

DISERTASI

**KEDUDUKAN HUKUM KEMENTERIAN NEGARA DALAM SISTEM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI INDONESIA
(LEGAL STATUS IN THE IMPLEMENTATION OF THE MINISTRY
SYSTEM OF GOVERNMENT IN INDONESIA)**



ANDI SUGIATI

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUSLIM INDONESIA
MAKASSAR
2012**

TIM PENASEHAT

Promotor : Prof. Dr. H. Aminuddin Ilmar, SH, MH

Ko-Promotor : Prof. Dr. Syahrudin Nawi, SH, MH

Ko-Promotor : Dr. H. M. Kamal Hijaz, SH, MH

Tim Penguji

Penguji Tambahan : Prof. H. M. Jobhaar Bima, SE.,M.Si.,Ph.D

Penguji Eksternal : Prof. Dr. Tatiek Sri Djatmiati, SH, MH

PERNYATAAN KEASLIAN DISERTASI

Yang bertanda tangan di bawah ini

Nama : Dra. Andi Sugiati, M.Pd
Nomor Mahasiswa : 0009.DIH.06.2009
Program Studi : Ilmu Hukum

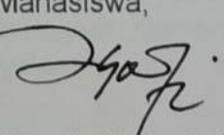
Menyatakan dengan sebenarnya bahwa disertasi yang saya tulis ini sepanjang pengetahuan saya, di dalam naskah disertasi ini tidak terdapat karya ilmiah yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar akademik di suatu perguruan tinggi, dan tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan dan daftar pustaka.

Jika ternyata di dalam naskah disertasi ini dapat dibuktikan terdapat unsur-unsur jiplakan, maka gelar akademik yang saya peroleh batal demi hukum (Pasal 25 ayat 2 dan Pasal 70 UU No.20 tahun 2003).

Makassar, 01 Oktober 2012



Mahasiswa,


Dra. Andi Sugiati, M.Pd

DISERTASI

**KEDUDUKAN HUKUM KEMENTERIAN NEGARA DALAM SISTEM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI INDONESIA**
*(LEGAL STATUS IN THE IMPLEMENTATION OF THE MINISTRY
SYSTEM OF GOVERNMENT IN INDONESIA)*

Disertasi

Sebagai salah satu syarat untuk mencapai gelar Doktor

Program Studi Doktor Ilmu Hukum

Diajukan oleh:

ANDI SUGIATI

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS MUSLIM INDONESIA
MAKASSAR
2012**

DISERTASI

**KEDUDUKAN HUKUM KEMENTERIAN NEGARA DALAM SISTEM
PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN DI INDONESIA
(LEGAL STATUS IN THE IMPLEMENTATION OF THE MINISTRY
SYSTEM OF GOVERNMENT IN INDONESIA)**

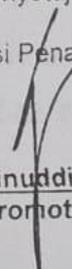
Oleh:

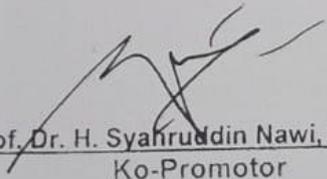
ANDI SUGIATI
0009.DIH.06.2009

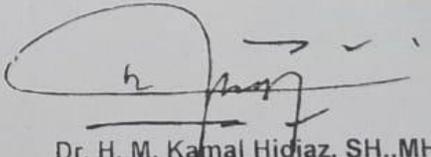
telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Disertasi
pada tanggal 10 Oktober 2012 dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui :

Komisi Penasehat

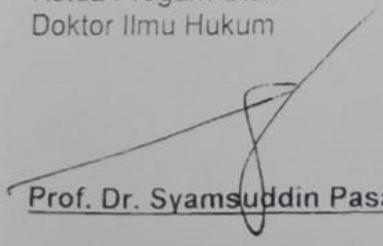

Prof. Dr. H. Aminuddin Ilmar, SH.,MH
Promotor


Prof. Dr. H. Syahrudin Nawi, SH.,MH
Ko-Promotor

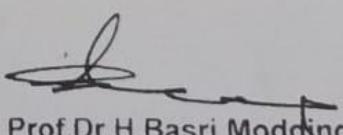

Dr. H. M. Kamal Hidjaz, SH.,MH
Ko-Promotor

Mengetahui

Ketua Progam Studi
Doktor Ilmu Hukum


Prof. Dr. Syamsuddin Pasamai, SH.,MH

Direktur Program Pascasarjana
Universitas Muslim Indonesia


Prof. Dr. H. Basri Modding, SE.MSi

ABSTRAK

ANDI SUGIATI. Kedudukan Hukum Kementerian Negara dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan di Indonesia (dibimbing oleh **Aminuddin Ilmar, Syahrudin Nawi, dan M.Kamal Hidjaz**)

Penelitian ini bertujuan untuk: (!) Menjelaskan dan menganalisis Kedudukan Hukum Kementerian Negara dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia, (2) Menjelaskan, menganalisis dan menemukan tentang Kedudukan Hukum Kementerian Negara yang ideal dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia, (3) Menganalisis, menjelaskan dan menemukan model kelembagaan Kementerian Negara yang Efektif dan Efisien dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif dengan mendasarkan kajian melalui bahan hukum primer yang terkait dengan Kementerian dengan wawancara mendalam (*in depth Interview*) dengan pakar yang mengetahui persis hukum tata negara, khususnya mengenai aturan hukum Kementerian Negara, sedangkan bahan hukum sekunder diperoleh melalui telaah dokumentasi atau bahan-bahan yang memberikan penjelasan atas bahan-bahan hukum primer yang telah ditentukan.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (!) Kedudukan Hukum Kementerian Negara dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia, adalah penting dimana Kementerian Negara adalah pemegang kekuasaan eksekutif yang sesungguhnya karena secara esensial Kementerian adalah melaksanakan fungsi dan tugas pemerintahan negara, (2) Idealnya sebuah Kementerian Negara dibentuk dengan berpedoman pada pembagian urusan pemerintahan yang telah ditetapkan melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah/Kota, yang secara tegas mengatur urusan-urusan yang menjadi urusan pemerintah pusat, (3) Model kelembagaan Kementerian Negara harus ditata kembali, dengan mengacu pada urusan pemerintahan negara yang menjadi urusan pemerintah yakni, urusan luar negeri, urusan pertahanan, urusan keamanan, urusan moneter dan fiskal nasional, urusan yustisi dan urusan agama serta urusan strategi lainnya. Ide dan rancangan perubahan kelembagaan Kementerian Negara berlangsung tanpa desain yang menyeluruh, dan terbukti tidak menghasilkan efisiensi

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹ Pasal 1 ayat (3). Ditegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum, Hal ini berarti bahwa di dalam Negara Republik Indonesia segala sesuatu atau seluruh dimensi kehidupan diselenggarakan berdasarkan atas hukum. Dengan demikian hukum harus menjadi denyut nadi orientasi strategis sebagai penuntun dan acuan semua aktivitas dalam kehidupan berbangsa, bernegara, dan bermasyarakat. Olehnya itu penyelenggaraan negara mempunyai peranan penting dalam mewujudkan tujuan negara²

Tujuan Negara dimaksud adalah untuk melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Oleh karena itu, sejak Proklamasi Kemerdekaan pada Tanggal 17 Agustus Tahun 1945. Pemerintah Negara Republik Indonesia bertekad menjalankan fungsi pemerintah negara ke arah tujuan yang dicita-citakan

¹ Lihat Naskah Lengkap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (selanjutnya disingkat UUD Negara Republik Indonesia) Tahun 1945 setelah perubahan keempat tahun 2002 dan naskah Rancangan Perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesuai dengan lampiran Ketetapan MPR Nomor XI/MPR/2001, Sekretariat MPR-DPR, Jakarta, 2002, hlm. 1. Pernyataan Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtstaat*), sebelumnya ditemukan dalam Penjelasan Umum UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebelum amandamen.

² Lihat Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Alinea IV

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan³ bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.⁴ Menteri-menteri negara tersebut membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan yang pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementeriaanya diatur dalam Undang-Undang. Setiap menteri memimpin kementerian negara untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan guna mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁵.

Administrasi pemerintahan pusat pada umumnya ditempatkan di bawah kewenangan menteri, kedudukan kementerian negara dalam penyelenggaraan pemerintahan amatlah *urgent*. Kabinet adalah pemegang kekuasaan eksekutif yang sesungguhnya karena secara esensial para menteri adalah pembantu presiden dalam menjalankan penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari. Oleh karena itu menteri adalah pemimpin pemerintahan yang sesungguhnya dalam bidangnya masing-masing. Karena jabatan

³ Undang-undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 4 ayat (1)

⁴ Lihat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2)

⁵ Lihat diktum menimbang poin (b) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang kementerian negara.

presiden dan wakil presiden sendiri sebagian fungsinya bersifat simbolik, fungsi kepemimpinan dalam arti teknis memang seharusnya berada di pundak para menteri. Oleh sebab itu, dikatakan bahwa para menteri adalah yang sesungguhnya merupakan pemimpin pemerintahan yang riil dan operasional dalam pengertian sehari-hari. Bahkan, dapat diidealkan bahwa perbedaan kualitas antara sifat-sifat kepemimpinan presiden dan para menteri dalam proses pemerintahan adalah bahwa presiden dan wakil presiden adalah pemimpin pemerintahan dalam arti politik. Sementara itu, para menteri merupakan pemimpin pemerintahan dalam arti teknis.

Dalam konteks sistem pemerintahan presidensial kedudukan menteri sepenuhnya tergantung kepada presiden. Para menteri diangkat dan diberhentikan serta bertanggung jawab kepada presiden. Oleh sebab itu, untuk diangkat menjadi menteri seharusnya seseorang benar-benar memiliki kualifikasi teknis dan profesional untuk memimpin pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Sistem pemerintahan presidensial lebih menuntut kabinetnya sebagai zaken Kabinet dari pada Kabinet dalam sistem parlementer yang lebih menonjol sifat politisnya. Oleh karena itu, dalam menetapkan seseorang diangkat menjadi menteri, sudah seharusnya presiden dan wakil presiden lebih mengutamakan persyaratan teknis dan profesionalisme dari pada persyaratan dukungan politis. Namun demikian menteri-menteri negara bukanlah pegawai tinggi biasa, tetapi ia berkedudukan sebagai pemimpin

departemen. Dalam hal ini menteri-menteri mempunyai pengaruh besar terhadap presiden dalam menentukan politik negara. Oleh karena itu urgensi menyangkut penataan kelembagaan kementerian negara dalam membangun tata pemerintahan negara yang jelas, terpadu dan konsepsional maka dikeluarkanlah Undang-Undang yang mengatur Tentang Kementerian Negara yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008. Undang-Undang ini jelas diperlukan bukan karena hanya diamankan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, melainkan juga dalam rangka membangun tata pemerintahan negara yang jelas, terpadu, dan konsepsional.

Sebagaimana diketahui bahwa pasca amandemen UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terjadi perubahan paradigma ketatanegaraan. Sistem presidensiil semakin dipertegas secara jelas dalam prinsip-prinsip pemerintahan yang diatur dalam batang tubuh. Oleh karena itu, konstitusi harus simultan dengan kenyataan politik dan harus tercermin dalam pembentukan perUndang-Undangan dibawahnya. Dengan demikian segala ketentuan yang dirancang di dalamnya dapat dijadikan pegangan hukum yang pasti dalam rangka penataan kelembagaan kementerian negara menurut Undang-Undang.

Sejarah kementerian dalam pemerintahan Negara Republik Indonesia, sebagian besar kementerian yang ada sekarang telah mengalami berbagai perubahan, meliputi penggabungan,

pemisahan, penggantian nama, dan pembubaran. Jumlah kementerian sendiri hampir selalu berbeda-beda dalam setiap kabinet, sebelum akhirnya ditentukan di dalam UU RI No 39 Tahun 2008 tentang kementerian negara yaitu sejumlah 34 kementerian.

Sepanjang sejarahnya, kementerian selalu menggunakan nomenklatur yang berubah-ubah. Pada Tahun 1968-1998, nomenklatur yang digunakan adalah “Departemen”, “Kantor Menteri Negara” dan Kantor Menteri Koordinator.

Pada Tahun 1998 mulai digunakan istilah Kementerian Negara dan Kementerian Koordinator, sedangkan Departemen tetap dipertahankan.

Sejak berlakunya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor. 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, seluruh nomenklatur kementerian dikembalikan menjadi Kementerian Negara.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara merupakan amanat dari Pasal 17 ayat 4 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dinyatakan bahwa pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam Undang-Undang. Selain itu maksud pembentukan Undang-Undang Kementerian Negara adalah untuk memperkuat keberadaan sistem pemerintahan presidensial yang digariskan oleh

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan untuk memberikan kepastian atau jaminan dalam proses pembentukan kabinet dan penetapan para menteri yang selama ini lebih didasarkan pada aspek tawar-menawar politik (*bergaining politic*) semata. Selain itu *preventive* untuk mencegah terjadinya kesewenang-wenangan (*abuse of power*) presiden dalam membentuk dan membubarkan suatu departemen atau kementerian negara. Seperti diketahui, pada masa lalu pembentukan dan pembubaran kementerian negara dilakukan sepenuhnya oleh presiden tanpa keterlibatan peran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengakibatkan terjadinya perubahan dan pembubaran kementerian negara yang hanya berdasarkan kemauan dan kepentingan politik. Hal ini setidaknya tercermin dari kasus yang pernah terjadi pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, presiden dengan mudahnya membubarkan Departemen Sosial dan Departemen Penerangan serta Kementerian Pemuda dan Olah raga karena dianggap tidak memiliki peran dan fungsi yang penting dalam penyelenggaraan pemerintahan. Keputusan-keputusan semacam itu, jika diserahkan sepenuhnya kepada diskresi⁶ presiden, dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan kesewenang-wenangan. Oleh karena itu, untuk menghindari jangan sampai presiden bertindak sewenang-wenang, maka pasal 17 ayat (4) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

⁶ Dalam konteks kajian ini yang dimaksudkan dengan diskresi (Presiden) adalah kewenangan yang melekat pada presiden (yang karena jabatannya) memiliki kebebasan sepenuhnya untuk melakukan tindakan atau tidak melakukan tindakan.

menentukan bahwa kegiatan membentuk, mengubah, atau membubarkan suatu organisasi kementerian negara hanya dapat dilakukan berdasarkan Undang-Undang.

Kedudukan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang menyatu dalam jabatan dan ditentukan tugas, kewajiban, dan kewenangannya dalam konstitusi. Dalam posisi ini, presiden memiliki hak prerogatif (hak istimewa) secara penuh untuk mengangkat, memberhentikan menteri-menterinya tanpa intervensi dari lembaga manapun, karena kedudukan presiden tidak tergantung pada badan perwakilan (DPR), sehingga menteri-menteri hanya bertanggung jawab kepada presiden bukan kepada DPR. Presiden pun tidak bertanggung jawab kepada DPR.

Hak prerogatif (hak istimewa) yang secara konstitusional telah diletakkan atau hanya dimiliki oleh presiden, sudah barang tentu tidak memunculkan begitu saja, akan tetapi sarat dengan pijakan teoritis yang kuat. Pijakan teoritis dimaksudkan dalam konstitusi ini adalah bahwa presiden selaku penyelenggara pemerintahan tertinggi dalam negara (baik sebagai kepala negara maupun sebagai kepala pemerintahan) melekat kekuasaan-kekuasaan (hak-hak tertentu) yang tidak dimiliki oleh lembaga-lembaga negara (cabang-cabang kekuasaan) lainnya misalnya DPR atau Mahkamah Agung. Namun demikian jika dicermati, maka sejak kelahiran Undang-Undang RI Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara hak prerogatif presiden dalam hal pengangkatan dan pemberhentian menteri tidak

lagi istimewa secara substantif, akan tetapi telah mengalami pergeseran, mengingat presiden dalam mengangkat, memberhentikan atau membubarkan kementerian terlihat dengan mekanisme yang telah ditentukan oleh peraturan perUndang-Undangan khususnya Undang-Undang RI Nomor 39 Tahun 2008 tentang kementerian negara.

Secara teoritis dalam sistem presidensial tidak ada lagi perbedaan dan pemisahan kedudukan Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan. Jabatan pemerintahan (eksekutif) tertinggi dipegang seorang Presiden dan seorang Wakil presiden yang mempunyai tugas dan wewenang tertentu serta dipilih secara langsung oleh rakyat melalui Pemilihan Umum (Pemilu).

Presiden dan wakil presiden mempunyai masa jabatan tertentu (*fixed teras*), hanya dapat dijatuhkan karena alasan hukum serta berhak mengangkat dan memberhentikan menteri negara sebagai pembantu Presiden. Prinsip-prinsip dasar sistem presidensial tersebut telah secara tegas dituangkan dan diatur dalam materi perubahan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945⁷.

Seperti telah dikemukakan sebelumnya bahwa dinamika

⁷ Hak prerogatif dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sudah tegas bahwa tugas dan kedudukan menteri adalah pembantu Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam tataran operasional dan pembuatan kebijakan (*policy making*). Dalam hal ini dibutuhkan hubungan yang sinergis dan koordinasi yang efektif antara Presiden dan para pembantunya. Untuk dapat merealisasikan hal tersebut Presiden mempunyai hak khusus untuk kemudian dikenal sebagai hak prerogatif. Artinya ketika Presiden mengangkat seseorang untuk menduduki jabatan menteri, maka lembaga negara lain tidak mempunyai hak untuk menganulirnya, kecuali konstitusi memang menghendaki sebaliknya.

kementerian Negara Republik Indonesia telah mengalami pergeseran-pergeseran, baik dari segi implementasinya, maupun segi kuantitatif kementeriannya yang ada di dalam suatu kabinet. Hal ini dapat dilihat bahwa di era reformasi jumlah kementerian negara kabinet sekarang adalah 34 jika dibandingkan dengan kementerian di Malaysia, hanya 18 kementerian, di Thailand 13 kementerian, di Amerika Serikat 15 kementerian ditambah lembaga dibawah Wakil Presiden sebanyak, 5 lembaga. Di Negara Jepang, yaitu sebanyak 25 kementerian, di Australia sebanyak 29 kementerian. Maka dibandingkan dengan negara di ASEAN, Indonesia termasuk yang memiliki kabinet yang besar, bahkan dibandingkan dengan Amerika Serikat dan Australia-pun, jumlah kementerian Indonesia masih tergolong besar. Oleh karena itu, idealnya dalam suatu penyusunan kementerian negara hendaknya berorientasi pada efektifitas pemerintahan di satu pihak, dan efisiensi anggaran negara di pihak lain. Sebab jumlah kementerian yang terlalu banyak bukan saja tidak sesuai dengan semangat desentralisasi dan otonomi daerah, tetapi juga bertentangan dengan prinsip efektifitas dan efisiensi, oleh karena itu argumen historis yang digunakan untuk mendukung dan memperkuat keberadaan suatu kementerian negara tidak sepenuhnya tepat, karena kebutuhan dan situasi bangsa dan Negara Indonesia pada awal kemerdekaan (1945) sangat berbeda dengan kebutuhan bangsa dan negara Kesatuan Republik Indonesia dewasa ini. Kebutuhan penyusunan suatu kementerian negara

haruslah didasarkan pada kebutuhan obyektif bangsa dan Negara Republik Indonesia akan suatu lembaga pelaksana pemerintahan sesuai dengan ruang lingkup tugas dan fungsi pemerintahan negara seperti diamanatkan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 di era desentralisasi dan otonomi daerah dewasa ini.

Atas dasar uraian diatas dapatlah dikemukakan bahwa organisasi Kementerian Negara itu tidak dapat begitu saja diadakan, diubah, atau dibubarkan hanya oleh pertimbangan keinginan atau kehendak pribadi seorang presiden belaka. Semua hal yang berkenaan dengan organisasi kementerian Negara itu haruslah diatur dalam Undang-Undang. Artinya, perubahan, pembentukan, atau pembubaran organisasi kementerian Negara harus diatur bersama oleh presiden bersama-sama para wakil rakyat yang duduk di lembaga Dewan Perwakilan Rakyat. Hal inilah yang menjadi esensi dari ketentuan yang mengatur bahwa hal tersebut harus diatur dengan Undang-Undang.

Tentang istilah menteri Negara terdapat kebiasaan untuk mengartikan seolah-olah menteri Negara itu adalah menteri yang tidak memimpin departemen. Sedangkan istilah menteri itu sendiri adalah menteri yang memimpin departemen.

Dalam rumusan ketentuan pasal 17 ayat 1 dan bahkan dalam judul BAB V UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang RI Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara tidak ada lagi perbedaan istilah menteri negara dengan

istilah menteri itu sendiri, jelas dipakai istilah Menteri Negara dan Kementerian Negara untuk pengertian yang bersifat umum dan berlaku untuk semua menteri. Artinya, semua menteri adalah menteri Negara.

Kementerian (nama resmi: Kementerian Negara) adalah Lembaga Pemerintah Indonesia yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Kementerian berkedudukan di ibukota Negara Republik Indonesia⁸ dan Kementerian Negara berada dibawah dan bertanggung jawab kepada presiden⁹.

Secara formal Landasan Hukum Kementerian Negara terdiri atas

- (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Bab V (Kementerian Negara) Pasal 17 ayat 1, 2, 3 dan 4)¹⁰;
- (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara;
- (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara;

⁸ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara Pasal 2

⁹ Lihat Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara Pasal 3

¹⁰ Pasal 17 ayat (1) presiden dibantu oleh menteri negara, selanjutnya ayat (2) bahwa menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden dan ayat (3) bahwa setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan serta ayat (4) menyebutkan bahwa pembentukan, Pengubahan, dan pembubaran kementerian negara di atur dalam Undang-Undang.

