan, dan semangat yang tidak pernah putus selama penulis menjalani perkuliahan hingga menyelesaikan tesis ini.
9. Segenap Pimpinan BPHN khususnya Pusat Pemantauan, Peninjauan dan Pembangunan Hukum Nasional, selaku pimpinan yang telah memberikan

izin, dukungan, serta kesempatan kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan Program Magister.

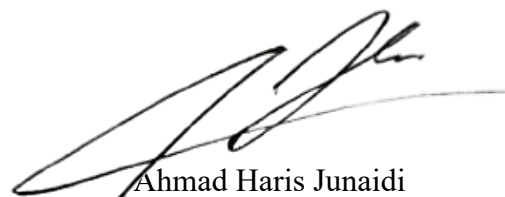
10. Seluruh teman-teman Program Studi Hukum Program Magister Angkatan 2024 dan konsentrasi Hukum Tata Negara, yang telah menjadi bagian dari perjalanan akademik penulis dan tidak dapat disebutkan satu per satu.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih memiliki berbagai keterbatasan dan jauh dari sempurna. Oleh karena itu, penulis sangat mengharapkan kritik dan saran yang membangun demi penyempurnaan karya ilmiah ini. Besar harapan penulis semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum tata negara dan pembentukan peraturan perundang-undangan, serta memberikan kontribusi bagi pengembangan sistem legislasi di lingkungan Pemerintah.

Akhir kata, semoga Allah SWT. senantiasa memberikan rahmat, hidayah, dan keberkahan kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini. Aamiin Ya Rabbal 'Alamin.

Jakarta, 8 Juli 2026

Penulis



Ahmad Haris Junaidi

ABSTRAK

FRAGMENTASI KEWENANGAN LEMBAGA PEMERINTAH NONKEMENTERIAN DALAM MEMPRAKARSAI RANCANGAN UNDANG-UNDANG

Ahmad Haris Junaidi (2410622048), Pembimbing 1 (Wicipto Setiadi),
Pembimbing 2 (Irsyaf Marsal)

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pelaksanaan kewenangan Lembaga Pemerintah Nonkementerian (LPNK) dalam memprakarsai pembentukan Rancangan Undang-Undang di lingkungan Pemerintah, menganalisis implikasi hukum, administratif, dan kelembagaan dari pengaturan kewenangan tersebut, serta merumuskan konsep ideal kewenangan LPNK dalam memprakarsai pembentukan Rancangan Undang-Undang. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, pendekatan konseptual, dan pendekatan perbandingan. Bahan hukum terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang dikumpulkan melalui studi kepustakaan serta dianalisis secara kualitatif menggunakan metode preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pasal 47 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan sebagaimana telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 telah memberikan kewenangan kepada LPNK untuk menyiapkan Rancangan Undang-Undang, menyusun Naskah Akademik, dan membentuk Panitia Antarkementerian. Namun, Pasal 50 ayat (2) membatasi representasi Pemerintah dalam pembahasan bersama DPR hanya kepada menteri, sehingga pelaksanaan fungsi pemrakarsa oleh LPNK tetap bergantung pada kementerian mitra dan berpotensi menimbulkan kendala koordinasi serta ego sektoral. Temuan penelitian menunjukkan bahwa fragmentasi kewenangan terjadi karena adanya pemisahan antara kewenangan penyusunan Rancangan Undang-Undang dan kewenangan representasi Pemerintah dalam pembahasan bersama DPR. Untuk mengatasi kondisi tersebut, penelitian ini menawarkan konsep pembagian fungsi antara pemrakarsa substantif, yaitu Lembaga Pemerintah Nonkementerian sebagai penanggung jawab substansi Rancangan Undang-Undang, dan pemrakarsa formal, yaitu menteri yang ditunjuk Presiden melalui Surat Presiden untuk mewakili Pemerintah dalam pembahasan bersama DPR. Model ini diharapkan mampu memperkuat efektivitas koordinasi, menjamin kesinambungan proses legislasi Pemerintah, dan tetap mempertahankan prinsip sistem pemerintahan presidensial.

Kata kunci: kewenangan, pemrakarsa rancangan undang-undang, lembaga pemerintah nonkementerian, legislasi pemerintah, sistem presidensial.