- (4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Mencermati kedudukan hukum Kementerian Negara, baik menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maupun Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, dan Peraturan-peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, serta Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 Tahun 2007 Tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota tersebut diatas. kesemuanya telah menegaskan tentang kedudukan hukum Kementerian Negara secara jelas. Dalam hal ini secara yuridis konstitusional Presiden memiliki "hak prerogatif" (hak konstitusional) terhadap pengangkatan dan pemberhentian menteri, namun dalam hal melaksanakan kewenangannya itu Presiden tetap harus berpijak pada Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan ketentuan per-Undang-Undangan lainnya yang terkait persoalan kementerian negara. Hal yang tidak kalah pentingnya dan akan lebih baik lagi jika proses pengangkatan menteri-menteri dilandaskan pada profesionalitas dan transparansi yang bersesuaian dengan prinsip-prinsip Good Governance.

Dalam kaitannya dengan model Kelembagaan Kementerian Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan hendaknya tidak melupakan semangat otonomi daerah, dimana dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah secara eksplisit telah ditegaskan ruang lingkup urusan dan kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Oleh karena itu seyogyanya atas dasar urusan dan kewenangan tersebut diatas yang telah membatasi secara tegas urusan dan kewenangan pemerintah pusat dan daerah, tidaklah urgen kementerian Negara menjangkau hingga hal-hal yang secara yuridis formal telah menjadi urusan dan kewenangan daerah sebagai konsekuensi logis dari penerapan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia.

Berdasar pada latarbelakang masalah yang telah diuraikan diatas, tampak Kementereian Negara Republik Indonesia perlu di tinjau kembali mengenai Kedudukan Hukum Kementerian Negara, dalam penyelenggaraan pemerintahan yang belum menemukan bentuknya secara tepat, apalagi dengan adanya Otonomi Daerah. Atas dasar itulah peneliti tertarik untuk melakukan penelitian terhadap Kedudukan Hukum Kementerian Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, maka masalah yang dirumuskan adalah sebagai berikut:

1. Mengapa kedudukan hukum Kementerian Negara penting dalam kerangka sistem penyelenggaraan pemerintahan di Negara Republik Indonesia?
2. Bagaimana kedudukan hukum Kementerian Negara yang ideal dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di negara repunlik Indonesia?
3. Bagaimana model kelembagaan Kementerian Negara dalam sistem Ppenyelenggaraan pemerintahan di Negara Republik Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menjelaskan dan menganalisis kedudukan hukum Kementerian Negara dalam kerangkasistem penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia.
2. Untuk menjelaskan, menganalisis, dan menemukan tentang kedudukan hukum Kementerian Negara Republik Indonesia yang ideal dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan

3. Untuk menganalisis, mengetahui dan berusaha menemukan model kelembagaan kementerian Negara Republik Indonesia dalam sistem penyelenggaraan pemerintah

D. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan yang berguna dalam pengembangan khasanah ilmu pengetahuan pada umumnya, dan ilmu hukum pada khususnya dalam bidang Hukum Tata Negara.

2. Manfaat Praktis

Bahan masukan atau dapat memberikan kontribusi bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan dimasa yang akan datang khususnya yang berkenaan dengan kedudukan hukum Kementerian Negara yang ideal dan model kelembagaan Kementerian Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan

E. Orisinalitas Penelitian

Sepanjang pengetahuan peneliti, setelah menelusuri kepustakaan secara konvensional maupun melalui media Internet hingga saat ini belum ditemukan suatu disertasi, tesis ataupun skripsi yang mengkaji mengenai kedudukan hukum Kementerian

Negara dalam kerangka penyelenggaraan pemerintahan Republik Indonesia

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Negara Hukum

1. Istilah Negara Hukum

Dalam kepustakaan Indonesia, istilah Negara Hukum merupakan terjemahan langsung dari *rechtsstaat*. Bekaitan dengan Negara Hukum, terdapat dua konsep yang memberikan kontribusi secara signifikan terhadap perkembangannya, yaitu *rechtstaat* sebagai konsep Eropah Kontinental, yang lahir secara revolusi dengan *background* perjuangan menentang absolutisme, bertumpu pada *civil law system*. Disamping itu dalam wacana akademik digunakan istilah *rule of law* yang juga dimaksudkan sebagai Negara Hukum, *Rule of law (anglo saxon)* dalam perjalanannya berkembang secara evolusi, dan berladaskan pada *common law system*, dengan karakteristik judicial¹¹

Gagasan awal tentang Negara Hukum muncul pada tulisan Plato, ketika ia mengintroduksi konsep *Nomoi*, yang didalamnya ia mengatakan bahwa penyelenggaraan negara yang baik ialah didasarkan pada pengaturan (hukum) yang baik.¹² Gagasan Plato ini didukung dan dikembangkan lebih lanjut oleh Aristoteles, dalam salah satu karyanya, *Politica*, Aristoteles menyatakan

¹¹ S.F.Marbun, Loc. Cit, hlm,14

¹² Tahir Azhary, Negara Hukum, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm.66

bahwa suatu negara yang baik ialah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum.

Ada tiga unsur dari pemerintahan yang berkonstitusi menurut Aristoteles yaitu:

- 1) Pemerintahan dilaksanakan untuk kepentingan umum;
- 2) Pemerintahan dilaksanakan menurut hukum yang berdasarkan pada ketentuan-ketentuan umum, bukan hukum dibuat secara sewenang-wenang yang menyampingkan konvensi dan konstitusi;
- 3) Pemerintahan berkonstitusi berarti pemerintahan yang dilaksanakan atas kehendak rakyat, bukan berupa paksaan-tekadan yang dilaksanakan pemerintahan despotik.

Dalam kaitannya dengan konstitusi, Aristoteles mengatakan bahwa “konstitusi merupakan penyusunan jabatan dalam suatu negara dan menentukan apa yang dimaksudkan dengan badan pemerintahan dan apa akhir dari setiap masyarakat”. Selain itu konstitusi merupakan aturan-aturan dan penguasa harus mengatur negara menurut aturan-aturan tersebut.¹³ Dalam hubungan ini Sri Soematri¹⁴ mengatakan bahwa esensi dari Negara Hukum berkonstitusi adalah perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Atas dasar itu, keberadaan konstitusi dalam suatu negara merupakan *konditio sine quanon*. Lanjut Soematri

¹³ Ridawan HR. Hukum Administrasi Negara, Rajawali Pers, 2010, Jakarta, hlm. 3

¹⁴ Sri Soematri. Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusional, Alumni Bandung, 1987, hlm 2-3

mengatakan bahwa dalam abad ke 20 ini tidak ada suatu negara pun didunia ini yang menganggap dirinya sebagai negara modern tanpa menyebutkan dirinya negara berdasarkan hukum. Dengan demikian, Negara Hukum identik dengan negara berkonstitusi atau negara yang menjadikan konstitusi sebagai aturan main kehidupan bernegara, pemerintahan dan kemasyarakatan. Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain.

Konsep Negara Hukum (*Rechtstaat*) dari, Frederich Julius Stahl¹⁵ yang terkenal dengan teori Negara Hukum Formal-nya. Beliau mengungkapkan bahwa dalam Negara Hukum (*rechtsstaat*), mengakui dan memberikan perlindungan terhadap Hak Asasi Manusia dengan cara pemerintah melakukan pemisahan kekuasaan (*sharing of Power*), disamping itu, pemerintah dalam menyelenggarakan pemerintahan berlandaskan Undang-Undang, sementara untuk penyelesaian persoalan-persoalan pelanggaran hak asasi manusia oleh pemerintah diserahkan penyelesaiannya kepada peradilan administrative.

Pandangan senada juga dikemukakan oleh Robert van Mohl¹⁶, bahwa Negara Hukum (*rechtstaat*) adalah Negara yang diperintah oleh hukum dalam arti bahwa Negara Hukum memberikan pembatasan terhadap kesewenang-wenangan penguasa (raja), dan pada saat yang sama Negara juga

¹⁵ Azhary, Op.Cit. Hlm. 46.

¹⁶ Ibid

megurangi atau mmbatasi hak-hak masyarakat.

Paul Scholten¹⁷ juga mengemukakan bahwa pengakuan dan perlindungan hak rakyat oleh penguasa atau pemerintah. Hak individu pada prinsipnya terletak di luar kewenangan Negara` adapun pembatasannya harus dengan undang-undang.di samping hal tersebut di atas, dalam pandangannya kekuasaan Negara harus di pisahkan antara cabang-cabang kekuasaan yang ada (kekuasaan pembentuk Undang-Undang, kekuasaan pelaksana Undang-Undang dan kekuasaan mengadili/ pengadilan). Khusus dalam hal kekuasaan membentuk Undang-Undang, bagi scholten adalah mutlak untuk mengikut sertakan masyarakat. Demikian pula Struycken mengatakan bahwa dalam Negara Hukum (*rechtstaat*) , Negara tidak boleh membebani warganya dengan kewajiban melakukan sesuatu, tidak dapat memerintah atau melarang, terkecuali atas dasar perintah hukum yang telah ditetapkan oleh penguasa (pemerintah) dalam musyawarah dengan perwakilan rakyat.

Semangat membatasi kekuasaan negara semakin kental setelah lahirnya adagium yang begitu populer dari Lord Acton¹⁸, yaitu "*power tends to corrupt, but absolute power corrupt absolutily*" (manusia yang mempunyai kekuasaan cenderung untuk menyalah gunakan kekuasaan itu, tetapi kekuasaan yang tidak terbatas (absolut), pasti akan disalahgunakan). Oleh karena

¹⁷ Ibid

¹⁸ Ibid Ridwan HR

itu pembatasan-pembatasan kekuasaan pemerintah hendaknya diatur dengan konstitusi agar tidak bertindak sewenang-wenang terhadap warga negaranya. Esensi dari negara yang berkonstitusi adalah perlindungan terhadap terhadap hak-hak asasi manusia.

Konsep Negara Hukum (*rule of law*) dari AV. Dicey, yang lahir dalam naungan Anglo Saxon bahwa unsur-unsur *rule of law* adalah:¹⁹

- 1) Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*), dalam arti bahwa seseorang hanya boleh dihukum kalau melanggar hukum.
- 2) Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*), dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun untuk pejabat.
- 3) Terjaminnya hak-hak manusia oleh Undang-Undang, serta keputusan-keputusan pengadilan

Sejalan dengan pandangan Dicey tersebut Wade (dalam Azhary)²⁰ bahwa setiap tindakan kekuasaan pemerintah, setiap tindakan yang mempengaruhi hak-hak dan kewajiban, atau hak kebebasan setiap orang harus terbukti memiliki sumber hukum yang jelas. Intinya pemerintahan harus dijalankan berdasarkan hukum.

¹⁹ Munir Fuady, Teori Negara Hukum Modern (*rechtsstaat*) Refika Aditama, Bandung, 2009 ,hlm. 3

²⁰ Azhary, Negara Hukum Indonesia, UI Press, Jakarta, 1995, hlm 42.

Roberta Mangabeira²¹ juga mengemukakan bahwa dengan meluasnya makna kepentingan umum, seperti pengawasan-pengawasan atas kontrak yang curang, penimbunan harta kekayaan secara tidak adil, pengawasan terhadap konsentrasi ekonomi yang dapat mengganggu pasar dalam persaingan bebas, menunjukkan campur tangan pemerintah semakin menjadi lebih luas, dan oleh karena itu hukum harus tampil sebagai instrument utama dalam memayunginya. Suatu negara *rule of law* atau Negara Hukum yang baik haruslah menempatkan dengan jelas tentang pengaturan prinsip-prinsip Negara Hukum dalam konstitusinya. Bahkan hal tersebut merupakan hal yang paling pokok dari pengaturan dalam suatu konstitusi.

Misalnya pengaturannya tentang hal-hal²²

- a. Tentang perlindungan hak-hak dan kebebasan-kebebasan fundamental dari rakyat.
- b. Tentang prinsip supremasi hukum.
- c. Tentang pemisahan kekuasaan
- d. Tentang prinsip *checks and balances*.
- e. Tentang pembatasan kewenangan pemerintah agar tidak sewenang-wenang.
- f. Tentang pemilihan umum yang bebas, rahasia, jujur, dan adil, dan

²¹ *ibid*

²² *Ibid* hlm. 4

g. Tentang akuntabilitas pemerintah kepada rakyat dan partisipasi rakyat dalam menjalankan kekuasaan negara²³.

Menurut hasil konferensi *South-East Asian and Pacific Conference of Jurist* di Bangkok, bulan Februari 1965, beberapa prinsip yang harus ada dalam suatu konsep Negara Hukum (*rule of law*) adalah: (1) Prinsip perlindungan konstitusional terhadap hak-hak individu, (2) Prosedural dan substantial. (3) Prinsip badan pengadilan yang bebas dan tidak memihak, (4) Prinsip kebebasan untuk menyatakan pendapat, (5) Prinsip pemilihan umum yang bebas. (6) Prinsip kebebasan untuk berorganisasi dan beroposisi, dan (7) Prinsip pendidikan kewarganegaraan (*civic education*). Jadi, perlindungan terhadap hak-hak rakyat merupakan unsur utama dari suatu Negara Hukum, Di samping unsur-unsur lainnya.

Secara lebih terperinci, unsur-unsur minimal yang penting dari suatu Negara Hukum adalah yaitu:²⁴ (1) Kekuasaan lembaga negara tidak absolut, (2) Berlakunya prinsip *trias politica*, (3) Pemberlakuan sistem *checks and balances*, (4) Mekanisme pelaksanaan kelembagaan negara yang demokratis, (5) Kekuasaan lembaga kehakiman yang bebas, (6) Sistem pemerintahan yang transparan, (7) Adanya kebebasan pers, (8) Adanya keadilan dan kepastian hukum, (9) Akuntabilitas publik dari pemerintah dan pelaksanaan prinsip *good governance*, (10) Sistem hukum yang tertib berdasarkan konstitusi, (11)

²³ Astim Riyanto, Teori Konstitusi, Bandung, Yapindo, 2006: hlm 257

²⁴ *Ibid*

Keikutsertaan rakyat untuk memilih para pemimpin di bidang eksekutif, legislatif, bahkan juga yudikatif sampai batas-batas tertentu, (12) Adanya sistem yang jelas terhadap pengujian suatu produk legislatif, eksekutif maupun yudikatif untuk disesuaikan dengan konstitusi. Pengujian tersebut dilakukan oleh pengadilan tanpa menyebabkan pengadilan menjadi *super body*, (13) Dalam Negara Hukum, segala kekuasaan negara harus dijalankan sesuai konstitusi dan hukum yang berlaku, (14) Negara Hukum harus melindungi hak asasi manusia, (15) Negara Hukum harus memberlakukan prinsip *due process* yang substansial, (16) Prosedur penangkapan, penggeledahan, pemeriksaan, penyidikan penuntutan, penahanan, penghukuman, dan pembatasan-pembatasan hak-hak si tersangka pelaku kejahatan haruslah dilakukan sesuai dengan prinsip *due process* yang prosedural, (17) Perlakuan yang sama di antara warga negara di depan hukum, (18) Pemberlakuan prinsip *majority rule minority protection*, (19) Proses *impeachment* yang fair dan objektif, (20) Prosedur pengadilan yang fair, efisien, reasonable, dan transparan, (21) Mekanisme yang fair, efisien, reasonable, dan transparan tentang pengujian terhadap tindakan aparat pemerintah yang melanggar hak-hak warga masyarakat, seperti melalui Pengadilan Tata Usaha Negara, (22) Penafsirannya yang kontemporer terhadap konsep Negara Hukum mencakup juga persyaratan penafsiran hak rakyat yang luas (termasuk hak untuk

memperoleh pendidikan dan tingkat hidup berkesejahteraan) pertumbuhan ekonomi yang bagus, pemerataan pendapatan, dan sistem politik dan pemerintahan yang modern.

Sekalipun antara konsep *rechtstaat* (dari Jerman yang kemudian diikuti pula oleh Belanda) dengan konsep *rule of law* (dari Inggris) dalam banyak hal berjalan seiring, tetapi karena berbeda historis kelahirannya, maka ada perbedaan antara kedua konsep tersebut, namun kedua-duanya sama-sama bermuara pada perlindungan hak-hak fundamental dari rakyat. Konsep *rechtsstaat* lahir dari sistem hukum Eropa Kontinental, maka konsep tersebut lebih ditujukan kepada perbaikan dan pembatasan fungsi dari eksekutif dan pejabat administratif sehingga tidak melanggar hak-hak fundamental dari rakyat, sedangkan dengan konsep *rule of law*, karena lahir dalam suasana sistem hukum Anglo Saxon, maka aplikasi konsep tersebut lebih tertuju kepada perbaikan dan peningkatan peranan dari lembaga-lembaga hukum dan badan-badan pengadilan untuk menegakkan hukum dan hak-hak dasar manusia.

Secara historis, konsepsi Negara Hukum mengalami perkembangan dari model *legal staat*²⁵ menjadi *welfare state*,

²⁵ Ciri-ciri Negara Hukum klasik (*legal staat*): 1. *Staatsonthouding*, yakni pembatasan peranan negara dalam bidang politik yang bertumpu pada dalil "The Least Government is the best government" dalam arti pemerintah yang paling sedikit intervensinya dalam kehidupan warga negara sebagai pemerintahan yang baik, dan dalil "Laissez faire, laissez aller" dalam bidang ekonomi yang melarang negara dan pemerintah mencampuri kehidupan ekonomi masyarakat. 2. Pemerintah atau eksekutif, hanya menjalankan UU yang dibuat oleh Legislatif, karena itu pemerintah berpegang teguh pada asas

dimana tugas negara sebagai penjaga malam dan keamanan mulai berubah.

Konsepsi (*nachwachterstaat*) bergeser menjadi *welvarsstaat*. Negara tidak boleh pasif tetapi harus aktif turut serta dalam kegiatan masyarakat, sehingga kesejahteraan bagi semua orang terjamin. Adanya larangan bagi pemerintah untuk campur tangan dalam urusan warga negara baik dibidang sosial maupun bidang ekonomi (*staats-onthouding* dan *laissez faire*) bergeser kearah gagasan baru bahwa pemerintah harus bertanggungjawab atas kesejahteraan rakyat pemerintah tidak boleh bersifat pasif atau berlaku sebagai penjaga malam melainkan harus aktif melaksanakan upaya-upaya untuk membangun kesejahteraan masyarakatnya dengan cara mengatur kehidupan ekonomi dan sosial.

Perubahan konsepsi Negara Hukum itu terjadi menurut Miriam Budiarto²⁶, antara lain karena banyaknya kecaman terhadap akses-akses dalam industrialisasi dan sistem kapitalis,

legislasi, 3. Pemerintahan yang pasif sehingga model negara ini disebut *nachtwakkersstaat* (negara pekerja malam) atau *nachtwechtersstaat* (negara penjaga malam). Adapun konsepsi welfare state (Negara Hukum modern) yang lahir menjelang Perang Dunia kedua memiliki ciri yaitu: 1. Staatsbemoeienis yakni negara dan pemerintah dapat melakukan intervensi bagi kehidupan warga negara dalam rangka mewujudkan *bestruurszorg* atau kesejahteraan umum, 2. Pemerintah dilekati dengan kewenangan dibidang legislasi atau kewenangan membuat peraturan perUndang-Undangan, terutama dalam mengurus dan mengatur urusan pemerintahan, 3. Pemerintah terlibat aktif dalam kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat, dan 4. Pemerintah dilekati dengan kewenangan yang luas atau *freies Ermessen*, yang kemudian melahirkan peraturan kebijakan (*beleidsregel*) (dalam Ridwan, Hukum Administrasi di daerah 2009:4)

²⁶ Miriam Budiarto, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Catatan XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1991, Hlm. 59.

tersebar nya paham sosialisme yang menginginkan pembagian kekuasaan secara merata serta kemenangan beberapa partai sosialis di eropa.

Demokrasi dalam gagasan baru tersebut harus meluas mencakup dimensi ekonomi dengan suatu sistem yang menguasai ketentuan-ketentuan ekonomi dan berusaha memperkecil perbedaan sosial dan ekonomi, terutama perbedaan-perbedaan yang timbul dari distribusi kekayaan yang tidak merata. Negara semacam ini dinamakan *welfare state* (negara kesejahteraan) atau *social service state* (negara yang memberikan pelayanan kepada masyarakat).

Menurut Bagir Manan, konsepsi Negara Hukum modern merupakan perpaduan antara konsep Negara Hukum dan negara kesejahteraan. Di dalam konsep ini tugas negara atau pemerintah tidak semata-mata sebagai penjaga keamanan atau ketertiban masyarakat saja, tetapi memikul tanggungjawab mewujudkan keadilan sosial, kesejahteraan umum dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.²⁷ Piet Thoenes memberikan definisi tentang *welfare state* adalah.²⁸ "*The welfare state is a form of society characterized by system of democratic, government sponsored*

²⁷ Bagir Manan, *Politik PerUndang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, FH-UNILA, Bandar Lampung, 1996, Hlm. 16.

²⁸ Piet Thones, "The Elite in The Welfare State" , dikutip dari Mustaming Daeng Matutu, *selayang pandang (Tentang) Perkembangan Type-type Negara Modern*, Pidato pada Lustrum ke IV Fakultas Hukum dan Pengatahuan Masyarakat Universitas Hasanuddin di Makassar, 3 Maret 1972, Hasanuddin Universitas Press, Ujung Pandang, cetakan ke II, Hlm. 20. Lihat Juga La Ode Husen, *Hubungan fungsi Pengawasan DPR dengan BPK Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, CV. Bandung, 2005, Hlm. 23.

welfare placed on a new footing and offering a guarantee of collective social care to its citizens, concurrently with the maintenance of a capitalist system of production" (Suatu bentuk masyarakat ditandai dengan suatu sistem kesejahteraan yang demokratis dan ditunjang oleh pemerintah yang ditempatkan atas landasan baru, memberikan suatu jaminan perawatan sosial yang kolektif pada warga negaranya dengan mempertahankan secara sejalan beriringan suatu sistem produksi kapitalis).

Dalam perkembangan pemikiran tentang Negara Hukum dikenal pula konsep Negara Hukum demokratis (*demokratische rechtsstaat*)²⁹ yakni suatu negara didalamnya memuat prinsip-prinsip Negara Hukum dan demokrasi, atau suatu negara yang mengupayakan terwujudnya prinsip-prinsip Negara Hukum yang dijalankan melalui mekanisme demokrasi atau melibatkan sebanyak mungkin partisipasi rakyat dalam penentuan berbagai kebijakan publik.

Menurut Budiono³⁰ bahwa pada babak sejarah sekarang, adalah sukar untuk membayangkan negara tidak sebagai Negara Hukum. Setiap negara yang tidak mau dikucilkan dari pergaulan

²⁹ Prinsip-prinsip Negara Hukum demokrasi : prinsip-prinsip Negara Hukum: 1). Asas Legalitas. 2) Perlindungan hak-hak asasi, 3) Pemerintahan terikat pada hukum, 4) Paksaan pemerintah untuk menjamin penegakan hukum, 5) Pengawasan oleh hakim yang merdeka. b. Prinsip-prinsip demokrasi: 1) Perwakilan politik, 2) Pertanggung jawaban politik, 3) Pemencaran kewenangan, 4) Pengawasan terhadap pemerintahan, 5) Kejujuran dan keterbukaan pemerintah, 6) Rakyat diberi kemungkinan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*). Prinsip-prinsip ini disarikan dari, J.B.J.M. ten Berger, *Besturen Door de Overheid*, W.E.J.Tjeenk Willink, Deventer, 1996 hlm 34-38 (dalam Ridwan Hukum Administrasi di daerah 2009: 5)

³⁰ Budiono Kusumohamidjojo, *Ketertiban Yang Adil, Problematika Filsafat Hukum*, Grasindo, Jakarta, 1999, hlm 163

masyarakat internasional menjelang abad XXI paling sedikit secara formal akan memaklumkan dirinya sebagai Negara Hukum.

Kemudian A.Hamid.S Attamimi³¹ juga mengatakan bahwa dalam abad ke-20 ini hampir tidak ada negara pun yang menganggap sebagai negara modern tanpa menyebutkan dirinya “ berdasarkan atas hukum”. Kini kehadiran Negara Hukum yang bersifat demokratis dan mengusahakan keadilan sosial dianggap sebagai suatu keharusan yang tidak dapat ditawar-tawar lagi.

Konsep Negara Hukum bukan saja telah menjadi alternatif paling ampuh dalam menangkal penyalahgunaan kekuasaan dan sebagai upaya untuk melenyapkan atau sekurang-kurangnya meminimalisir pelanggaran hak asasi manusia oleh pemegang kekuasaan, tetapi juga sebagai alasan untuk dapat terlibat dalam pergaulan internasional. Sesuai dengan perubahan Negara Hukum tersebut, konsep Negara Hukum klasik seperti yang diajukan oleh Dicey dan Stahl di tinjau ulang dan di rumuskan kembali sesuai dengan tuntutan abad ke XX.

2. Negara Hukum Indonesia

Penegasan Indonesia adalah Negara Hukum secara tegas tercantum dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945

³¹ A.Hamid A.Attamimi, Der Rechtsstaat Republik Indonesia dan Perseftifnya menurut Pancasila dan UUD 1945, Makala seminar shari dalam rangka dies natalis Universitas 17 Agustus akarta, 9 Juli 1994, hlm 6 (ibid Ridwan Hukum Administrasi..... hlm6)

Pasal 1 ayat (3), berbunyi bahwa "Negara Indonesia adalah Negara Hukum".dalam konsep Negara Hukum tersebut, diidealkan bahwa yang harus dijadikan panglima dalam dinamika kehidupan kenegaraan adalah hukum, bukan politik ataupun ekonomi. Karena itu, jargon yang biasa digunakan dalam bahasa Inggris untuk menyebut Negara Hukum adalah " *the rule of law, not of men*" semua rezim pemerintahan yang diperaktekkan dalam sejarah umat manusia adalah prinsip "*rule of men*", yaitu kekuasaan pemerintahan sepenuhnya ditangan orang kuat. Prinsip ini kemudian begeser menjadi "*rule by law*", dimana manusia mulai memperhitungkan pentingnya peranan hukum sebagai alat kekuasaan, agar tidak terjadi kesewenang-wenangan dari penguasa.

Konsep Negara Hukum yang digunakan di Indonesia dan pernah populer adalah istilah *rechtsstaat*, sementara itu untuk menambah ciri ke Indonesiaanya, juga dikenal istilah Negara Hukum dengan menambah atribut Pancasila sehingga menjadi Negara Hukum Pancasila³².

Menurut M Scheltema³³ bahwa Negara absolute memberikan perlindungan kepada warganya walaupun dengan cara yang berbeda-beda bagi masing-masing bangsa. Oleh karena itu, dalam pandangannya unsur Negara Hukum harus

³² La Ode Husen, Negara Hukum Demokrasi Dan Pemisahan Kekuasaan, . PT.UMITOKHA Ukhuwah Grafika, Makassar, 2009:22

³³ Ibid

dilandaskan pada akar sejarah dan perkembangan suatu bangsa, sebab setiap bangsa atau Negara memiliki sejarah yang tidak sama.

Ridwan HR³⁴ juga mengemukakan bahwa perumusan unsur-unsur Negara Hukum itu tidak terlepas dari falsafah dan sosio politik yang melatarbelakanginya, terutama pengaruh falsafah individualisme, yang menempatkan individu atau warga negara sebagai primus inter pares dalam kehidupan bernegara

Negara Indonesia juga merupakan negara yang menganut ajaran negara kesejahteraan (*welfare state*) dan dapat dikategorikan sebagai Negara Hukum demokrasi³⁵.

Konsep *welfare state* di Indonesia muncul bersamaan dengan lahirnya Indonesia. Sejak awal kelahirannya, Indonesia ditempatkan sebagai negara yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan sosial, sebagaimana disebutkan dalam alinea keempat Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Yang berbunyi: “untuk membentuk suatu Pemerintahan Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian

³⁴ Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara, Rajawali Pers, 2010, Jakarta, hlm.5

³⁵ Bagir Manan, Hubungan Pusat-Daerah dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, Makalah pada seminar Otonomi Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah, Jakarta, 20 Juli 1999:8 yang dikutip Ridwan HR Hukum Administrasi .

opcit hlm 5

abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Negara Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasarkan kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan Yang Adil dan Beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam Permusyawaratan Perwakilan, serta mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”

Menurut Azhary³⁶, di Barat negara kesejahteraan baru dikenal sekitar Tahun 1960, Indonesia sudah merumuskannya pada Tahun 1945 oleh Soepomo Bapak Konstitusi Indonesia.

Pemikiran mengenai *welfare state* Indonesia muncul pada saat perumusan UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Muh.Yamin mengatakan bahwa “ negara yang akan dibentuk itu hanya semata-mata untuk seluruh rakyat, untuk kepentingan seluruh bangsa yang akan berdiri kuat di dalam negara yang menjadi kepunyaanya, kesejahteraan rakyat yang menjadi dasar dan tujuan Negara Indonesia Merdeka ialah pada ringkasannya keadilan masyarakat atau keadilan sosial”.

Menurut Hamid S.Attamimi³⁷ bahwa Negara Indonesia memang sejak didikannya bertekad menetapkan dirinya sebagai negara yang berdasarkan hukum, sebagai *Rechtsstaat*. Bahkan

³⁶ Tahir Azhary Negara Hukum, Bulan Bintang, Jakarta, 1992 hlm 145 dan Sjachran Basah, Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan/Administrasi Negara, Alumni, Bandung, 1985 halm 2-3

³⁷ Hamid S. Attamimi, Teori PerUndang-Undangan Indonesia, Suatu Sisi Ilmu Pengetahuan PerUndang-Undangan yang Menjelaskan dan Menjernihkan Pemahaman, Makalah pada pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 25 April 1997, hlm 17 dikutip kembali Ridwan Hukum Administrasi di Daerah, 2009 hlm 49

rechtsstaat Indonesia itu ialah *rechtsstaat* yang “memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”

Pemberian makna dan isi Negara Hukum yang mempunyai ciri Indonesia, dikemukakan oleh Padmo Wahyono yang dikutip La Ode Husen³⁸ mengungkapkan bahwa Indonesia ialah negara yang berdasarkan atas hukum, dengan rumusan *rechtsstaat* dengan anggapan bahwa pola yang diambil tidak menyimpang dari pengertian Negara Hukum pada umumnya (*genusbegriff*), disesuaikan dengan keadaan di Indonesia. Artinya digunakan dengan ukuran pandangan hidup maupun pandangan bernegara, lanjut Padmo mengatakan bahwa berbagai pendapat dapat dikemukakan tentang Negara Hukum, namun yang penting ialah pokok-pokok yang sama dari berbagai pendapat tersebut. Negara Hukum mengandung makna bahwa dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, hukum harus menjadikan supreme bersama dengan prinsip demokrasi, hukum harus menjadikan sarana bagi masyarakat Indonesia dalam mewujudkan tujuan nasional dengan menempatkan konstitusi sebagai hukum yang mengatur negara.

Dari uraian diatas dapat disimpulkan, bahwa istilah “*rechtsstaat*” dapat diartikan sama dengan negara berdasarkan

³⁸ La Ode Husen, Negara Hukum Demokrasi Dan Pemisahan Kekuasaan, . PT. UMITOHA Ukhuwah Grafika, Makassar, 2009: hlm 23

atas hukum, juga sering diartikan atau diterjemahkan dengan “Negara Hukum”. Oleh karena itu, lebih tepat jika digunakan istilah “Negara Hukum” sebagai terjemahan dari “*rechtsstaat*”. Istilah Negara Hukum merupakan istilah Indonesia, yang mengandung makna yang khas atau paham Indonesia, tanpa harus menambah atribut yang lain, setelah Negara Hukum.

B Sistem Pemerintahan

1. Pengertian Sistem Pemerintahan

Secara etimologi, sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua kata yaitu sistem dan pemerintahan.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, sistem adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas.

Sistem berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari kata “*Syn*” dan kata “*Histani*” yang berarti menempatkan bersama-sama (*to please together*). Secara umum merupakan suatu struktur yang terdiri dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang saling berhubungan dan apabila salah satu diantara komponen tersebut tidak atau kurang berfungsi, maka akan mempengaruhi komponen-komponen yang lainnya.

Sedangkan kata pemerintahan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah:

- a) Proses, perbuatan, cara memerintah,

b) Segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara.

Apabila pengertian pemerintahan dilihat dari perspektif luas kewenangan, maka dapat di lihat dari dua sudut pandang yaitu:

a. Pemerintahan Dalam Arti Luas

Pemerintahan dalam arti luas (*government in broader sense*) meliputi keseluruhan fungsi yang ada dalam negara.

Ditinjau dari Teori Trias Politika dari Montesquieu, pemerintahan dalam arti luas meliputi:

- (1) Kekuasaan membentuk Undang-Undang (kekuasaan legislatif),
- (2) Kekuasaan melaksanakan Undang-Undang (kekuasaan eksekutif), dan
- (3) Kekuasaan mengadili (kekuasaan Yudisial).

Vollenhoven mengemukakan bahwa pemerintahan dalam arti luas yaitu :

- (1) Tindakan/kegiatan pemerintahan dalam arti luas (*bestuur*),
- (2) Tindakan/kegiatan polisi (*politie*),
- (3) Tindakan/kegiatan peradilan (*rechtspraak*), dan
- (4) Tindakan membuat peraturan (*regeling wetgeving*).

Lemaire mengemukakan bahwa pemerintahan dalam arti luas yaitu:

- (1) Kegiatan penyelenggaraan kesejahteraan umum (*bestuurzorg*),
- (2) Kegiatan pemerintahan dalam arti luas,
- (3) Kegiatan kepolisian,
- (4) Kegiatan peradilan, dan
- (5) Kegiatan membuat peraturan

Donner mengemukakan bahwa pemerintahan dalam arti luas yaitu:

- (1) Alat pemerintahan yang menentukan hukum negara/ politik negara, dan
- (2) Alat pelengkapan pemerintahan yang menjalankan politik negara yang telah ditentukan. Lanjut Donner menyatakan bahwa pemerintahan sebagai fungsi adalah
 - (a) Melaksana- kan tugas-tugas pemerintahan,
 - (b) Fungsi pemerintahan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan
 - (c) Keputusan-keputusan,
 - (d) Ketetapan-ketetapan yang bersifat umum,
 - (e) Tindakan-tindakan hukum peraturan daerah dan
 - (f) Tindakan-tindakan nyata. Atau dengan kata lain fungsi pemerintahan sebagai organ adalah kumpulan pemerintahan organ-organ dan organisasi pemerintahan yang dibebani dengan

pelaksanaan tugas pemerintahan.

b. Pemerintahan Dalam Arti Sempit

Pemerintahan dalam arti sempit. (*government in narrower sense*) yaitu pemerintahan yang hanya berkenaan dengan fungsi eksekutif saja³⁹ artinya bahwa pemerintahan dalam arti sempit ialah badan pelaksana kegiatan eksekutif saja tidak termasuk badan kepolisian, peradilan dan badan per-Undang-Undangan (Administrasi Negara).

Menurut Soehardjo pemerintahan sebagai organisasi bila kita mempelajari ketentuan-ketentuan susunan organisasi, termasuk didalamnya fungsi, penugasan, kewenangan, dan kewajiban masing-masing departemen pemerintahan, badan-badan, instansi serta dinas-dinas pemerintahan. Sebagai fungsi kita meneliti ketentuan-ketentuan yang mengatur apa dan cara tindakan aparatur pemerintahan sesuai dengan kewenangan masing-masing. Fungsi pemerintahan itu dapat ditentukan dengan menempatkannya dalam hubungan dengan fungsi per-Undang-Undangan.

c. Pengertian Sistem Pemerintahan

Dari pengertian sistem dan pemerintahan, maka sistem pemerintahan dapat diartikan sebagai suatu struktur yang terdiri dari fungsi-fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerjasama dan mempengaruhi satu

³⁹ Titik Triwulan Tutik, Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia, Jakarta, Prestasi Pustaka, 2010, hlmn 97-99

sama lainnya. Dengan perkataan lain sistem pemerintahan adalah cara kerja lembaga-lembaga negara dan hubungannya satu sama lain.

Menurut Mahfud.MD⁴⁰, bahwa sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga Negara.

Usep Ranawijaya⁴¹, menegaskan bahwa sistem pemerintahan merupakan hubungan antar eksekutif dan legislatif.

Gina Misiroglu, memberikan pengertian bahwa sistem pemerintahan adalah lembaga-lembaga pemerintah dilihat dari hubungan antar legislatif dan badan eksekutif.

2. Macam-Macam Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan yang dikenal di dunia secara garis besar dapat dibedakan dalam tiga macam yaitu:

1) Sistem Pemerintahan Parlemerter (*parlementary system*)

Sistem pemerintahan parlemerter atau biasa disebut dengan sistem kabinet (*Kabinet government*).

Dari sejarah ketatanegaraan system parlemerter merupakan kelanjutan dari bentuk negara *Monarchi Konstitusional*, dimana kekuasaan raja dibatasi oleh konstitusi. Dalam pemerintahan parlemerter suatu

⁴⁰ Moh.Mahfud MD. Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, UII Press, Yogyakarta. 1993:83.

⁴¹ Usep Ranawijaya, Hukum Tata Negara Indonesia:Dasar-dasarnya, Ghalia Indonesia, Jakarta 1983:72.

pemerintahan negara, diadakan perbedaan yang tegas antara jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*). Dalam praktik, kedudukan kepala negara biasanya dipegang oleh raja, ratu, presiden. Sedangkan jabatan kepala pemerintahan biasanya disebut perdana menteri. Sebagai contoh Inggris, Belanda, Malaysia, dan Thailand, termasuk negara-negara yang berbentuk kerajaan (*monarki*) yang menganut sistem parlementer, jabatan kepala negara dipegang oleh raja atau ratu, tetapi pemerintahan eksekutif dipegang menteri.

Ada juga negara-negara yang berbentuk Republik yang menganut sistem pemerintahan parlementer mempunyai presiden sebagai kepala negara, tetapi kedudukan sebagai kepala pemerintahan dipegang oleh menteri. Contohnya, Jerman, India, Pakistan, dan Singapura adalah negara yang berbentuk Republik dengan kepala negara disebut sebagai presiden. Tetapi jabatan kepala pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri.

Di negara-negara yang berbentuk kerajaan (*monarchi*) dengan stetsel parlementer, dianut adanya dua asas, yaitu:

- (a) Raja tidak dapat diganggu gugat (*The King can do no wrong*), dan
- (b) Apabila sebagian besar wakil rakyat di parlemen tidak menyetujui kebijakan pemerintah, secara sendiri-sendiri atau seluruhnya, menteri harus meletakkan jabatan dan mengembalikan mandat kepada kepala negara, manakala parlemen tidak lagi mempercayai kabinet.

Sistem parlementer merupakan sistem dimana hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan (legislatif) sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggung jawaban para menteri terhadap parlemen. Maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara terbanyak dari parlemen. Dengan demikian kebijakan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.

Beberapa ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer antara lain sebagai berikut:

1. Menurut Achmad Sanusi⁴² bahwa ciri-ciri pemerintahan parlementer adalah:

⁵¹ Mr. Achmad Sanusi, *Perkembangan Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia 1945-1952*. Penerbit Universitas, 1987, hlmn 38

⁵² Moh. Mahfud. MD, *Dasar-dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 1993, hlm 74.

- (1) Kedudukan kepala negara tidak dapat di ganggu gugat;
- (2) Kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri bertanggung jawab kepada parlemen;
- (3) Susunan, personalia dan program kabinet didasarkan atas suara terbanyak di parlemen; dan
- (4) Masa jabatan kabinet tidak ditentukan dengan tetap atau pasti beberapa lamanya,

2. Moh. Mahfud MD⁴³ bahwa ciri-ciri pemerintahan parlementer adalah:

- (1) Kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena ia lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa);
 - (2) Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri;
 - (3) Kabinet bertanggung jawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi; Karena itu kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari dan tergantung pada parlemen
-

3. Saldi Isra bahwa ciri-ciri pemerintahan parlementer menyatakan bahwa disamping pemisahan antara jabatan kepala negara (*head of state*) dengan kepala pemerintahan (*head of government*), karakter yang paling mendasar dalam sistem parlementer adalah tingginya tingkat pendensi atau ketergantungan eksekutif kepada dukungan parlemen. Apalagi, eksekutif tidak dipilih langsung oleh pemilih sebagaimana pemilihan untuk anggota legislatif.

2) Sistem Pemerintahan Presidensial (*presidential system*)

Sistem Pemerintahan Presidensial (*presidential system*) adalah suatu pemerintahan dimana kedudukan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, dengan kata lain kekuasaan eksekutif berada di luar pengawasan (langsung) parlemen.

Sistem pemerintahan presidensial ini merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan presiden sebagai kepala pemerintahan (*head of government*) sekaligus sebagai kepala negara (*head of state*).

Dalam sistem presidensial, pertanggung jawaban presiden langsung pada rakyat berkonsekuensi pada kedudukan dan bobot presiden lebih besar ketimbang

jabatan anggota legislatif.

Presiden dipilih oleh sebagian besar rakyat sedangkan anggota legislatif, dilihat dari orang perorang dipilih oleh sejumlah tertentu rakyat sesuai dengan yang dipersyaratkan Undang-Undang.

Mengikuti alur pikir tersebut maka logis bila kedudukan presiden lebih kuat dibandingkan dengan jabatan lain dalam jabatan lembaga Trias Politika. Presiden tidak bisa dijatuhkan oleh legislatif, karena ia dipilih langsung rakyat dan oleh karenanya bertanggung jawab pada rakyat.

Karakteristik sistem Presidensil adalah sebagai berikut:

1. Menurut Jimmly Assiddiqie⁴⁴ bahwa karakteristik sistem pemerintahan presidensil adalah sebagai
adalah
 - 1) Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
 - 2) Presiden merupakan eksekutif tunggal, kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden saja,
-

- 3) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya kepala negara atau sekaligus kepala pemerintahan,
- 4) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan yang bertanggung jawab kepadanya;
- 5) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya,
- 6) Presiden tidak dapat membubarkan atau memaksa parlemen, maka dalam sistem presidensiil berlaku prinsip supremasi konstitusi, karena itu pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi,
- 7) Jika dalam sistem parlemen berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensiil berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada Konstitusi.
- 8) Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat,
- 9) Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.

2. Mahfud MD⁴⁵ mengemukakan bahwa karakteristik pemerintahan presidensil yaitu;

- 1) Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif),
- 2) Pemerintahan tidak bertanggung jawab kepada parlemen, pemerintah dan parlemen adalah sejajar,
- 3) Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada presiden, Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat

3) Sistem pemerintahan campuran (*mixed system atau hybrid system*).

Sistem pemerintahan quasi pada hakikatnya merupakan bentuk variasi dari sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensiil. Hal ini disebabkan situasi dan kondisi yang berbeda sehingga melahirkan bentuk-bentuk semuanya.

⁵³ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, tahun 2008, hlm 316.

⁵⁴ Moh.Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press, 1993, hlmn 74. Lihat juga pendapat Tsumbodo Tiko yang dikutip Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandamen UUD NRI Tahun 1945*, Kencana, 2010 hlmn151 yang menyatakan bahwa suatu pemerintahan presidensiil setidaknya memiliki beberapa karekteristik yaitu: (1) presiden adalah kepala eksekutif yang memimpin kabinetnya yang semuanya diangkat olehnya dan bertanggung jawab kepadanya. Ia sekaligus sebagai kepala negara (lambang negara) dengan masa jabatan yang telah ditentukan dengan pasti oleh UUD; (2) presiden tidak dipilih oleh badan legislatif, tetapi dipilih oleh sejumlah pemilih. Oleh karena itu, ia bukan bagian dari badan legislatif seperti dalam sistem pemerintahan parlementer; dan (4) sebagai imbangannya, presiden tidak dapat membubarkan badan legislative

Dalam sistem pemerintahan quasi dikenal sistem pemerintahan quasi parlementer dan sistem pemerintahan quasi presidensiil⁴⁶.