ABSTRACT

FRAGMENTATION OF THE AUTHORITY OF NON-MINISTERIAL GOVERNMENT INSTITUTIONS IN INITIATING BILLS

Ahmad Haris Junaidi (2410622048), *Supervisor* (Wicipto Setiadi), *Co-Supervisor*
(Irsyaf Marsal)

This research aims to analyze the authority of Non-Ministerial Government Institutions (NMGIs) in initiating Bills within the executive branch, examine the legal, administrative, and institutional implications of the existing regulatory framework, and formulate an ideal concept for the authority of NMGIs in initiating Bills. This study employs normative legal research using statutory, conceptual, and comparative approaches. Primary, secondary, and tertiary legal materials were collected through library research and analyzed qualitatively using a prescriptive method. The findings indicate that Article 47 of Law Number 12 of 2011 on Lawmaking, as lastly amended by Law Number 13 of 2022, authorizes NMGIs to prepare Bills, draft Academic Papers, and establish Inter-Ministerial Committees. However, Article 50 paragraph (2) limits the Government's representation in parliamentary deliberations exclusively to ministers. Consequently, although NMGIs may initiate and prepare Bills substantively, the legislative process remains dependent on the coordinating ministry, resulting in coordination challenges and sectoral ego. This research finds that the fragmentation of authority arises from the separation between the authority to prepare Bills and the authority to formally represent the Government before Parliament. To address this issue, the study proposes a dual-initiator model distinguishing between the substantive initiator, namely the Non-Ministerial Government Institution responsible for the substance of the Bill, and the formal initiator, namely the minister appointed by the President through a Presidential Letter to represent the Government during parliamentary deliberations. This model is expected to ensure continuity in the legislative process, strengthen institutional coordination, and remain consistent with the principles of the presidential system.

Keywords: authority, bill initiation, non-ministerial government institutions, government legislation, presidential system.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
LEMBAR PENGESAHAN TESIS.....	iv
PERNYATAAN KEASLIAN.....	v
PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI	vi
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAK	x
ABSTRACT	xi
DAFTAR ISI.....	xii
DAFTAR TABEL.....	xv
DAFTAR GAMBAR	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Orisinalitas Penelitian	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	14
A. Kajian Teoritis.....	14
1. Teori Kelembagaan	14
2. Teori Kewenangan	20
3. Teori Sistem Presidensial.....	29
4. Teori Legislasi dan <i>Executive Law-Making</i>	32
B. Kerangka Pikir	35
C. Definisi Operasional.....	40
BAB III METODE PENELITIAN.....	42
A. Tipe Penelitian dan Pendekatan Penelitian	42
B. Jenis dan Sumber Bahan Hukum	44
C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	45
D. Analisis Penelitian.....	46

BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	49
A. Praktik Pelaksanaan Kewenangan Lembaga Pemerintah Nonkementerian dalam Memprakarsai Proses Legislasi di Lingkungan Pemerintah	49
1. Mekanisme Pembentukan Rancangan Undang-Undang di Lingkungan Pemerintah	49
2. Kedudukan Lembaga Pemerintah Nonkementerian dalam Sistem Pemerintahan.....	76
3. Peran LPNK dalam Pembentukan RUU di Lingkungan Pemerintah.....	96
B. Implikasi Hukum, Administratif, dan Kelembagaan Penunjukan Pemrakarsa RUU.....	106
1. Implikasi Hukum Penunjukan Pemrakarsa RUU.....	106
2. Implikasi Administratif Penunjukan LPNK sebagai Pemrakarsa RUU.....	116
3. Implikasi Kelembagaan Penunjukan LPNK sebagai Prakarsa RUU	125
C. Konsep Ideal Kewenangan LPNK dalam Memprakarsai Pembentukan RUU.....	137
1. Rekonstruksi Paradigma Pembentukan RUU di Lingkungan Pemerintah.....	137
2. Rekonstruksi Kedudukan LPNK dalam Sistem Legislasi Pemerintah.....	147
3. Rekonstruksi Model Ideal Kewenangan Pemrakarsa RUU dalam Sistem Pemerintahan Indonesia.....	157
4. Reformulasi Sistem Legislasi Pemerintah	168
5. Konsep Ideal Prakarsa Pembentukan RUU.....	180
BAB V PENUTUP.....	191
A. Kesimpulan	191
B. Saran.....	193

DAFTAR PUSTAKA	195
A. Buku	195
B. Artikel Ilmiah / Jurnal / Makalah	200
C. Peraturan Perundang-Undangan.....	201
D. Kamus dan Sumber Daring	203
E. Dokumen dan Data Resmi	203

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 Orisinalitas Penelitian	9
Tabel 2 Daftar Lembaga Pemerintah Nonkementerian Tahun 2026	86
Tabel 3 Daftar Pembagian Komisi DPR dengan Mitra Kementerian dan Nonkementerian	131

DAFTAR GAMBAR

	Halaman
Gambar 1 SOP Pembahasan Prolegnas di Lingkungan Pemerintah	57
Gambar 2 Alur Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan	74