Pada pemerintahan sistem quasi presidensiil, presiden merupakan kepala pemerintahan dengan dibantu oleh kabinet (ciri presidensiil). Tetapi dia bertanggung jawab kepada lembaga di mana dia bertanggung jawab sehingga lembaga ini (legislatif) dapat menjatuhkan presiden/eksekutif (ciri sistem parlementer).

Dari penelusuran berbagai literatur hukum tata negara dan ilmu politik, terdapat perbedaan varian sistem pemerintahan antara lain yaitu dapat dilihat sebagai berikut:

- 1). Menurut C.F.Strong bahwa sistem pemerintahan terbagai atas tiga yaitu:
 - (1) Parliamentary executive,
 - (2) Non-parliamentar,
 - (3) Executive atau The fixed executive.⁴⁷
- 2) Arend Lijphart membagi sistem pemerintahan yaitu;
 - (1) Parliamentary,presidential dan
 - (2) Hybrid.⁴⁸

⁴⁶ Titik triwulan Tutik, Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandamen UUD NRI TAHUN 1945, Kencana, 2010 hlmn153

⁴⁷ C.F.Strong,1972,*Modern Political...*,hlm209-244
Istilah *parliamentary executive* dalam menyebut sistem pemerintahan parlementer juga digunakan oleh Miriam Budiarmo.Selengkapnya baca Miriam Budiarmo,2006,*Dasar-Dasar Ilmu Politik*,Gramedia Pustaka Utama,Jakarta, hlm.210-215

⁴⁸ Arend Lijphart,1999,*Patterns of Democracy: Government Forms and*

3) Giovanni Sartori membagi sistem pemerintahan yaitu:

- (1) Presidentialism,
- (2) Parliamentary sistem, dan
- (3) Semi presidentialism.⁴⁹

4) Jimly Asshiddiqie membagi sistem pemerintahan yaitu:

- (1) Sistem pemerintahan presidensial (*presidential sistem*),
- (2) Sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary sistem*), dan
- (3) Sistem campuran (*mixed sistem atau hybrid sistem*).⁵⁰,

5) Sri Soemantri juga membagi sistem pemerintahan adalah:

- (1) Sistem pemerintahan parlementer,
- (2) Sistem pemerintahan presidensial, dan
- (3) Sistem pemerintahan campuran.⁵¹

performance in Thirty six Countries, Yale University Press, hlm.116-124.

⁴⁹ Giovanni Sartori, 1997, *Comparative Constitutional...*, hlm.83-142

⁵⁰ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara...*, Buana Ilmu populer, Jakarta. hlm. 311, baca juga, Jimly Asshiddiqie, 1996, Pergumulan peran Pemerintah dan parlemen dalam sejarah : *Telaah Perbandingan KONstitusi Berbagai Negara*, UI Press, hlm. 53-93.

Dibandingkan dengan kategori yang dikemukakan diatas, pendapat Jimly Asshiddiqie yang dikemukakan dalam "Presidensialisme vs Parlementarisme" lebih variatif, yaitu ada empat model sistem pemerintahan model Inggris, Amerika Serikat,

⁵¹ Sri Soemantri Martosoewignjo, 1981, Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara, CV.Rajawali, Jakarta, hlm. 76-80. Lihat juga, Sri Soemantri, 1989, h Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI TAHUN 1945, Citra Aditya, Bandung; Dan Sri Soemantri 2004, Perkembangan sistem

6) Aulia Rachman membagi sistem pemerintahan yaitu:

- (1) Parlementer, presidensial,
- (2) Campuran, dan
- (3) *Colegial sistem*.⁵²

7) Deny Indrayana membagi sistem pemerintahan yaitu:

- (1) Sistem Parlementer,
- (2) Sistem Presidensial,
- (3) Sistem Hybrid Atau Campuran,
- (4) Sistem Kolegial, Dan
- (5) Sistem Monarki.⁵³

8).Moh. Mahfud MD membagi sistem pemerintahan yaitu:

- (1) Presidential,
- (2) Parlementer, dan
- (3) Referendum⁵⁴

Meski terdapat banyak variasi, sistem pemerintahan pada pemaparan tersebut diatas, dalam tinjauan kata ini dibatasi pada sistem pemerintahan parlementer, sistem presidensial, sistem semi-presidensial.

Secara umum, pilihan itu didasarkan pada pertimbangan

ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI TAHUN 1945, Dalam Soewoto Muliyosusarno, *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui perubahan Konstitusi, Asosiasi Pengajar HTN-HAN dan In-TRANS*, Surabaya, hlm.291-300

⁵² Aulia rachman, 2007. *Sistem Pemerintahan Presidentil....*, hlm. 50-53

⁵³ Denny Indrayana, 2007, *Mendisain....*, hlm.1-3

⁵⁴ Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Cetakan Kedua (Edisi Revisi), PT Rineka Cipta, Jakarta 2001,hlm 74

ketiga sistem pemerintahan tersebut lebih banyak dipraktikan jika dibandingkan dengan sistem kolegiat dan sistem monarki, bahkan, UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan dinilai mengandung anasir sistem parlementer dan sistem Presidensial atau sistem campuran.⁵⁵ Disamping itu, dihubungkan dengan perkembangan sejarah ketatanegaraan Indonesia, semua konstitusi yang pernah ada dan termasuk yang kini sedang berlaku tidak memperlihatkan karakter sistem pemerintahan kolegiat dan sistem pemerintahan monarki

3. Sistem Pemerintahan Indonesia

Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandamen UUD Tahun 1945. Sejak era reformasi yang ditandai dengan peristiwa berhentinya Presiden Soeharto pada Tanggal 21 Mei 1998 telah terbuka peluang bagi dilakukannya reformasi konstitusi setelah mengalami fase. “sakralisasi UUD Tahun 1945” selama pemerintahan Orde Baru. Dalam perkembangannya reformasi konstitusi menjadi salah satu tuntutan berbagai kalangan, termasuk para pakar/akademisi hukum tatanegara dan kelompok mahasiswa, yang kemudian diwujudkan oleh MPR melalui empat kali perubahan atau

⁵⁵ Lihat misalnya Moch.Tolchah Mansoer, 1976, Pembahasan Aspek Tentang Kekuasaan-Kekuasaan eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia, Pradnya Paramita, Jakarta,hlm.110; Sri Soemantri 1993, Tentang Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD NRI TAHUN 1945, Citra Aditya Bhakti, Bandung, hlm.115; dan Sofian Effendi, 2006, Mencari Sistem Pemerintahan Negara, Makalah

amandamen UUD NRI Tahun1945 (Tahun 1999- Tahun 2002).

Reformasi konstitusi dipandang merupakan kebutuhan dan agenda yang harus dilakukan, berdasarkan pandangan berbagai kalangan bahwa UUD Tahun1945 tidak lagi cukup untuk mengatur dan mengarahkan penyelenggaraan negara sesuai harapan rakyat, terbentuknya *good governance*, serta mendukung penegakan demokrasi dan hak-hak asasi manusia. Buruknya penyelenggaraan Negara pada beberapa tahun terakhir pada pemerintah orde baru yang antara lain ditandai dengan maraknya korupsi, kolusi, dan nepotisme, menjadi bukti tak terbantahkan mengenai hal ini. Olehnya itu tuntutan reformasi, yang diantaranya, berkenaan dengan reformasi konstitusi (*constitutional reform*) yaitu, adanya tuntutan untuk meninjau kembali konstitusi (UUD Tahun1945) di Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa, masyarakat melihat faktor penyebab otoritarian Orde Baru pada saat itu, tidak hanya pada manusia sebagai pelakunya, tetapi karena kelemahan sistem hukum, dan ketatanegaraan. Kelemahan dan ketidak sempurnaan konstitusi sebagai hasil karya manusia, adalah suatu hal yang pasti. Kelemahan-kelemahan dan ketidak sempurnaan UUD Tahun1945, bahkan telah

dinyatakan oleh Soekarno pada rapat pertama PPKI Tanggal 18 Agustus 1945⁵⁶.

Dalam pidato Soekarno menyatakan: "tuan-tuan semuanya tentu mengerti bahwa Undang-Undang dasar yang (kita) buat sekarang ini adalah Undang-Undang dasar sementara. Kalau boleh saya memakai perkataan" ini adalah Undang-Undang dasar kilat". Nanti kalau kita telah bernegara di dalam suasana yang lebih tentram, kita tentu akan menyimpulkan kembali menjadi perwakilan rakyat yang dapat membuat Undang-Undang dasar yang lebih lengkap dan lebih sempurna "

Dari aspek historis, sedari mula pembuatannya UUD Tahun 1945 bersifat sementara, sebagai mana yang dinyatakan oleh Ir. Soekarno (ketua PPKI) dalam rapat pertama Tanggal 18 Agustus tahun 1945, tersebut dapatlah disimpulkan bahwa UUD NRI Tahun 1945 dibuat secara tergesa-gesa, karena akan segera dipakai untuk melengkapi kebutuhan berdirinya negara baru Indonesia yang sudah diproklamkan sehari sebelumnya, yakni 17 Agustus Tahun 1945 statusnya adalah sementara. Disamping itu, para perumus UUD NRI Tahun 1945 belum mempunyai pengalaman mengurus negara. Sehingga masih mencari-cari pola dan bentuk negara macam apa yang akan didirikan serta bagaimana menjalankan roda

⁵⁶. Jimly Assiddiqie, Menuju Negara Hukum yang demokrasi, PT. Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2009. Hlm: 239

pemerintahan sehingga wajar kalau UUD NRI Tahun1945 belum lengkap dan tidak sempurna. Untuk itu, perlu disempurnakan dan dilengkapi.

Secara yuridis, para perumus UUD NRI Tahun1945 sudah menunjukkan kearifan bahwa apa yang mereka lakukan ketika UUD NRI Tahun1945 disusun tentu akan berbeda kondisinya di masa yang akan datang dan mungkin suatu saat akan mengalami perubahan. Baik dilihat dari sejarah penyusunan maupun sebagai produk hukum yang mencerminkan pikiran dan kepentingan yang ada pada saat itu, UUD NRI Tahun1945 akan aus dimakan masa apabila tidak diadakan pembaharuan sesuai dengan dinamika kehidupan masyarakat, bangsa, dan bernegara di bidang politik, ekonomi, sosial maupun budaya .

Gagasan perlunya perubahan UUD NRI Tahun1945 sesungguhnya telah dilontarkan sejak masa awal Orde Baru. Menurut Harun Alrasyid yang dikutip Jimmly Assiddiqie, menekankan perlunya *constitucional reform* karena UUD NRI Tahun1945 kurang sempurna atau bahkan salah. UUD NRI Tahun1945 ini dipandang terlalu *summier*, terlalu banyak masalah-masalah yang diserahkan kepada pembuat peraturan yang lebih rendah, serta tidak menjamin secara tegas tentang hak-hak asasi manusia (HAM).

Maxasasai Indra⁵⁷ menyatakan bahwa secara filisofi, pentingnya perubahan UUD NRI Tahun1945 adalah:

- 1) Karena UUD NRI Tahun 1945 adalah *moment opname* dari berbagai kekuatan politik dan ekonomi yang dominant pada saat dirumuskannya konstitusi itu. Setelah 54 Tahun kemudian, tentu terdapat berbagai perubahan baik ditingkat nasional maupun global. Hal ini tentu saja belum tercakup di dalam UUD NRI Tahun1945 karena saat itu belum nampak perubahan tersebut.
- 2) UUD NRI Tahun1945 disusun oleh manusia yang sesuai kodratnya tidak akan pernah sampai pada tingkat kesempurnaan. Pekerjaan yang dilakukan manusia tetap memiliki berbagai kemungkinan kelemahan-kelemahan maupun kekurangan-kekurangan.

Gagasan perubahan UUD NRI Tahun1945 kembali muncul dalam perdebatan pemikir ketatanegaraan dan menemukan momentumnya di era reformasi. Presiden membentuk Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani yang didalamnya terdapat kelompok reformasi hukum dan per-Undang-Undangan. Kelompok tersebut menghasilkan pokok-pokok usulan amandamen UUD NRI Tahun1945 yang perlu dilakukan mengingat kelemahan-kelemahan dan

⁵⁷ Maxasasai Indra : Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia PT.Refika Aditama, Bandung, 2011 hlmn 46

kekurangan-kekurangan⁵⁸ UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan.

Jimmy Assiddiqie mengemukakan bahwa kelemahan-kelemahan dan kekurangan-kekurangan UUD NRI Tahun 1945 sebelum diamandamen antara lain:

- 1) Struktur UUD NRI Tahun 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan sangat besar terhadap presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif. Karena itu sering muncul anggapan bahwa UUD NRI Tahun 1945 sangat *executive heavy*. Presiden tidak hanya sebagai pemegang dan menjalankan kekuasaan pemerintah (*chief executive*), tetapi juga menjalankan kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang, disamping hak konstitusional khusus (lazim disebut hak prerogatif) memberi grasi, amnesti, abolisi dan lain-lain. Apabila dibandingkan cakupan kekuasaan presiden Republik Indonesia berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 secara formal lebih besar dari kekuasaan Presiden Amerika Serikat yang juga merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan. Presiden Amerika Serikat, menurut UUD tidak mempunyai kekuasaan membentuk Undang-Undang (tidak mempunyai kekuasaan untuk melakukan inisiatif dan turut serta dalam pembentukan Undang-Undang). Presiden Amerika Serikat hanya

⁵⁸ Jimmy Assiddiqie *ibid.*

mengesahkan atau mem-veto suatu Rancangan Undang-Undang;

2) Berkaitan dengan sistem *cheks and balance*.

Struktur UUD NRI Tahun 1945 tidak cukup memuat sistem *checks and balance* antar cabang pemerintahan (lembaga negara) untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan atau suatu tindakan melampaui wewenang. Akibatnya kekuasaan presiden yang besar makin menguat karena tidak cukup mekanisme kendali dan pengimbangan dari cabang-cabang kekuasaan yang lain. Misalnya tidak terdapat ketentuan yang menganut pembatasan wewenang presiden menolak mengesahkan suatu Rancangan Undang-Undang yang sudah disetujui DPR (sebagai wakil rakyat). Tidak ada pembatasan mengenai luas lingkup Perpu (peraturan pengganti Undang-Undang) sehingga dapat dihindari kemungkinan penyalahgunaannya, sistem penunjukan Menteri dan pejabat publik lainnya seperti Panglima, Kepala Kepolisian, Pimpinan bank Sentral dan Jaksa Agung yang semata-mata dianggap sebagai wewenang mutlak (hak prerogatif) presiden, termasuk tidak membatasi pemilihan kembali presiden (sebelum diatur dalam TAP MPR 1998);

3) Ketentuan-Ketentuan yang tidak jelas ;

Terdapat berbagai ketentuan yang tidak jelas, yang

membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan konstitusi, misalnya ketentuan tentang pemilihan kembali presiden”...dan sesudahnya dapat dipilih kembali” ketentuan ini menumbuhkan praktik, presiden yang sama dipilih terus-menerus tanpa mengindahkan sistem pembatasan kekuasaan sebagai suatu prinsip dasar negara berdasarkan konstitusi (*konstitutionalisme*); Demikian pula ketentuan yang menyatakan ‘Kedaulatan ada ditangan rakyat dan dilakukan sepenuhnya oleh MPR” (Pasal 1 ayat 2) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan. Dengan ungkapan “dilakukan sepenuhnya” ada yang menafsirkan hanya MPR yang melakukan kedaulatan rakyat, sehingga DPR yang merupakan wakil rakyat dipandang tidak melakukan kedaulatan rakyat; Begitu pula ketentuan mengenai kemerdekaan berserikat berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan (Pasal 28) UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan. Karena tidak jelas, menimbulkan pendapat bahwa selama Undang-Undanganya belum dibentuk, hak-hak tersebut belum efektif. Cara pemaknaan semacam ini tidak sesuai dengan pengertian (*begrip*) hak asasi sebagai hak yang alami (*natural rights*)

- 4) Ketentuan-ketentuan Organik dalam UUD NRI Tahun 1945. Struktur UUD NRI Tahun 1945 banyak mengatur ketentuan

organik (Undang-Undang organik) tanpa disertai arahan tertentu materi muatan yang harus diikuti atau dipedomani. Lebih lanjut Jimmly menyatakan bahwa terdapat 14 ketentuan dalam UUD NRI Tahun 1945 sebelum perubahan yang mengamanatkan pengaturan lebih lanjut dengan Undang-Undang. Segala sesuatu diserahkan secara penuh kepada pembuat Undang-Undang. Akibatnya dapat terjadi perbedaan-perbedaan antara Undang-Undang organik yang serupa atau objek yang sama, meskipun sama-sama dibuat atas dasar UUD NRI Tahun 1945, sebagai contoh Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 berbeda dengan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 dan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, meskipun semuanya dibuat berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 (Pasal 18). Demikian pula ketentuan tentang kekuasaan kehakiman terdapat perbedaan, misalnya antara Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1964 dengan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970.

5) Kedudukan Penjelasan UUD NRI Tahun 1945

- (a) Tidak ada kelaziman UUD memiliki penjelasan yang resmi. Apalagi kemudian, baik secara hukum atau kenyataan, penjelasan diperlukan dan mempunyai kekuatan hukum seperti UUD (batang tubuh).

Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 bukan hasil kerja BPUPKI dan PPKI, melainkan hasil kerja pribadi Supomo yang kemudian dimasukkan bersama-sama batang tubuh Tahun 1946, dan kemudian dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1959 (Dekrit)

- (b) Dalam berbagai hal, penjelasan mengandung muatan muatan yang yang tidak konsisten dengan batang tubuh, dan memuat pula keterangan-keterangan yang semestinya menjadi materi muatan batang tubuh.

Gagasan perubahan UUD NRI Tahun 1945 menjadi kenyataan dengan dilakukannya perubahan UUD NRI Tahun 1945 oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pada Sidang Tahunan MPR 1999, seluruh fraksi di MPR membuat kesepakatan tentang arah perubahan UUD NRI Tahun 1945 Yaitu:

- (1) Sepakat untuk tidak mengubah pembukaan UUD NRI Tahun 1945;
- (2) Sepakat untuk mempertahankan bentuk negara kesatuan Republik Indonesia;
- (3) Sepakat untuk mempertahankan sistem presidensiil (dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensiil;

- (4) Sepakat untuk memindahkan hal-hal normatif yang ada dalam penjelasan UUD NRI Tahun 1945 ke dalam pasal-pasal UUD NRI Tahun 1945, dan
- (5) Sepakat untuk menempuh cara adendum dalam melakukan amandemen terhadap UUD NRI Tahun 1945.⁵⁹

Lima kesepakatan tersebut dilampirkan dalam Ketetapan MPR No.IX/MPR/1999 tentang Penugasan Badan Pekerja Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia untuk melanjutkan perubahan UUD NRI Tahun 1945.

Sepanjang sejarah ketatanegara di Indonesia perubahan dalam arti pembaruan Undang-Undang Dasar 1945, baru terjadi setelah bangsa Indonesia memasuki era reformasi pada Tahun 1998, yaitu setelah Presiden Soeharto berhenti dan digantikan oleh Presiden Prof.Dr.Ir.Bachruddin Jusuf Habibie (B.J.Habibie).

Pada Tahun 1999 dapat diadakan perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945⁶⁰ sebagaimana mestinya. Sejak

⁵⁹ *Ibid*

⁶⁰ Berkenaan dengan prosedur perubahan UUD, dianut adanya tiga tradisi yang berbeda antara satu negara dengan negara lain:

Pertama, Kelompok negara yang mempunyai kebiasaan mengubah meteri Undang-Undang Dasar dengan langsung memasukkan (insert) materi perubahan itu ke dalam naskah UUD. Dalam kelompok itu dapat disebut, misalnya, Republik Prancis, Jerman, Belanda, dan sebagainya. Konstitusi Prancis misalnya, terakhir kali dirubah dengan cara pembaruan yang diadopsikan ke dalam naskah aslinya pada Tanggal 8 Juli 1999 lalu, yaitu dengan mencantumkan tambahan ketentuan pada aticle 3, Article 4, dan ketentuan baru Rticle 53-2 naskah asli Konstitusi Prancis yang biasa disebut sebagai konstitusi tahun 1958. Sebelum terakhir diamandemen pada Tanggal 8 Juli 1999. Konstitusi Tahun 1958 itu juga pernah diubah beberapa kali, yaitu

reformasi bergulir konstitusi di Indonesia sudah terjadi perubahan atau diamandamen sebanyak empat kali perubahan. Perubahan pertama dilakukan dalam sidang Tahunan MPR Tahun 1999, perubahan kedua dalam sidang Tahunan MPR Tahun 2000, perubahan ketiga pada Tahun 2001 dan perubahan keempat pada sidang Tahunan MPR Tahun 2002.

Perubahan-perubahan tersebut meliputi hampir keseluruhan materi UUD NRI Tahun 1945. Jika naskah asli UUD NRI Tahun 1945 berisi 71 butir ketentuan, maka setelah

penambahan ketentuan mengenai pemilihan presiden secara langsung pada tahun 1962, tambahan pasal mengenai pertanggung jawaban tindak pidana oleh pemerintah yaitu pada tahun 1993, dan diadakannya perluasan ketentuan mengenai pelaksanaan referendum, sehingga naskah konstitusi Prancis menjadi seperti sekarang, keseluruhan materi perubahan itu langsung dimasukkan ke dalam teks konstitusi;

Kedua, Kelompok negara-negara yang mempunyai kebiasaan mengadakan penggantian naskah UUD. Dilingkungan negara-negara ini, naskah konstitusi sama sekali diganti dengan naskah konstitusi yang baru, seperti pengalaman Indonesia dengan Konstitusi RIS Tahun 1949 dan UUDS Tahun 1950. Pada umumnya, negara-negara demikian ini terhitung sebagai negara yang sistem politiknya belum mapan, sistem demokrasi yang dibangun masih bersifat jaituh bangun, dan masih bersifat "Trial and Error". Negara-negara miskin dan sedang berkembang di Asia dan Afrika, banyak yang dapat dikategorikan masih berada dalam kondisi demikian ini. Tetapi pada umumnya, tradisi penggantian naskah konstitusi itu tidaklah dianggap ideal. Praktik penggantian konstitusi itu terjadi semata-mata karena keadaan keterpaksaan. Oleh karena itu, kita perlu menyebut secara khusus tradisi yang dikembangkan oleh Amerika Serikat sebagai model.

Ketiga, yaitu perubahan konstitusi melalui naskah yang terpisah dari teks aslinya, yang disebut sebagai amandamen pertama, kedua, ketiga, keempat, dan seterusnya. Dengan tradisi demikian, naskah asli UUD tetap utuh, tetapi kebutuhan akan perubahan hukum dasar dapat terpenuhi melalui naskah tersendiri yang dijadikan adendum tambahan terhadap naskah asli tersebut. Dapat dikatakan, tradisi perubahan demikian memang dipelopori oleh Amerika Serikat, dan tidak ada salhnya negara-negara demokrasi yang lain, termasuk Indonesia untuk mengikuti prosedur yang baik seperti itu. Perubahan UUD yang telah berlangsung empat kali berturut-turut sampai sekarang, sesungguhnya, tidak lain juga mengikuti mekanisme perubahan gaya Amerika Serikat itu. (Jimmy Assiddiqie: Menuju Negara Hukum Yang Demokratis, PT.Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, 2009 hlm178)

empat kali mengalami perubahan, materi muatan UUD NRI Tahun 1945 mencakup 199 butir ketentuan. Bahkan hasil perubahan tersebut dapat dikatakan sebagai sebuah konstitusi baru sama sekali dengan nama resmi” Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” (UUD NRI Tahun 1945) yang ditetapkan pada Tanggal 10 Agustus 2002.

Sebelum terjadinya amandamen terhadap UUD NRI Tahun 1945, kedudukan dan kekuasaan Presiden Republik Indonesia sangat dominan, lebih-lebih dalam praktik penyelenggaraan negara. Parameter yang dilihat adalah dalam kurun waktu demokrasi terpimpin Tahun 1959 sampai Tahun 1967, MPRS yang menurut UUD Tahun 1945 merupakan lembaga tertinggi dikendalikan oleh presiden. Kemudian dalam kurun Tahun waktu 1967 sampai Tahun 1998, DPR yang menurut UUD Tahun 1945 dapat mengajukan usul inisiatif Rancangan Undang-Undang, tidak dapat melakukan haknya. Semua Rancangan Undang-Undang berasal dari pemerintah. Sehingga dengan amandamen UUD NRI Tahun 1945 menurut Sri Soemantri⁶¹ dilakukan beberapa upaya:

- (1) Mengurangi/mengendalikan kekuasaan presiden;

⁶¹ Sri Soemantri. Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia. Bandung: Alumni, 1992

(2) Hak legislasi dikembalikan ke DPR, sedangkan presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR. Pada perubahan keempat ini kewenangan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan terjadi perubahan.

Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945 pasca amandamen mempertegas deklarasi Negara Hukum dari yang semula hanya ada di dalam penjelasan, menjadi bagian dari batang tubuh UUD NRI Tahun 1945⁶². Implementasi ketegasan konsep Negara Hukum Indonesia, adalah sistem pemilihan umum secara langsung oleh rakyat sehingga mereka bebas dalam menentukan sikap dan pendapatnya, sebagaimana kita ketahui bahwa pemilu yang bebas adalah fundamental dari Negara Hukum, karena melalui pemilihan umum secara langsung akuntabilitas anggota parlemen semakin tinggi.

Selain konsep Negara Hukum, UUD NRI Tahun 1945 pasca amandamen juga menetapkan dengan jelas mengenai sistem presidensiil dalam pemerintahan.

Ciri-ciri sistem presidensiil dalam UUD NRI Tahun 1945 pasca amandamen antara lain: *Pertama*, presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat, *kedua*, presiden tidak lagi bertanggung jawab

⁶² Pasal 1 ayat (3) UUD NRI TAHUN 1945 “ Negara Indonesia adalah Negara Hukum”

kepada MPR, karena lembaga ini tidak lagi sebagai pelaksana kedaulatan rakyat.

Menurut Arend Lijphart sebagaimana dikutip Titik Triwulan Tutik⁶³ memberikan sistem presidensiil dalam tiga kriteria yang spesifik yaitu:

- (1) Eksekutif yang dijalankan oleh satu orang, bukan gabungan;
- (2) Eksekutif yang dipilih langsung oleh rakyat; dan
- (3) Masa jabatan tertentu yang tidak bisa dicabut atau dihapuskan oleh pemungut suara di parlemen.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 pasca amandamen mengatur, bahwa kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang. Ketentuan ini sekaligus memberi makna, bahwa MPR tidak lagi berkedudukan sebagai lembaga tertinggi negara dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi. Penghapusan sistem lembaga tertinggi negara adalah upaya logis untuk keluar dari perangkat desain ketata negaraan yang rancu dalam menciptakan mekanisme *check and balance* di antara lembaga-lembaga negara. Perubahan ini dapat dilihat dari adanya keberanian untuk memulihkan kedaulatan rakyat dengan mengamandamen Pasal 1 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 dari kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilakukan

⁶³ Titik Triwulan Tutik: Konstruksi hukum tata Negara Indonesia Pasca Amandamen UUD NRI Tahun 1945. Kencana, Jakarta, 2010, hlm167.

sepenuhnya oleh MPR menjadi kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan sepenuhnya menurut UUD.

Hilangnya predikat MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, diikuti langkah besar lainnya yaitu dengan mengamandamen ketentuan yang terdapat dalam Pasal 2 Ayat (1) bahwa MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan anggota DPD yang kesemuanya dipilih melalui pemilihan umum (pemilu).

Menurut Saldi Isra sebagaimana dikutip Titik⁶⁴ bahwa perubahan terhadap Pasal 1 ayat (2) dan Pasal 2 ayat (1) berimplikasi pada:

- 1) Reposisi peran MPR dan lembaga tertinggi negara (*super body*) menjadi gabungan antara DPR dan DPD;
- 2) Kewenangan MPR dari menetapkan GBHN dan memilih presiden dan wakil presiden menjadi mengubah dan menetapkan UUD, melantik presiden dan/atau wakil presiden dalam masa jabatannya menurut UUD, dan jika presiden dan wakil presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan tugasnya dalam masa jabatannya secara bersamaan, MPR memilih presiden dan wakil presiden dari dua pasangan calon presiden dan wakil presiden yang diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan

⁶⁴ Titik Triwulan Tutik, 2010, pengantar Hukum Tata Usaha Negara, Jakarta, Perstasi Pustakaraya, hlm74

calon wakil presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilu sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya.

Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 menetapkan bahwa MPR terdiri atas anggota DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilu dan diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang⁶⁵ Dan selanjutnya mengenai kedudukan MPR Pasal 10 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD menetapkan: MPR merupakan lembaga permusyawaratan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara⁶⁶

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, maka susunan Majelis terdiri dari seluruh anggota DPR ditambah dengan anggota yang dipilih melalui pemilihan umum menurut aturan yang ditetapkan dengan Undang-Undang. Dengan komposisi yang demikian itu diharapkan Majelis dapat benar-benar mencerminkan

⁶⁵ Bandingkan dengan pasal sebelumnya (menurut UUD NRI Tahun 1945 Pasal 2 ayat (1) sebelum amandemen) yang menyebutkan bahwa keanggotaan MPR terdiri atas anggota DPR, ditambah dengan utusan-utusan dari daerah-daerah dan golongan-golongan, minoritas dan profesi, hal ini mengandung arti bahwa keanggotaan MPR tersebut kurang representatif karena ada anggota yang dipilih tanpa pemilu yaitu mereka yang berasal dari utusan golongan, dengan kata lain penunjukan mereka berdasarkan kekuasaan dan kepentingan politik semata.

⁶⁶ Bandingkan dengan ketentuan sebelumnya (menurut UUD NRI Tahun 1945 sebelum amandemen) yang menyatakan, bahwa sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia yang berdaulat, MPR adalah pemegang kekuasaan negara tertinggi dan pelaksana dari kedaulatan rakyat tersebut.

pengejawantahan seluruh golongan dan seluruh lapisan masyarakat.

Penggambaran lebih jelas mengenai perbedaan antara Kedudukan, Tugas, dan Wewenang MPR Sebelum dan Sesudah Amandamen dapat dilihat pada tabel berikut ini :

Tabel 1
Kedudukan, Tugas, dan Wewenang MPR Sebelum dan
Sesudah Amandamen

Aturan-Aturan	Sebelum Amandamen	Sesudah Amandamen
Kedaulatan Rakyat	Dimonopoli oleh MPR	MPR tidak monopoli kedaulatan rakyat dilaksanakan menurut UUD
Kedudukan	Lembaga Tertinggi Negara dengan kekuasaan yang tak terbatas	MPR hanya salah satu dari beberapa lembaga negara, dengan kekuasaan terbatas
Pemilihan Presiden	Dipilih oleh MPR	MPR melantik Presiden dan Wakil Presiden, yang langsung dipilih oleh rakyat

GBHN	Disusun oleh MPR, Presiden melaksanakannya dan mempertanggung jawabkan pelaksanaannya kepada MPR	MPR tidak lagi memiliki kewenangan itu
Perubahan Konstitusi	Diubah dan ditentukan oleh MPR	MPR masih tetap memiliki wewenang ini, meskipun prosedur amandamennya sudah diubah
Pemberhentian Presiden	Diberhentikan oleh MPR prosedur ini tidak diatur secara eksplisit dalam UUD	MPR memiliki kekuasaan untuk mencopot Presiden. Kekuasaan ini diatur secara eksplisit dan terperinci dalam UUD

Sumber: Denny Indrayana (2008: 368)

Amandamen telah mampu mereformasi MPR tidak lagi sebagai lembaga tertinggi negara, dan pemegang kedaulatan rakyat tertinggi, namun demikian di sisi lain amandamen UUD NRI Tahun 1945, telah menjadikan DPR menjadi lembaga legislatif yang “*bigdaya*” terutama menyangkut fungsi legislasi yang sebelumnya berada ditangan presiden, maka setelah amandamen UUD NRI Tahun 1945 fungsi legislasi berpindah ke DPR pergeseran pendulum itu dapat dibaca dengan adanya perubahan secara substansial Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 dari presiden memegang kekuasaan

membentuk Undang-Undang dengan persetujuan DPR. Menjadi presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR. Akibat dari pergeseran itu, hilangnya dominasi presiden dalam proses pembentukan Undang-Undang. Perubahan itu penting artinya karena Undang-Undang adalah produk hukum yang paling dominan untuk menerjemahkan rumusan-rumusan normatif yang terdapat dalam UUD NRI Tahun 1945.

UUD NRI Tahun 1945 pasca amandemen mereformasi keanggotaan DPR yaitu: anggota DPR terdiri dari anggota-anggota golongan politik (partai) yang dipilih melalui pemilu berdasarkan Pasal 20A ayat (1) menyatakan, DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara, yang memiliki fungsi antara lain :

- a) Fungsi Legislasi yaitu fungsi untuk membentuk Undang-Undang yang dibahas dengan presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- b) Fungsi Anggaran, yaitu fungsi untuk menyusun dan menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) bersama presiden dengan memperhatikan pertimbangan DPD; dan
- c) Fungsi Pengawasan, yaitu fungsi melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UUD NRI Tahun 1945, Undang-Undang, dan peraturan pelaksanaannya.

Kemudian berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD menetapkan “DPR merupakan lembaga perwakilan rakyat yang berkedudukan sebagai lembaga negara”.

Dalam tugas dan kewenangan keberadaan DPR sangat dominan, karena kompleksitas dalam tugas dan wewenangnya tersebut yaitu:

- (1) DPR mempunyai kekuasaan membentuk Undang-Undang;
- (2) Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan presiden untuk mendapat persetujuan bersama;
- (3) Jika Rancangan Undang-Undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, Rancangan Undang-Undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu;
- (4) Presiden mengesahkan Rancangan Undang-Undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi Undang-Undang, dan
- (5) Dalam hal Rancangan Undang-Undang itu disetujui, Rancangan Undang-Undang tersebut sah menjadi Undang-Undang dan wajib diundangkan⁶⁷

Selain berkaitan dengan proses legislasi, dalam kewenangannya DPR sebagai penentu kata-putus dalam bentuk memberi persetujuan terhadap agenda kenegaraan yang meliputi:

⁶⁷ UUD NRI Tahun 1945 Pasal 20 pasca amandamen. Sebelum diamandamen Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan (1) tiap-tiap Undang-Undang menghendaki persetujuan DPR, dan (2) jika sesuatu Rancangan Undang-Undang tidak mendapat persetujuan DPR, maka Rancangan Undang-Undang tadi tidak boleh dimajukan dalam persidangan DPR masa itu,

Menyatakan perang, membuat peraturan daerahmaian, perjanjian dengan negara lain,

- 1) Membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara,
- 2) Menetapkan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang menjadi Undang-Undang,
- 3) Pengangkatan Hakim Agung,
- 4) Pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi Yudisial.

Agenda kenegaraan lain yang memerlukan pertimbangan DPR yaitu:

- (1) Pengangkatan Duta,
- (2) Menerima penempatan duta negara lain; dan
- (3) Pemberian amnesti dan abolisi.

Kekuasaan DPR semakin komplit dengan adanya kewenangan untuk mengisi beberapa jabatan strategis kenegaraan, seperti;

- (1) Memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan;
- (2) Menentukan tiga dari sembilan orang hakim konstitusi, dan
- (3) Menjadi institusi yang paling menentukan dalam proses pengisian lembaga non state lainnya (*auxiliary bodies*) seperti Komisi Nasional HAM, Komisi Pemilu.

Selain juga adanya keharusan untuk meminta pertimbangan DPR dalam pengisian jabatan panglima TNI, Kepala Kepolisian Negara RI (Kapolri). Dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya, berdasarkan Pasal 20 A ayat (2) UUD NRI Tahun

1945 dan Pasal 27 Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2009 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD menyatakan sebagai lembaga perwakilan rakyat, DPR memiliki hak, antara lain:

- (1) Hak interpelasi, yaitu hak DPR untuk meminta keterangan kepada pemerintah mengenai kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara;
- (2) Hak angket, yaitu hak DPR untuk melakukan penyelidikan terhadap kebijakan pemerintah yang penting dan strategis serta berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang diduga bertentangan dengan peraturan per-Undang-Undangan, dan
- (3) Hak menyatakan pendapat, yaitu hak DPR untuk menyatakan pendapat terhadap kebijakan pemerintah atau mengenai kejadian luar biasa yang terjadi di tanah air disertai dengan solusi tindak lanjut dari hak interpelasi dan hak angket.

Sementara diluar hak konstitusi anggota DPR juga memiliki hak, diantaranya:

- (1) Mengajukan Rancangan Undang-Undang,
- (2) Mengajukan pertanyaan,
- (3) Menyampaikan usul dan pendapat, dan
- (4) imunitas⁶⁸ dan dalam menggunakan hak angket, DPR dapat melakukan pemanggilan paksa kalau panggilan paksa itu

⁶⁸ UU No. 27 Tahun 2009 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD,

tidak dipenuhi tanpa alasan yang sah, DPR dapat melakukan penyanderaan.

Reformasi pada lembaga legislatif diantaranya adalah perubahan sistem unicameral (yang telah menempatkan kedudukan MPR sebagai lembaga tertinggi atau supremasi MPR) menuju sistem bicameral dengan mengadakan perubahan komposisi MPR, dimana keanggotaan MPR terdiri dari anggota-anggota DPR dan DPD yang kesemuanya dipilih melalui pemilihan umum.

Pembentukan Dewan Perwakilan Daerah (DPD) dimaksudkan agar mekanisme *check and balance* dapat berjalan relatif seimbang, terutama yang berkaitan kebijakan di pusat dan kebijakan di daerah. Menurut Ramlan Surbakti sebagaimana dikutip Titik beberapa pertimbangan Indonesia membentuk DPD yaitu:

- 1). Distribusi penduduk Indonesia menurut wilayah sangat timpang dan terlampau besar terkonsentrasi di Pulau Jawa;
- 2). Sejarah Indonesia menunjukkan aspirasi kedaerahan sangat nyata dan mempunyai basis materiil yang sangat kuat yaitu adanya pluralisme daerah otonom seperti daerah istimewa dan daerah khusus.

Dalam masa demokrasi pancasila utusan daerah dalam MPR tidak dipilih langsung oleh rakyat, tetapi diangkat oleh presiden. Dan dalam masa reformasi (awal) berdasarkan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1999 tentang susunan dan kedudukan MPR, DPR, DPD, dan

DPRD, utusan daerah ditetapkan 131 orang, yaitu 5 orang dari setiap daerah Tingkat I, juga tidak dipilih langsung oleh rakyat, tetapi cara pemilihannya diatur dalam peraturan tata tertib DPRD I, untuk melaksanakan demokrasi secara nyata mengenai keanggotaan DPD Pasal 22 C UUD NRI Tahun 1945 pasca amandamen menetapkan :

- a) Anggota DPD dipilih dari setiap provinsi melalui pemilu untuk memilih Anggota DPD dilakukan secara individu bukan atas nama partai;
- b) Anggota DPD dari setiap provinsi jumlahnya sama dan jumlah seluruh anggota DPD itu tidak lebih dari sepertiga jumlah anggota DPR;
- c) Susunan dan kedudukan DPD diatur dengan Undang-Undang, adapun proses pemberhentian anggota DPD diatur dalam Pasal 22D ayat (4) yang menyatakan “anggota DPD dapat diberhentikan dari jabatannya, yang syarat-syarat dan tata caranya diatur dalam Undang-Undang”.

Adapun kedudukan DPD sebagai lembaga negara ditentukan dalam Pasal 40 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD dan DPRD, menetapkan “DPD merupakan lembaga perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara”. Dan anggota DPD dari setiap provinsi ditetapkan sebanyak empat orang. Mengenai kewenangan DPD, Pasal 22D UUD NRI Tahun 1945 menetapkan:

- 1) DPD dapat mengajukan kepada DPR Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah;
- 2) DPD ikut membahas Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan pertimbangan keuangan pusat dan daerah serta DPD dapat memberikan pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang APBN dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan dan agama;
- 3) DPD melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang mengenai: otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan APBN, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya kepada DPR sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti. Selain tugas dan wewenang pokok yang melekat padanya, DPD juga memiliki kewenangan memberikan pertimbangan kepada DPR

untuk pengisian jabatan strategis kenegaraan, yaitu dalam memilih anggota Badan Pemeriksa Keuangan.

Sedangkan dalam masalah keuangan negara DPD memiliki kewenangan:

- (1) Memberi pertimbangan kepada DPR atas Rancangan Undang-Undang APBN dan Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama⁶⁹ dan
- (2) Menerima hasil pemeriksaan keuangan negara dari BPK untuk dijadikan bahan pertimbangan bagi DPR tentang Rancangan Undang-Undang yang berkaitan dengan APBN⁷⁰.

Mencermati tugas DPR setelah amandamen Undang-Undang dasar 1945 yang begitu luas dan komplis serta menjadikan DPD sebagai lembaga yang *super body* menurut Denny Indrayana⁷¹ bahwa mandamen UUD NRI Tahun 1945 memberi implikasi DPR menjadi lembaga *supreme* di antara lembaga-lembaga negara yang ada. Dengan kondisi ini kedudukan DPR *heavy* dari pada DPD dan hegemoninya lebih dominan, karena DPR dalam proses legislasi DPR sebagai lembaga penentu kata putus dalam bentuk memberi persetujuan terhadap agenda kenegaraan.

⁶⁹ UU RI No.27 tahun 2009 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR,DPR, DPD dan DPRD, Pasal 44 ayat (1)

⁷⁰ UU RI No.27 Tahun 2009 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR,DPR, DPD dan DPRD, Pasal 47

⁷¹ Pasal 3 ayat (1, 2, dan 3) UUD NRI Tahun 1945 pasca amandamen Ayat (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat berwenang mengubah dan menetapkan UUD. Ayat (2) Majelis Permusyawaratan Rakyat melantik Presiden dan/atau Wakil Presiden. Ayat (3) Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut Undang-Undang sebagaimana mestinya

⁷¹ Deny Indrayana, Amandamen UUD NRI Tahun 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran, Mizan Pustaka, Jakarta, 2008 hlm 375

Sebagaimana telah disebutkan sebelumnya bahwa sebelum terjadinya amandamen terhadap UUD NRI Tahun 1945, kedudukan dan kekuasaan presiden Republik Indonesia sangat dominan, lebih-lebih dalam praktik penyelenggaraan negara, setelah amandamen UUD NRI Tahun 1945 kekuasaan presiden dikurangi dan hak legislasi dikembalikan ke DPR. Artinya presiden tidak lagi memegang kekuasaan membentuk Undang-Undang, tetapi hanya berhak mengajukan dan membahas Rancangan Undang-Undang⁷². Dengan kata lain kekuasaan legislatif dikembalikan kepada DPR. Selain itu, priodisasi lembaga kepresidenan dibatasi secara tegas. Seseorang hanya dapat dipilih sebagai presiden maksimal dalam dua kali priode jabatan⁷³ sedangkan mekanisme pemilihan dilakukan secara langsung oleh rakyat. Kendati pemilihan presiden secara langsung memperkuat legitimasi presiden, tetapi ini tidak berarti bahwa kekuasaan presiden tak terbatas. Karena kekuasaan presiden untuk mengangkat dan memberhentikan pejabat-pejabat tinggi negara sudah diatur dengan lebih baik melalui Undang-Undang Dasar.

Menurut Sartori⁷⁴ bahwa suatu sistem politik yang disebut presidensial jika presiden :

- (1) Dipilih oleh pemilu rakyat;

⁷² Pasal 5 ayat (1) “ Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang kepada DPR. Pasal 20 ayat (2) “ Setiap Rancangan Undang-Undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama.

⁷³ UUD NRI Tahun 1945 Pasca amandamen Pasal 7 “ Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan”

⁷⁴ Denny Indrayana, 2008, Amandamen UUD NRI Tahun 1945..., *op.cit*, hlm 375

- (2) Tidak bisa dicabut dan dihapuskan oleh pemungut suara di parlemen, selama masa jabatannya; dan
- (3) Memimpin pemerintahan yang dipilih dan diangkatnya sendiri.

C. Teori Organisasi Dan Pembagian Kekuasaan

1. Istilah Organisasi

Berbicara tentang organisasi⁷⁵, menurut Wursanto pada dasarnya dapat dibedakan menjadi dua macam yaitu organisasi dalam arti statis dan organisasi dalam arti dinamis. Organisasi dalam statis yaitu:

- 1) Organisasi dipandang sebagai wadah atau alat (*tool*) yang berarti organisasi sebagai alat pencapaian tujuan yang ditetapkan sebelumnya,
- 2) Organisasi merupakan wadah dari pada kelompok orang (*group of people*) yang mengadakan kerjasama untuk mencapai tujuan bersama,
- 3) Organisasi sebagai wadah atau tempat dimana administrasi dan manajemen dijalankan yang memungkinkan administrasi dan manajemen itu bergerak sehingga memberi bentuk pada administrasi dan manajemen,

⁷⁵ Istilah organisasi berasal dari kata bahasa Yunani yaitu *organon* yang berarti alat atau wadah yang digunakan orang untuk mencapai tujuan bersama. (Wursanto dasar-dasar ilmu organisasi, Yogyakarta, CV Andi Offset, 2002:41) Organisasi bukanlah suatu bentuk penemuan baru. Zaman dahulu kala, para *Pharook* (Firaun) sudah memanfaatkan organisasi (kelompok masyarakat) untuk membangun Piramid. Begitu pula Raja-Raja Cina telah menggunakan organisasi secara besar-besaran. Bahkan Paus yang pertama telah berhasil mendirikan gereja universal untuk memberikan pelayanan kepada suatu agama dunia yang besar.

- 4) Organisasi dipandang sebagai jaringan dari hubungan kerja yang bersifat formal dan organisasi dipandang sebagai saluran hirarkhi kedudukan atau jabatan yang ada yang menggambarkan secara jelas tentang garis wewenang, garis komando, dan garis tanggungjawab.
- 5) Organisasi dalam arti dinamis yaitu organisasi itu selalu bergerak mengadakan pembagian tugas/pekerjaan sesuai dengan sistem yang telah ditentukan serta sesuai pula dengan lingkup dari pada organisasi itu. Organisasi dalam arti dinamis memandang organisasi sebagai suatu organ yang hidup, suatu organisasi yang dinamis memandang tidak hanya dari segi bentuk dan wujudnya, tetapi juga melihat organisasi itu dari segi isinya. Isi dari pada organisasi ialah sekelompok orang yang melakukan kegiatan untuk mencapai tujuan bersama. Dengan kata lain organisasi dalam arti dinamis berarti menyoroti aktivitas atau kegiatan yang ada didalam organisasi, serta segala macam aspek yang berhubungan dengan suatu pencapaian tujuan yang hendak dicapai.

Hal tersebut di atas, sejalan dengan pandangan yang dikemukakan oleh : Harleigh Trecker⁷⁶ bahwa :*“organization is the act process of bringing together or arranging the related group of the agencyin to working therelated goup of the agencyin the*

⁷⁶ Harleigh Tracker sebagaimana dikutip oleh Sutarto, Dasar-dasar Organisasi, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2006 : Hlm 24

working whole. (Organisasi adalah perbuatan atau proses menghimpun atau mengatur kelompok-kelompok yang saling berhubungan dari instansi menjadi suatu keseluruhan yang bekerja. Pada saat yang sama organisasi juga secara terus menerus mengkaji sejauh mana ia telah berfungsi serta selalu berusaha menyesuaikan diri sebagaimana yang diharapkan agar dapat mencapai tujuan bersama). Lebih lanjut Edgar H. Shein⁷⁷ mengatakan bahwa *“an organization is the plan coordination of the activities of member of the people for the achievement of some common explicit purpose or goal, through division of labor and function and through a hierarchy of authority and responsibility”*. (suatu organisasi adalah koordinasi yang direncanakan mengenai kegiatan-kegiatan sejumlah orang untuk mencapai tujuan bersama melalui pembagian kerja dan fungsi berdasarkan tingkatan otoritas/kewenangan dan tanggungjawab). Jika pandangan Edgar tersebut dicermati maka terdapat beberapa hal sebagai persyaratan yang diperlukan dalam suatu organisasi yaitu:

- 1) Bahwa organisasi menuntut pengembangan dan pemeliharaan koordinasi,
- 2) Bahwa dalam organisasi terdapat tujuan bersama yang pencapaiannya harus diupayakan semaksimal mungkin,

⁷⁷ Edgar H. Shein, *Psychology of organization*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall Inc, New York, 1982, Hlm.8

- 3) Didalam organisasi terdapat pembagian kerja (distribusi wewenang),
- 4) Seluruh kegiatan dalam organisasi harus menciptakan keterpaduan (integration), menekankan bahwa objek koordinasi pada dasarnya bukan orang tetapi kegiatan atau pekerjaan. Kemudian oleh Trewata & New Port⁷⁸ Mengemukakan bahwa *Organization is Defined or a social structure, designed to coordinated the activities of two or more people, through a division of lobar and hierarchy authority for the achievement of a common purpose.* (organisasi adalah suatu sturktur social yang dirancang untuk mengkoordinasikan kegiatan dua orang atau lebih melalui suatu pembagian kerja dan tingkatan otoritas untuk mencapai tujuan bersama).

Mencermati definisi diatas, maka dapatlah disimpulkan beberapa elemen –elemen organisasi yaitu antara lain :

- 1) Bahwa organisasi itu merupakan suatu kerangka sosial, dalam hal ini kerangka yang menunjukkan hubungan antara individu dalam organisasi,
- 2) Bahwa dalam organisasi terdapat koordinasi yang dirancang untuk mengatur kegiatan-kegiatan orang-orang,
- 3) Bahwa dalam organisasi terdapat pembagian kerja yang diatur dengan tingkat otoritas,

⁷⁸ Trewata & New Port, Management, Third Edition, Englewood Cliffs, Prentice Hall Inc, 1995, Hlm. 19.

4) Seluruh kegiatan untuk mencapai tujuan bersama.

Apabila organisasi hubungkan dengan istilah negara, dapat dilihat pendapat oleh Logemann⁷⁹, bahwa: “ Negara adalah suatu organisasi kemasyarakatan yang dengan kekuasaannya bertujuan mengatur serta menyelenggarakan suatu masyarakat” Logemann adalah seorang yang berfaham yuridis, yang menitik beratkan penyelidikannya terhadap Negara dari segi hukumnya, sehingga penelitiannya terhadap Negara dititik beratkan pada segi organisasi masyarakatnya. Oleh karena itu, Logemann menerangkan pentingnya organisasi dalam suatu Negara dengan menyatakan bahwa: “organisasi adalah kelompok orang-orang yang dengan jalan bekerja sama dengan pembagian kerja berusaha mencapai tujuan bersama. Dalam bentuk penjelmaan sosialnya Negara itu adalah organisasi, yaitu suatu perikatan fungsi-fungsi. Fungsi atau tugas adalah lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungan secara keseluruhan yang dijalankan untuk mencapai tujuan bersama dalam suatu organisasi. Sebab timbulnya fungsi/tugas dalam organisasi adalah karena adanya pembagian kerja sehingga tiap orang yang turut bekerja sama dalam organisasi mendapat sebagian tertentu dari keseluruhan pekerjaan yang harus dilakukan. Istilah fungsi ini dalam kaitannya dengan Negara disebut “jabatan”. Jabatan adalah lingkungan kerja yang awet dan digaris batasi, dan disediakan untuk ditempati

⁷⁹ Op. Cit. Deddy Ismatullah, hlm. 49

oleh pemangku jabatan yang ditunjuk dan disediakan untuk diwakili oleh mereka sebagai pribadi”.

Berkaitan dengan hal tersebut diatas apabila kita kaitkan dengan kementerian juga adalah merupakan suatu perikatan fungsi-fungsi atau tugas-tugas yang diberikan kepadanya yang terperinci dari hubungan-hubungan secara keseluruhan yang dijalankan untuk mencapai tujuan bersama yaitu berbangsa dan bernegara.

Menurut Awaloedin Jamin (Mantan Kepala Lembaga Administrasi Negara) “bahwa Pada dekade 60an dan 70an dalam pertemuan mengenai organisasi dan manajemen, baik di lingkungan pengusaha, TNI dan Polri ataupun di perguruan tinggi, sering di dengar ucapan “Organisasi adalah sekedar alat, yang penting adalah *“the man behind the gun”*. Lebih lanjut Jamin menyatakan bahwa walaupun organisasi itu hanya alat, tetapi alatpun harus tepat dengan tujuan yang hendak dicapai. Cobalah, misalnya, mencukur jenggot dengan gergaji dan membuka duren dengan pisau silet. Hampir tidak mungkin. Menyusun organisasi (*the structuring of organization*) harus sesuai dengan tugas dan tujuan yang hendak dicapai secara efisien dan efektif, karena itu dalam penyusunannya harus pula memperhitungkan kualitas dan kuantitas sumber daya manusia yang akan mengisinya. Dalam penyusunan organisasi perlu melihat kedepan, yaitu tugas pokok, tugas-tugas dan wewenang yang akan dilaksanakan untuk

mencapai tujuan, serta melihat pula kebelakang, yaitu keadaan dan kebutuhan SDM secara kualitatif dan kuantitatif. Bila organisasi dianggap “Anatomi” dari administrasi, maka manajemen adalah “fisiologi” administrasi. Dalam menyusun organisasi diperlukan pengetahuan tersendiri, seperti “*organization theory*” (*teori organisasi*), “*the structuring of organization*”, (*menyusun organisasi*) apakah “alat yang tepat” itu suatu “*directory system*”, “*general staff system*”, “*modified general staff system*”, dan sebagainya. Kejelasan nomenklatur dan titulatur, tentang kualifikasi SDM yang akan mengisi serta beban kerja unit-unit organisasi perlu diperhatikan” Ilmu Administrasi, baik Administrasi negara (*Public Administration*) ataupun Administrasi Niaga (*Business administration*), maupun ilmu hukum, mengenal pendekatan sistem, dimana semua unsur dan unit organisasi saling terkait dan saling mempengaruhi, merupakan satu keseluruhan, juga susunan organisasi dengan tugas pokok, tugas-tugas dan wewenang yang diemban, dengan manajemen SDM, hubungan dan tata cara kerja, dan sebagainya. Singkatnya, menurut Jamin bahwa organisasi memang alat, tetapi harus merupakan alat yang tepat. Organisasi yang kurang baik, bila diisi dengan SDM yang berkualitas memang dapat mengatasi kekurangan organisasi (*the man behind the gun*), namun yang terbaik adalah organisasi yang tepat diisi dengan SDM yang tepat (*the right man on the right place*). Prinsip ini berlaku bagi seluruh

administrasi negara, termasuk Kementerian, organisasi non Kementerian, seperti TNI dan Polri.

Dari beberapa pandangan tentang organisasi sebagaimana dikemukakan diatas dapat diterik karekter umum dari suatu organisasi yaitu:

- (1) Orang-orang (sekumpulan orang),
- (2) Terdapat pembagian tugas atau kewenangan,
- (3) Terdapat pengawasan,
- (4) Adanya tanggungjawab,
- (5) Terdapat tujuan yang hendak diwujudkan.

Urgensi teori organisasi sebagaimana dipaparkan dalam uraian tersebut diatas, bilamana dikaitkan dengan substansi penelitian ini, ialah bahwa teori organisasi mengandung lingkup mendasar tentang pembagian dan pembatasan serta tujuan yang dijemakan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Teori ini dapat digunakan untuk mendiskripsikan kedudukan kementerian negara dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kedudukan Kementerian Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan bersumber dari konstitusi yang dalam penyelenggaraan tugas-tugasnya mengacu pada pembatasan-pembatasan yang dilandaskan pada hukum atau aturan per-Undang-Undangan. Pembatasan diperlukan karena tugas kementerian tidak dapat dilepaskan dari kewenangan presiden (sebagai salah satu cabang kekuasaan diantara cabang-cabang

kekuasaan lainnya, legislatif, yudikatif) sebagai pemangku tanggungjawab negara dalam penyelenggaraan pemerintahan.

2. Teori Pembagian Kekuasaan

Menurut sejarah pembagian kekuasaan negara dibagi kedalam berbagai organ dimaksudkan agar kekuasaan tidak terpusat di tangan satu orang monarki (monarki absolut). Gagasan itu, antara lain dikemukakan oleh:

1). John Locke⁸⁰ melalui bukunya yang berjudul "*Two Treaties of Government*" John Locke mengusulkan agar kekuasaan didalam negara itu dibagi-bagi kepada organ-organ negara yang berbeda. Menurut John Locke agar pemerintah tidak sewenang-wenang maka harus ada pembedaan pemegang kekuasaan dalam negara ke dalam tiga macam kekuasaan.yaitu

(1) Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang,

(2) Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang,
dan

(3) Kekuasaan Federatif (melakukan hubungan diplomatik
dengan negara-negara lain)

2). Montesquieu melalui bukunya "*L'esprit des Lois*" pada tahun 1748 menawarkan alternatif yang agak berbeda dari yang dikemukakan John Locke. Menurut Montesquieu untuk

⁸⁰ Moh. Mahfud MD. Dasar Dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia, Cetakan Kedua (Edisi Revisi), PT Rineka Cipta Jakarta 2001:hlm73

tegaknya negara demokrasi perlu diadakan pemisahan kekuasaan negara ke dalam organ-organ kekuasaan. Yaitu:

- (1) Kekuasaan Eksekutif (melaksanakan undang-undang),
- (2) Kekuasaan Legislatif (membuat undang-undang), dan
- (3) Kekuasaan Yudikatif (mengadili kalau terjadi pelanggaran undang-undang tersebut)

3). Van Vollenhoven juga memperkenalkan Teori *Catur Praja* dengan membagi kekuasaan ke dalam 4 (empat) bentuk yaitu:

- a) Bestuur (pemerintahan) kekuasaan untuk melaksanakan tujuan negara,
- b) Politie yaitu kekuasaan kepolisian untuk menjamin keamanan dan ketertiban umum dalam negara,
- c) Rechtspraak (peradilan) yaitu kekuasaan untuk menjamin keadilan didalam negara, dan
- d) Regiling (peraturan perundang-undangan) yaitu kekuasaan untuk membuat peraturan perundang-undangan)⁸¹

4). A.M. Donner, dengan Teori Dwi Praja yang diperkenalkan, oleh suatu teori yang cukup berpengaruh pada paham hukum administrasi modern, yaitu bagaimanapun juga penyelenggara pemerintahan dalam suatu negara dijalankan secara nyata dan aktif oleh 2 (dua) golongan alat-alat

⁸¹ Y.W Sunindhia. Op.Cit,hlm 51

pemerintahan. Oleh karena itu teori ini membagi fungsi pemerintahan ke dalam 2 (dua) ranah, yaitu:

- (1) Badan-badan pemerintahan dipusat yang menentukan haluan negara,
- (2) Politik Negara (*policy making/ raak en doelstelling*) dan instansi/alat-alat pemerintah yang menyelenggarakan tugas yang telah ditentukan, yaitu merealisasikan politik negara yang telah ditentukan (*Executing uit vitvoiring/ taak vervulling*)⁸²

Dari teori pembagian kekuasaan tersebut diatas, pada kenyataannya ternyata, sejarah menunjukkan bahwa cara pembagian kekuasaan yang dilakukan Montesquieu yang lebih diterima.

Mengacu pada pemaparan beberapa teori di atas, nyatalah bahwa pembagian kekuasaan/pemisahan kekuasaan tidak terbatas pada aparatur negara di pusat, akan tetapi juga demikian halnya bagi alat perlengkapan publik yang lebih rendah. Hal ini sejalan dengan pandangan yang menyatakan bahwa Bagi negara yang menganut pembagian kekuasaan atas dasar sistem desentralisasi, keadaan pembedangan kekuasaan itu tidak saja terjadi di pusat pemerintahan (*central government*), melainkan juga terdapat dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah-

⁸² Ateng Syafruddin. Op.Cit.hlm 3

daerah, sistem pemerintahan yang dilakukan di daerah-daerah merupakan bagian dari penyelenggaraan kekuasaan seluruh wilayah negara, kalau di dalam pemerintahan daerah kedua golongan alat-alat/organ pemerintahan yang dimaksud di atas adalah Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).⁸³

D. Pemerintahan Daerah

1. Dasar Pembentukan Pemerintahan Daerah

Pasal 18 UUD tahun 1945 menegaskan bahwa:“negara Indonesia dibagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota dan desa) yang bersifat otonom, dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan. Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan negara Republik Indonesia adanya pemerintahan daerah merupakan ketentuan konstitusi yang harus diwujudkan”.

Sebelum diamandamen ketentuan yang mengatur tentang pemerintahan daerah adalah Bab VI UUD Tahun 1945 tentang Pemerintahan Daerah pasal 18 ini berbunyi:“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara, dan hak-hak asal-usul dalam daerah

⁸³ Ateng Syafruddin, Op. Cit, hlm. 4

yang bersifat istimewa” Inti pasal tersebut adalah dalam negara Republik Indonesia terdapat pemerintahan daerah. Pemerintahan daerah tersebut terdiri atas daerah besar dan daerah kecil. Pemerintahan daerah yang dibentuk tersebut baik dalam daerah besar maupun daerah kecil harus memperhatikan dua hal yaitu:

1) Dasar Permusyawaratan

Yang dimaksud dengan harus memperhatikan dasar musyawarah adalah pemerintahan daerah harus bersendikan demokrasi yang ciri utamanya musyawarah dalam DPR

2). Hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa

Yang dimaksud harus memperhatikan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa adalah pemerintahan daerah yang dibentuk tidak boleh secara sewenang-wenang menghapus daerah-daerah yang zaman Belanda merupakan daerah swapraja yang disebut *zelfbesturende landschappen* dan kesatuan masyarakat hukum pribumi seperti Desa, Nagari, Marga, dan lain-lain yang disebut *volks-gemeenschappen* atau *zelfstandigemeenschappen*.

Itulah pengertian yang paling otentik tentang pasal 18 UUD Tahun 1945. Dengan demikian, tampak sekali bahwa sesuai dengan pengertian aslinya, pemerintah daerah dilihat dari susunannya terdiri atas daerah besar dan daerah kecil. Sedangkan

dilihat dari bentuknya, pemerintah daerah berbentuk daerah otonom bukan daerah administrasi.

Hal ini sangat jelas ditunjukkan dengan anak kalimat, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan adalah sistem demokrasi yang pada intinya ada permusyawaratan dalam DPD.

Pemerintah yang menganut sistem demokrasi adalah pemerintah daerah otonom, bukan pemerintah wilayah administrasi (*state local government*).

Dalam perjalanan sejarah Indonesia telah mengalami beberapa perubahan mengenai konsep pemerintahan daerah, yang dimulai sejak masa Orde Lama.

Setelah berakhirnya rezim Orde Baru pada tanggal 20 Mei tahun 1998, kemudian disusul penyelenggaraan pemilihan umum tahun 1999, maka UUD Tahun 1945 yang sebelumnya tidak tersentuh dan tidak dapat diubah oleh MPR, pada tanggal 19 Oktober tahun 1999 untuk pertama kalinya konstitusi itu diamandamen dalam Sidang Umum MPR tahun 1999 di mana pada saat itu ada sembilan pasal yang diamandamen.

Kemudian pada tanggal 18 Agustus tahun 2000, MPR melalui sidang tahunannya menyetujui untuk melakukan perubahan kedua terhadap UUD tahun 1945 dengan mengubah dan/atau menambah pasal. Adapun salah satu perubahan dan penambahan terjadi pada Pasal 18 menjadi berbunyi

- (1) Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan Undang-Undang”.
- (2) Pemerintah daerah provinsi, daerah kabupaten dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomo dan tugas pembantuan.
- (3) Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupataen, dan daerah kota memiliki DPRD yang anggota-anggotanya dipilih melalui pemilihan umum.
- (4) Gubernur, Bupati, dan Walikota masing-masing sebagai kepala pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota dipilih secara demokratis.
- (5) Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan sebagai urusan pemerintah.
- (6) Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.
- (7) Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang.

Pasal 18A

- (1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah provinsi, kabupataen, dan kota atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan Undang-Undang dengan memperhatikan kekhususan dan keaneragaman daerah.
- (2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan Undang-Undang.

Pasal 18B

- (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang.
- (2) Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dengan Undang-Undang.

Oleh karena terjadi perubahan terhadap Pasal 18 UUD 1945. Penjelasan UUD 1945 yang selama ini ikut menjadi acuan dalam mengatur pemerintahan daerah menjadi tidak berlaku lagi. Dengan demikian, satu-satunya sumber konstitusional pemerintahan daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A, dan Pasal 18B yang selain meniadakan

kerancuan, penghapusan penjelasan Pasal 18 sekaligus sebagai penataan tatanan UUD 1945 baik dari sejarah pembuatan penjelasan maupun meniadakan keganjilan. Perubahan Pasal 18 ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam NKRI yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah provinsi terdapat daerah kabupaten dan kota. Ketentuan Pasal 18 ayat (1) ini mempunyai keterkaitan erat dengan ketentuan Pasal 25A mengenai wilayah NKRI.

Secara konseptual ataupun hukum, pasal-pasal baru tentang pemerintahan daerah dalam UUD 1945 memuat berbagai prinsip baru dan arah politik pemerintahan daerah yang baru pula. Hal-hal tersebut tampak dari prinsip dan ketentuan sebagai berikut:

- 1) Prinsip daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut azas otonomi dan tugas pembantuan (Pasal 18 ayat 2), dimana ketentuan ini memuat dan menegaskan bahwa pemerintahan daerah adalah suatu pemerintahan otonomi dalam NKRI. Dalam pemerintahan daerah hanya ada pemerintahan otonomi (termasuk tugas pembantuan). Prinsip baru yang terdapat di dalam Pasal 18 lebih sesuai dengan gagasan daerah membentuk pemerintahan daerah sebagai satuan pemerintahan mandiri di daerah yang demokratis. Tidak ada lagi urusan pemerintahan sentralisasi dalam peraturan daerah. Gubernur, bupati, walikota semata-mata sebagai penyelenggara otonomi di daerah.

- 2) Prinsip menjalankan otonomi seluas-luasnya Pasal 18 ayat 5
Meskipun secara historis UUD 1945 menghendaki otonomi seluas-luasnya, tetapi karena tidak dicantumkan, maka terjadilah penyempitan otonomi daerah menuju pemerintahan sentralistik. Untuk menegaskan kesepakatan yang telah ada pada saat penyusunan UUD 1945 dan menghindari pengebirian otonomi menuju sentralisasi, maka sangat tepat, Pasal 18B baru menegaskan pelaksanaan otonomi seluas-luasnya. Daerah berhak mengatur dan mengurus segala urusan atau fungsi pemerintahan yang oleh Undang-Undang tidak ditentukan sebagai yang diselenggarakan oleh pusat.
- 3) Prinsip kekuasaan dan keragaman daerah Pasal 18A ayat (1).
Prinsip ini mengandung makna bahwa pembentuk dan isi otonomi daerah ditentukan oleh berbagai keadaan khusus dan keragaman daerah.
- 4) Prinsip mengakui dan menghormati kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya (Pasal 18B ayat 2).
Yang dimaksud dengan masyarakat hukum adat adalah masyarakat hukum yang berdasarkan atas hukum adat atau adat istiadat, seperti desa, marga, kampung, meunasa, huta, dan lain-lain. Masyarakat hukum adalah kesatuan masyarakat yang bersifat teritorial atau geneologis yang memiliki kekayaan sendiri, memiliki warga yang dapat dibedakan dengan warga masyarakat hukum lain dan dapat bertindak ke dalam atau ke

luar sebagai satu kesatuan hukum (subyek hukum) yang mandiri dan memerintah mereka diri sendiri. Kesatuan-kesatuan masyarakat ini tidak hanya diakui tetapi dihormati. Artinya mempunyai hak hidup yang sederajat dan sama pentingnya dengan kesatuan pemerintah lain, seperti pemerintah kabupaten dan kota. Pengakuan ini perlu, untuk mencegah tuntutan seolah-olah suatu masyarakat hukum masih ada sedangkan kenyataannya telah sama sekali berubah atau hapus, antara lain karena terserap pada satuan pemerintahan lainnya. Juga harus tunduk kepada prinsip negara kesatuan.

- 5) Prinsip mengakui dan menghormati pemerintah daerah yang bersifat khusus dan istimewa (Pasal 18B ayat 3). Ketentuan ini mendukung keberadaan berbagai satuan pemerintahan bersifat khusus atau istimewa (baik tingkat provinsi, kabupaten, dan kota atau desa)
- 6) Prinsip badan perwakilan dipilih langsung dalam satuan pemilihan umum (Pasal 18B ayat 3). Hal ini telah teralisasi dalam pemilihan umum anggota DPRD tahun 2004. Gubernur, bupati, walikota, masing-masing sebagai kepala pemerintah dipilih secara demokratis.
- 7) Prinsip hubungan pusat dan daerah harus dilaksanakan secara selaras dan adil (Pasal 18A ayat 2). Prinsip ini diterjemahkan dalam UU RI No. 12 tahun 2008 Tentang Pemerintahan

Daerah, dengan menyatakan bahwa hubungan itu meliputi hubungan wewenang, keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya, yang dilaksanakan secara adil dan selaras.

Dengan adanya perubahan ketentuan Pasal 18 UUD 1945, maka sebagai pelaksana teknisnya pemerintah bersama DPR membuat suatu ketentuan hukum mengenai Pemerintahan Daerah, yaitu dengan dibuatnya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan demikian UUD 1945 merupakan landasan yang kuat untuk menyelenggarakan otonomi dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah, sebagaimana tertuang dalam Ketetapan MPR No.XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Otonomi daerah sesuai dengan TAP MPR No.XV/MPR/1998 yaitu pada dasarnya dilakukan dengan memperhatikan kaidah-kaidah pelaksanaan sebagai berikut :

- (a) Penyelenggaraan otonomi daerah memberikan wewenang yang luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah secara profesional yang diwujudkan melalui pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan serta pengaturan pertimbangan keuangan pusat dan daerah.

- (b) Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan prinsip-prinsip demokrasi dan memperhatikan keanekaragaman daerah.
- (c) Penyelenggaraan otonomi, pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan. Perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam kerangka mempertahankan dan memperkuat negara secara berkesinambungan yang diperkuat dengan pengawasan DPRD dan masyarakat.

Bertitik tolak dari uraian tersebut, dipahami bahwa kaidah partisipatif, transparansi, dan keadilan senantiasa menjadi perhatian. Bahkan dengan pergeseran pemerintahan dan sentralisasi ke desentralisasi, diharapkan dapat meningkatkan kemampuan dan tanggung jawab politik daerah dalam membangun proses demokrasi di daerah. Lebih dari itu, dari aspek kelembagaan, pergeseran hubungan organisasi pemerintahan dan pemerintah yang semula bersifat hirarkhi berubah menjadi hubungan kemitraan. Walaupun demikian, daerah provinsi juga memiliki kedudukan sebagai wilayah administrasi.

Laica Marzuki menyatakan :“Otonomi daerah yang seluas-luasnya sesungguhnya tiada lain dari wujud semu (kuasi) negara bagian federal, setelah dikurangi kewenangan bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal” Apabila melihat ketentuan Pasal 18 UUD 1945 setelah amandamen,

maka dapat dikatakan satu-satunya sumber konstitusi pemerintahan daerah adalah Pasal 18, Pasal 18A dan 18B. Perubahan Pasal 18 ini dimaksudkan untuk memperjelas pembagian daerah dalam NKRI yang meliputi daerah provinsi dan daerah kabupaten, dan kota. Ketentuan Pasal 18 itu mempunyai keterkaitan dengan Pasal 25A mengenai wilayah NKRI.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah pada perinsipnya mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang lebih mengutamakan pelaksanaan azas desentralisasi.

Hal-hal yang mendasar dalam UU RI No 12 tahun 2008 adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan prakarsa dan kreatifitas, meningkatkan peran serta masyarakat, mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Oleh karena itu, UU RI No 12 Tahun 2008 menempatkan otonomi daerah secara utuh pada daerah kabupaten dan kota.

Efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan daerah perlu ditingkatkan dengan lebih memperhatikan aspek-aspek hubungan antara susunan pemerintahan dan atau dengan pemerintahan daerah, potensi keaneka ragaman daerah, peluang dan tantangan persaingan global dengan memberikan hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara.

Mencermati uraian di atas, dapatlah dipahami bahwa landasan hukum bidang pemerintahan daerah adalah Pasal 1, Pasal 4, Pasal 5, Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22 D, Pasal 23 E ayat (2), Pasal 24 ayat (1), Pasal 31 ayat (4), Pasal 33, dan Pasal 34 UUD NRI Tahun 1945.

2. Ajaran Otonomi Daerah

1) Pengertian Otonomi

Sebelum menguraikan tentang ajaran otonomi, terlebih dahulu dikemukakan mengenai deskripsi otonomi. Membincang mengenai dinamika otonomi daerah di Indonesia perlu kiranya ditelaah lebih dahulu pengertian otonomi dalam hubungannya dengan pemerintahan negara pada umumnya.

Otonomi adalah termasuk salah satu dari asas penyelenggaraan pemerintahan negara. Pemerintahan suatu negara mencakup semua aktivitas pengendalian suatu negara dan pelaksanaan kepentingan umum untuk mencapai tujuannya, yaitu mewujudkan keamanan dan kesejahteraan rakyat.⁸⁴

Pemahaman tentang istilah otonomi secara etimologi berasal dari bahasa/kata latin "*autos*" yang bermakna "sendiri" dan "*nomos*" yang berarti "aturan".⁸⁵ Berdasarkan etimologi

⁸⁴ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, Bandung: Alumni, 1978, hlm. 11

⁸⁵ Krishna D. Darumurti dan Uumbu Rauta, *Otonomi Daerah Perkembangan Pemikiran dan Pelaksanaannya*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 14

tersebut kata otonomi ini berarti *zelfwetgeving* atau pengundangan sendiri⁸⁶ atau mengatur/memerintah sendiri.⁸⁷

Deskripsi peristilahan otonomi dengan pemaknaan yang lebih bebas dari sudut etimologisnya telah dikemukakan oleh J.H.A Logemann yaitu bahwa: "kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan. Namun, kebebasan yang terbatas atau kemandirian itu adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggungjawabkan."⁸⁸ Sejalan dengan pandangan tersebut, otonomi adalah bermakna kebebasan untuk memelihara dan memajukan kepentingan khusus daerah, dengan keuangan sendiri, menentukan hukum sendiri dan pemerintahan sendiri.⁸⁹ Bahkan C.W. Van Der Pot sebagaimana dikutip oleh R.D.H. Koesoemahatmadja, lebih menegaskan bahwa "*autonomie*⁹⁰ is betekent andersziens het woord zodoen vermoeden-regeling en bestuur van "eigen"

⁸⁶ S.L.S Danuredjo, Otonomi di Indonesia Ditinjau Dalam Rangka Kedaulatan, (Jakarta: Laras, 1967), hlm. 10

⁸⁷ Saleh Syarif, Otonomi dan Daerah Otonom, (Jakarta: Endang, 1953), hlm. 7

⁸⁸ Y.W. Sunindhia, Praktek Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, (Jakarta: Bina Aksara, 1987), hlm. 35

⁸⁹ J. Wajong, Asas dan Tujuan Pemerintah Daerah, (Bandung: Bina Cipta, 1975), hlm. 5

⁹⁰ Lihat juga RDH. Koesoemahatmadja yang mengemukakan bahwa istilah "*autonomie*" berasal dari bahasa Yunani (*autos* = sendiri); (*nomos* = Undang-Undang) dan berarti "perundangan sendiri" (*zelfwetgeving*). Tetapi menurut perkembangan sejarahnya di Indonesia, otonomi itu selain mengandung arti "perundangan" (*regeling*), mengandung pula arti "pemerintahan" *bestuur* (Pengantar ke Arah Pemerintahan Daerah di Indonesia, (Bandung: Bina Cipta, 1979), hlm. 15). Pengertian senada juga dikemukakan oleh Amrah Muslimin, bahwa otonomi berarti "pemerintahan sendiri" (*auto* = sendiri, *nomes* = pemerintahan). Secara dogmatis pemerintahan di sini dipakai dalam arti yang luas. Berlandaskan ajaran caturpraja (C.V. Vollenhoven), otonomi mencakupi aktivitas : 1) membentuk perundangan sendiri (*zelfwetgeving*); 2) melaksanakan sendiri (*zelfwitoering*); 3) melakukan peradilan sendiri (*zelfrechtspraak*); 4) melakukan tugas kepolisian sendiri (*zelf-politie*). (Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah, (Bandung: Alumni, 1978), hlm. 14).

zaken, van wat de grondwet noemt, eigen huishouding” (otonomi sesungguhnya melingkupi per-Undang-Undang dan pemerintahan sendiri yang secara tegas dituangkan dalam Undang-Undang dasar (*grondwet*), atau dapat dikatakan sebagai menyelenggarakan rumah tangga sendiri).

Lain halnya dengan J.J. Schrieke, yang menerangkan bahwa “*autonomie* itu adalah “*eigen meesterschap*” (kebebasan), *zelfstandigheid* (kemandirian), bukan *onafhankelijkheid* (kemerdekaan).⁹¹ Diberikannya hak dan kekuasaan perundangan dan pemerintahan kepada daerah propinsi dan kabupaten/kota, maka daerah-daerah tersebut dengan inisiatifnya sendiri dapat mengurus rumah tangganya dengan jalan mengadakan peraturan-peraturan daerah yang tidak boleh bertentangan dengan peraturan per-Undang-Undang yang lebih tinggi tingkatnya,⁹² dan juga tidak boleh bertentangan dengan penyelenggaraan kepentingan umum.

⁹¹ R.D.H. Koesoemahatmadja, Op. Cit. hlm. 16

⁹² Bandingkan dengan *Stufen Theory* yang dikemukakan oleh Hans Kelsen, yang melihat sistem hukum sebagai suatu susunan piramida. Hukum bertumbuh dengan tapak demi tapak dari norma yang tertinggi, yang juga paling abstrak dan hanya memberi norma ke norma yang paling bawah; norma yang terakhir ini adalah suatu norma yang koNRIt dan melaksanakan sesuatu (*executif*). Antara dua kubu tersebut tiap norma tidak saja membuat hukum, tetapi juga mempergunakan dan merupakan sebagian dari proses perwujudan hukum. Tiap norma hukum dalam suatu ketertiban hukum tertentu, memperoleh kekuatannya dari suatu norma fundamental yang tertinggi, yang oleh Kelsen dinamakan *groundnorm* norma dasar). Dinamika datangnya kekuatan dari norma dasar ini tidak dapat disimpulkan. Rudi T. Erwin, Filsafat Hukum, (Jakarta: Aksara Baru, Cet. Kelima, 1985), hlm. 44-45). Lihat juga Bernard L. Tanya, dkk, Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi (Surabaya: CV. Kita, Cet. Kedua, 2007), hlm. 140-141.

Berdasarkan pemaparan di atas, dipahami bahwa otonomi daerah (otonomi daerah) adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan per-Undang-Undang.⁹³ Hal senada juga tertuang dalam Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008: “otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan per-Undang-Undang”.

Dari uraian di atas, secara normatif otonomi daerah lebih bermakna hak dan wewenang dari pada kewajiban untuk mengurus kepentingan daerahnya sendiri.

2) Macam-Macam Otonomi

Menurut C.W Van der Pot membagi ajaran otonomi daerah dalam 3 bagian yaitu:

- (1) Ajaran rumah tangga secara materil (*matriele huishoudings begrip*);
- (2) Ajaran rumah tangga secara formil (*fomele huishoudings begrip*);

⁹³ Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 1 angka 5

- (3) Ajaran rumah tangga secara riil (*reele huishoudings begrip*).⁹⁴

Soewoto membagi ajaran otonomi daerah yaitu :

- (1) Ajaran rumah tangga materil, suatu teori yang mewajibkan adanya pembagian secara jelas dan rinci tentang tugas pemerintah pusat dan pemda. Pembagian tugas ini dicantumkan dalam Undang-Undang pembentukan daerah otonom,
- (2) Ajaran rumah tangga formil, suatu teori yang tidak mewajibkan adanya pembagian tugas secara rinci pada pemerintah pusat dan pemda. Pertimbangan pembagian hanya didasarkan pada asas penyerahan tugas pada pemda atau pemerintah pusat didasarkan pada pertimbangan praktis dan rasional,
- (3) Ajaran rumah tangga riil, suatu teori penyerahan tugas pemerintah daerah atas dasar kemampuan nyata pemda dalam menjalankan tugas. Besarnya

Jika penggunaan istilah "ajaran rumah tangga" tersebut di atas dicermati, maka sesungguhnya dapat dipadankan dengan istilah "sistem otonomi". Hal ini sejalan dengan pandangan yang dikemukakan oleh Kameo bahwa kata rumah tangga padanannya adalah "*huishouding* (Belanda)" yang berarti "inisiatif bebas untuk menjalankan tugas dan kewajiban",

⁹⁴ RDH. Koesoemahatmadja, Op. Cit. hlm. 16.

dan kata "*huishouding*" tersebut juga berpadanan arti dengan kata otonomi. Oleh karena itu kata rumah tangga dapat dipertukarkan dengan kata otonomi.⁹⁵

Berdasarkan pada ajaran otonomi formil, ditemukan pemaknaan bahwa tidak ada perbedaan sifat antara urusan-urusan yang diselenggarakan oleh pemerintah pusat dan oleh daerah-daerah otonom. Hal ini diasumsikan bahwa apa yang dapat dilakukan oleh negara (pemerintah pusat), pada prinsipnya dapat pula diselenggarakan oleh daerah-daerah otonom (kabupaten/kota). Lebih tegasnya lagi tidak ada pembagian tugas (wewenang dan tanggung jawab) yang secara limitatif dituangkan dalam Undang-Undang yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom yang bersangkutan. Kalaupun ternyata ada pembagian tugas, maka hal itu lebih disebabkan atas pertimbangan-pertimbangan yang rasional dan praktis, seperti efisiensi penyelenggaraan tugas pelayanan publik. Artinya, pembagian tugas dimaksud bukanlah disebabkan materi yang diatur berbeda sifatnya, melainkan adanya keyakinan bahwa kepentingan daerah-daerah lebih baik dan berhasil (lebih efisien) manakala diselenggarakan sendiri oleh daerah-daerah itu masing-masing dari pada oleh pemerintah pusat.⁹⁶

Telah dikemukakan sebelumnya bahwa tidak terdapat

⁹⁵ Krishna D. Darumurti dan Uumbu Nanta, Op. Cit. hlm. 16

⁹⁶ Ibid., hlm. 17.

perbedaan sifat materi yang diurus oleh daerah-daerah sebagai masyarakat hukum yang lebih kecil dan negara sebagai masyarakat hukum lebih besar. Perbedaan tugas diadakan secara formil dengan membuat bentuk-bentuk peraturan tertentu. Demikian pula, dalam otonomi formil tidaklah secara apriori ditetapkan hal-hal yang termasuk urusan rumah tangga daerah otonom. Tugas daerah otonom secara normatif tidak dituangkan secara limitatif (terperinci) di dalam Undang-Undang yang mengatur penyelenggaraan pemerintahan daerah yang bersangkutan, melainkan ditentukan dalam suatu rumusan yang umum saja. Rumusan umum tersebut hanya mengandung asas-asas saja, sedangkan pengaturan yang lebih lanjut diserahkan kepada pemerintah daerah. Batasnya tidak ditentukan secara pasti, tetapi bergantung dari keadaan, waktu, dan tempat. Jadi jelaslah bahwa menurut otonomi formil ini, batasannya bertitik tolak pada peraturan yang dibuat oleh pemerintahan di tingkat atasnya (*rangorde regeling*).

Apabila otonomi formil ini dibandingkan dengan otonomi materil, maka dapat dipahami bahwa otonomi formil tidak selalu menjadi pendorong bagi daerah otonom untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan. Hal ini disebabkan adanya beberapa hal yang dapat menjadi kendala terhadap hal tersebut, yaitu:

- 1) Tingkat hasil guna dan daya guna otonomi formal sangat tergantung pada kreativitas dan aktivitas daerah. Daerah harus mampu melihat urusan yang menurut pertimbangan mereka penting bagi daerah dan wajar serta tepat diatur dan diurus oleh daerah. Bagi daerah-daerah yang kurang mampu memanfaatkan peluang, dalam kenyataannya akan banyak tergantung pada pusat atau daerah tingkat atasnya. Daerah akan selalu menanti "petunjuk" mengenai urusan-urusan pemerintahan yang semestinya diatur dan diurusnya.
- 2) Hambatan lain adalah aspek keuangan daerah. Meskipun daerah mempunyai peluang yang luas untuk mengembangkan urusan rumah tangga daerah, hal itu tidak mungkin terlaksana tanpa ditopang oleh sumber keuangan yang memadai.
- 3) Tidak pula kalah pentingnya hambatan teknis. Daerah tidak dapat secara mudah mengetahui urusan yang belum diselenggarakan oleh pusat atau pemerintahan daerah tingkat lebih atas.

Ajaran otonomi selanjutnya adalah ajaran otonomi riil, yang lazim juga disebut dengan otonomi nyata. Disebut "nyata", karena isi otonomi daerah didasarkan kepada keadaan dan faktor-faktor yang nyata atau riil, sesuai dengan kebutuhan atau kemampuan yang riil dari daerah maupun pemerintah

pusat serta pertumbuhan masyarakat yang terjadi.⁹⁷ Tresna menyebut ajaran ini mengambil jalan tengah.⁹⁸ Dalam hal ini yang dimaksudnya adalah antara ajaran otonomi materil dan ajaran otonomi formil. Mengingat pemberian tugas dan kewajiban serta wewenang ini didasarkan pada keadaan yang nyata/riil di dalam masyarakat. Hal ini membawa konsekuensi bahwa tugas/urusan yang selama ini menjadi wewenang pemerintah pusat dapat diserahkan kepada pemda, dengan memperhatikan kemampuan masyarakat daerah (*local people ability*) untuk mengaturnya dan mengurusnya sendiri. Sebaliknya, tugas yang telah menjadi wewenang daerah pada suatu saat, manakala dipandang perlu dapat ditarik kembali oleh pemerintah pusat.

Terhadap otonomi riil ini memiliki karakter yang khas yang membedakannya dengan otonomi materil dan otonomi formil, yaitu:

- a) Adanya urusan pangkal yang ditetapkan pada saat pembentukan suatu daerah otonom, memberikan kepastian mengenai urusan rumah tangga daerah. Hal semacam ini tidak mungkin terjadi pada otonomi formil.

⁹⁷ Krishna D. Darumurti dan Umbu Rauta, Op. Cit., hlm. 18

⁹⁸ R. Tresna, Bertamasya ke Taman Ketatanegaraan, Bandung, Dibia, (tanpa tahun), hal. 34. Pendapat senada juga dilontarkan oleh RDH. Koesoemahatmadja, Loc. Cit. hal. 20-21, bahwa sistem ini merupakan percampuran dari sistem otonomi materil dan formil. Dalam arti, sistem ini mengandung anasir-anasir baik dari sistem otonomi materil maupun sistem otonomi formil sehingga dapat dikatakan merupakan sistem tersendiri.

- b) Di samping urusan-urusan rumah tangga yang ditetapkan secara "materil" daerah-daerah dalam rumah tangga nyata, dapat mengatur dan mengurus pula semua urusan pemerintahan yang menurut pertimbangan adalah penting bagi daerahnya sepanjang belum diatur dan diurus oleh pusat atau daerah tingkat lebih atas.
- c) Otonomi dalam rumah tangga nyata didasarkan pada faktor-faktor riil suatu daerah. Hal ini memungkinkan perbedaan isi dan jenis urusan rumah tangga daerah sesuai dengan keadaan masing-masing.⁹⁹

Setelah menguraikan mengenai ajaran otonomi daerah (otonomi materil, formil, dan riil), sebagaimana disebutkan di atas, kemudian dikaitkan dengan objek kajian penelitian ini, maka ajaran otonomi formil yang akan digunakan sebagai pijakan teoretis untuk membahas objek kajian dari penelitian ini, hal itu diasumsikan bahwa otonomi formil yang paling bersesuaian dengan kondisi pemerintahan daerah di Indonesia.

Argumentasi lainnya adalah bahwa secara teoretis ajaran otonomi formil memberikan wewenang yang seluas-luasnya kepada daerah untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan menjadikan urusan tersebut sebagai urusan rumah tangga daerah. Dalam perkataan lain teori otonomi formil memberikan landasan untuk mewujudkan prinsip kebebasan

⁹⁹ Bagir Manan, Op. Cit., hlm. 32.

dan kemandirian dalam rumah tangga guna mewujudkan pelayanan publik yang optimal dan berkualitas.

Menggaris bawahi otonomi yang diderivasi melalui desentralisasi pada prinsipnya diperlukan pengkajian yang lebih mendalam, baik dilihat dari perspektif peletakkannya pada bentuk Negara yang lazim menganutnya, maupun dari perspektif substansi yang dikandung oleh otonomi

3. Pembagian Urusan Pemerintahan

1) Urusan Pemerintahan Pusat

Pemerintahan daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ini ditentukan menjadi urusan Pemerintah.¹⁰⁰

Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi: (1) Politik Luar Negeri; (2) Pertahanan; (3) Keamanan; (3) Yustisi; (4) Moneter dan fiskal nasional; dan (5) Agama¹⁰¹.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan Pemerintah menyelenggarakan sendiri atau dapat melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada perangkat Pemerintah atau wakil Pemerintah di daerah atau dapat menugaskan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa¹⁰²

¹⁰⁰ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 ayat (1)

¹⁰¹ ibid Pasal 10 ayat (3)

¹⁰² ibid Pasal 10 ayat (4)

Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana Pemerintah dapat:

- a. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
- b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah; atau
- c. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintahan daerah dan/atau pemerintahan desa berdasarkan asas tugas pembantuan¹⁰³.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan dibagi berdasarkan kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memperhatikan keserasian hubungan antar susunan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan merupakan pelaksanaan hubungan kewenangan antara Pemerintah dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten dan kota atau antar pemerintahan daerah yang saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan. Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah disertai dengan sumber pendanaan, pengalihan sarana dan prasarana, serta kepegawaian sesuai dengan urusan yang didesentralisasikan¹⁰⁴

¹⁰³ Ibid pasal 10 ayat (5)

¹⁰⁴ Ibid pasal 12 ayat (1,2,3 dan 4) dan pasal 12 ayat (1)

Humes IV (1991)¹⁰⁵ menjelaskan, dasar pendistribusian kewenangan antara pusat dan daerah terdiri atas dua pendekatan yaitu:

a. Berdasarkan pada basis kewilayahan (teritorial)

Pada basis teritorial kewenangan untuk untuk menyelenggarakan urusan-urusan lokal di distribusikan di antara satuan wilayah (*state local government*) dan pemerintahan lokal (*selft covernment*) dan

b. Berdasarkan pada basis fungsional.

Pada basis fungsional kewenangan untuk menyelenggarakan urusan-urusan lokal di distribusikan antara kementerian-kementerian pusat yang bersifat khusus dan agen-agensya yang berada di luar kantor pusat sebagai pelaksana kebijakannya

Pemerintahan pusat mendistribusikan kewenangan penyelenggaraan urusan-urusan lokal tersebut pada badan-badan pelaksanaanya baik secara teritorial maupun fungsional. Lembaga-lembaga pelaksanaanya baik yang bersifat teritorial maupun yang bersifat fungsional mempunyai hubungan saling terkait (*interpendent*) masing-masing saling melengkapi. Sepanjang pemerintah mengkombinasikan kedua prinsip-prinsip tersebut dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan lokal, kedua bentuk tersebut dapat diterapkan pada kesamaan

¹⁰⁵ *Ibid* hanif ...

kombinasi untuk semua kegiatan, untuk urusan-urusan tertentu ditekankan pada distribusi fungsional, kementerian pusat dan semua agennya di daerah tidak perlu berbagi tanggung jawab dengan pemerintahan wilayah dan/atau dengan pemerintahan daerah. Sedangkan untuk urusan-urusan lainnya, kementerian dan agen-agennya di wilayah dan daerah dapat berbagi tanggung jawab dengan pemerintahan wilayah pemerintah daerah.

Pada dasarnya kewenangan pemerintahan dalam negara kesatuan adalah milik pemerintah pusat. Dengan kebijakan desentralisasi pemerintah pusat menyerahkan kewenangan pemerintah tersebut kepada daerah. Penyerahan wewenang terdiri atas:

- 1) Materi wewenang. Materi wewenangnya adalah semua urusan pemerintahan yang terdiri atas urusan pemerintahan umum dan urusan pemerintahan lainnya;
- 2) Manusia yang disertai wewenang. Manusia yang disertai wewenang adalah masyarakat yang tinggal di daerah yang bersangkutan sebagai kesatuan masyarakat hukum. Jadi, bukan kepada kepala daerah atau kepada DPRD atau keduanya
- 3) Wilayah yang disertai wewenang. Wilayah yang disertai wewenang adalah daerah otonom, bukan wilayah administrasi.

Penyerahan wewenang pemerintah oleh pemerintah pusat kepada daerah dapat dilakukan dengan dua cara yaitu:

- a) *Ultra vires doctrine* yaitu pemerintah pusat menyerahkan kewenangan pemerintahan kepada daerah otonom dengan cara merinci satu per satu. Daerah otonom hanya boleh menyelenggarakan wewenang yang diserahkan tersebut. Sisa kewenangan dari kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom secara terperinci tersebut tetap menjadi kewenangan pusat.
- b) *Open and arrangement* atau *general competence* yaitu daerah otonom boleh menyelenggarakan semua urusan di luar yang dimiliki pusat. Artinya, pusat menyerahkan kewenangan pemerintah kepada daerah untuk menyelenggarakan kewenangan berdasarkan kebutuhan dan inisiatifnya sendiri di luar kewenangan yang dimiliki pusat. Di sini pusat tidak menjelaskan secara spesifik kewenangan apa saja yang diserahkan ke daerah, tapi hanya menyatakan, "Di luar kewenangan pusat semua adalah kewenangan daerah. Silahkan diselenggarakan dengan baik dan bertanggung jawab sesuai peraturan" Demikian kira-kira kata pemerintah pusat kepada daerah.

Cara penyerahan *general competence* inilah yang dianut oleh Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

2) Kewenangan Pemerintah Provinsi

Pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluasluasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945¹⁰⁶.

Pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.¹⁰⁷

Pemerintahan daerah provinsi yang terdiri atas pemerintah daerah provinsi dan DPRD provinsi¹⁰⁸

Gubernur yang karena jabatannya berkedudukan juga sebagai wakil Pemerintah di wilayah provinsi yang bersangkutan. Dalam kedudukannya Gubernur bertanggung jawab kepada Presiden. Gubernur dalam kedudukannya memiliki tugas dan wewenang:

- a. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota;

¹⁰⁶ ¹⁰⁶ Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

¹⁰⁷ Ibid Pasal 1 ayat (2)

¹⁰⁸ Ibid Pasal 3 ayat (a)

- b. Koordinasi penyelenggaraan urusan Pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota;
- c. Koordinasi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan tugas pembantuan di daerah provinsi dan kabupaten/kota.
- d. Pendanaan tugas dan wewenang Gubernur dibebankan kepada APBN.
- e. Kedudukan keuangan Gubernur diatur dalam Peraturan Pemerintah.
- f. Tata cara pelaksanaan tugas dan wewenang Gubernur diatur dalam Peraturan Pemerintah.¹⁰⁹

Pemerintahan daerah mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, dengan tujuan meningkatkan ... meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah dan dengan pemerintahan daerah lainnya.¹¹⁰

¹⁰⁹ Pasal 37-38 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

¹¹⁰ Pasal 12 ayat 1,2,3 dan 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi merupakan urusan dalam skala provinsi yang meliputi: (1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan; (2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; (3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; (4) Penyediaan sarana dan prasarana umum; (5) Penanganan bidang kesehatan; (6) Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial; (7) Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota; (8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota; (9) Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota; (10) Pengendalian lingkungan hidup; (11) Pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota; (12) Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil; (13) Pelayanan administrasi umum pemerintahan; (14) Pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota; (15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan (16) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Selain tugas wajib tersebut diatas pemerintah provinsi juga yang diamanahkan oleh Undang-Undang yaitu urusan yang bersifat pilihan yaitu meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan

masyarakat sesuai dengan kondisi kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Selain itu pada Pasal 18 (1) juga dikatakan bahwa Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Ayat (2) Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ayat (3) Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut meliputi: (1) Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut; (2) Pengaturan administratif; (3) Pengaturan tata ruang; (4) penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah; (5) ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan (6) ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara. Ayat (4) Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. Ayat (5) Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil, kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh $\frac{1}{3}$ (sepertiga) dari wilayah

kewenangan provinsi dimaksud. Ayat (6) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil. ayat (7) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.

3) Urusan Pemerintah Kabupaten/Kota

Pemerintahan daerah kabupaten/kota yang terdiri atas pemerintah daerah kabupaten/kota dan DPRD kabupaten/kota¹¹¹.

Setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah. Kepala daerah dibantu oleh satu orang wakil kepala daerah.

Wakil kepala daerah untuk provinsi disebut wakil Gubernur, untuk kabupaten disebut wakil bupati dan untuk kota disebut wakil walikota. Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan.

Kepala daerah mempunyai tugas dan wewenang yaitu:

- a) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD
- b) Mengajukan rancangan Perda;

¹¹¹ Ibid pasa 3 poin b

- c) Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d) Menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;
- e) Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f) Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g) Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

- a) Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- b) Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
- c) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;

- d) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
- e) Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;

Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya

Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

- a) Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- b) Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
- c) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi
- d) Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;

- e) Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;
- f) Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang
- g) Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Dalam melaksanakan tugas wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya. Dalam melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban:

- a) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia
- b) Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- d) Melaksanakan kehidupan demokrasi;

- e) Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang undangan;
- f) Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g) Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah
- h) Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- i) Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah
- j) Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah
- k) Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD.

Selain mempunyai kewajiban kepala daerah mempunyai kewajiban juga untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat.

Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.

Laporan digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah.

Kemudian Urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi: (1) Perencanaan dan pengendalian pembangunan; (2) Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; (3) Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; (4) Penyediaan sarana dan prasarana umum; (5) Penanganan bidang kesehatan; (6) Penyelenggaraan pendidikan; (7) Penanggulangan masalah sosial; (8) Pelayanan bidang ketenagakerjaan; (9) Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah; (10) Pengendalian lingkungan hidup; (11) Pelayanan pertanahan; (12) Pelayanan kependudukan, dan catatan sipil; (13) Pelayanan administrasi umum pemerintahan; (14) Pelayanan administrasi penanaman modal; (15) Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan (16) Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat

sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Selain itu pada Pasal 18 (1) juga dikatakan bahwa Daerah yang memiliki wilayah laut diberikan kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut. Ayat (2) Daerah mendapatkan bagi hasil atas pengelolaan sumber daya alam di bawah dasar dan/atau di dasar laut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Ayat (3) Kewenangan daerah untuk mengelola sumber daya di wilayah laut meliputi:

- a. Eksplorasi, eksploitasi, konservasi, dan pengelolaan kekayaan laut;
- b. Pengaturan administratif;
- c. Pengaturan tata ruang;
- d. Penegakan hukum terhadap peraturan yang dikeluarkan oleh daerah atau yang dilimpahkan kewenangannya oleh Pemerintah;
- e. Ikut serta dalam pemeliharaan keamanan; dan
- f. Ikut serta dalam pertahanan kedaulatan negara.

Ayat (4) Kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut paling jauh 12 (dua belas) mil laut diukur dari garis pantai ke arah laut lepas dan/atau ke arah perairan kepulauan untuk provinsi dan 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi untuk kabupaten/kota. Ayat (5) Apabila wilayah laut antara 2 (dua) provinsi kurang dari 24 (dua puluh empat) mil,

kewenangan untuk mengelola sumber daya di wilayah laut dibagi sama jarak atau diukur sesuai prinsip garis tengah dari wilayah antar 2 (dua) provinsi tersebut, dan untuk kabupaten/kota memperoleh 1/3 (sepertiga) dari wilayah kewenangan provinsi dimaksud. Ayat (6) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dan ayat (5) tidak berlaku terhadap penangkapan ikan oleh nelayan kecil. ayat (7) Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5) diatur lebih lanjut dalam peraturan perundang-undangan.

Dari pemaparan tersebut diatas dapat ditarik suatu garis besar bahwa struktur yang kecil namun kaya dengan fungsi akan lebih efisien, efektif, dan berdaya guna dibandingkan struktur yang besar akan menjadi suatu organisasi kurang efisien

4. Penyelenggaraan Pemerintahan

1) Dasar Penyelenggaraan Pemerintahan

Penyelenggara pemerintahan adalah Presiden dibantu oleh 1 (satu) orang wakil Presiden, dan oleh menteri negara. Penyelenggara pemerintahan daerah adalah pemerintah daerah dan DPRD.¹¹²

¹¹² Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 19 dan 20

Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

- (1) Asas Kepastian Hukum dimana penyelenggaraan negara dilaksanakan berdasarkan landasan hukum dan selaras dengan peraturan perundang-undangan negara,
- (2) Asas Tertib Penyelenggaraan Negara adalah asas yang menjadikan landasan keteraturan, keserasian dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara,
- (3) Asas Kepentingan Umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara aspiratif, okomodatif dan selektif,
- (4) Asas Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara, dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara,
- (5) Asas Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan negara,
- (6) Asas Profesional adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berdasarkan kode etik dan ketentuan

peraturan perundang-undangan yang berlaku,

- (7) Asas Akuntabilitas yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggaraan negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara,
- (8) Asas Efisiensi dan Efektifitas adalah asas yang menentukan untuk memperoleh efisiensi dilaksanakannya suatu ketentuan.¹¹³

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan¹¹⁴.

2) Hak dan Kewajiban Daerah

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak:

- a. Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- b. Memilih pimpinan daerah
- c. Mengelola aparatur daerah;
- d. Mengelola kekayaan daerah;
- e. Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;

¹¹³ Ibid pasal 20 ayat (1)

¹¹⁴ Ibid pasal 20 ayat (2)

- f. Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- g. Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
- h. Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundangundangan.

Dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai kewajiban:

- a. Melindungi masyarakat, menjaga persatuan, kesatuan dan kerukunan nasional, serta keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat;
- c. Mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. Mewujudkan keadilan dan pemerataan;
- e. Meningkatkan pelayanan dasar pendidikan
- f. Menyediakan fasilitas pelayanan kesehatan;
- g. Menyediakan fasilitas sosial dan fasilitas umum yang layak;
- h. Mengembangkan sistem jaminan sosial;
- i. Menyusun perencanaan dan tata ruang daerah;
- j. Mengembangkan sumber daya produktif di daerah;
- k. Melestarikan lingkungan hidup;
- l. Mengelola administrasi kependudukan;
- m. Melestarikan nilai sosial budaya;

- n. Membentuk dan menerapkan peraturan perundang-undangan sesuai dengan kewenangannya; dan
- o. Kewajiban lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.¹¹⁵

Hak dan kewajiban daerah sebagaimana tersebut diatas diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintahan daerah dan dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah yang dikelola dalam sistem pengelolaan keuangan daerah. Dan kemudian Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara efisien, efektif, transparan, akuntabel, tertib, adil, patut, dan taat pada peraturan perundang-undangan¹¹⁶.

3) Tugas dan Wewenang serta Kewajiban Kepala Daerah

a) Kepala Daerah mempunyai tugas dan wewenang:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD;
- b. Mengajukan rancangan Perda;
- c. Menetapkan Perda yang telah mendapat persetujuan bersama DPRD;
- d. menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD kepada DPRD untuk dibahas dan ditetapkan bersama;

¹¹⁵ Ibid pasal 21 dan 22

¹¹⁶ Ibid pasal 23 ayat (1 dan 2)

- e. Mengupayakan terlaksananya kewajiban daerah;
- f. Mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Selain kepala daerah mempunyai kewajiban tersebut diatas kepala daerah juga memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah, dan memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada DPRD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintahan daerah kepada Pemerintah disampaikan kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri untuk Gubernur, dan kepada Menteri Dalam Negeri melalui Gubernur untuk Bupati/Walikota 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Laporan dimaksud digunakan Pemerintah sebagai dasar melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan daerah dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan ketentuan sebagaimana dimaksud diatur dalam Peraturan Pemerintah.

b) Wakil kepala daerah mempunyai tugas:

- a. Membantu kepala daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan daerah;
- b. Membantu kepala daerah dalam mengkoordinasikan kegiatan instansi vertikal di daerah, menindaklanjuti laporan dan/atau temuan hasil pengawasan aparat pengawasan, melaksanakan pemberdayaan perempuan dan pemuda, serta mengupayakan pengembangan dan pelestarian sosial budaya dan lingkungan hidup;
- c. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan kabupaten dan kota bagi wakil kepala daerah provinsi;
- d. Memantau dan mengevaluasi penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, kelurahan dan/atau desa bagi wakil kepala daerah kabupaten/kota;
- e. Memberikan saran dan pertimbangan kepada kepala daerah dalam penyelenggaraan kegiatan pemerintah daerah;
- f. Melaksanakan tugas dan kewajiban pemerintahan lainnya yang diberikan oleh kepala daerah; dan
- g. Melaksanakan tugas dan wewenang kepala daerah apabila kepala daerah berhalangan.

Dalam melaksanakan tugas wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah menggantikan kepala daerah sampai habis masa

jabatannya apabila kepala daerah meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya selama 6 (enam) bulan secara terus menerus dalam masa jabatannya.

c) Kepala daerah dan wakil kepala daerah mempunyai kewajiban:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. Meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- c. Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundangundangan;
- f. Menjaga etika dan norma dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah;
- g. Memajukan dan mengembangkan daya saing daerah;
- h. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan yang bersih dan baik;
- i. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan daerah;

- j. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh instansi vertikal di daerah dan semua perangkat daerah;
- k. Menyampaikan rencana strategis penyelenggaraan pemerintahan daerah di hadapan Rapat Paripurna DPRD¹¹⁷.

d) Larangan bagi Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah

Kepala daerah dan wakil kepala daerah dilarang:

- a. Membuat keputusan yang secara khusus memberikan keuntungan bagi diri, anggota keluarga, kroni, golongan tertentu, atau kelompok politiknya yang bertentangan dengan peraturan perundangundangan, merugikan kepentingan umum, dan meresahkan sekelompok masyarakat, atau mendiskriminasikan warga negara dan/atau golongan masyarakat lain;
- b. Turut serta dalam suatu perusahaan, baik milik swasta maupun milik negara/daerah, atau dalam yayasan bidang apapun;
- c. Melakukan pekerjaan lain yang memberikan keuntungan bagi dirinya, baik secara langsung maupun tidak langsung, yang berhubungan dengan daerah yang bersangkutan;
- d. Melakukan korupsi, kolusi, nepotisme, dan menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang

¹¹⁷ Ibid pasal 25,26 dan 27

- mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya;
- e. Menjadi advokat atau kuasa hukum dalam suatu perkara di pengadilan selain yang dimaksud dalam Pasal 25 huruf (mewakili daerahnya di dalam dan di luar pengadilan, dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan perundang-undangan)
 - f. Menyalahgunakan wewenang dan melanggar sumpah/janji jabatannya;
 - g. Merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, sebagai anggota DPRD sebagaimana yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan

4) Pembinaan dan Pengawasan

a) Pembinaan

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah upaya yang dilakukan oleh Pemerintah dan atau Gubernur selaku Wakil Pemerintah di Daerah untuk mewujudkan tercapainya tujuan penyelenggaraan otonomi daerah. Dalam rangka pembinaan oleh Pemerintah, Menteri dan Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen melakukan pembinaan sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing yang dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri untuk pembinaan dan

pengawasan provinsi serta oleh gubernur untuk pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota.

Dalam rangka mengoptimalkan fungsi pembinaan dan pengawasan, Pemerintah dapat menerapkan sanksi kepada penyelenggara pemerintahan daerah apabila ditemukan adanya penyimpangan dan pelanggaran oleh penyelenggara pemerintahan daerah tersebut. Sanksi dimaksud antara lain dapat berupa penataan kembali suatu daerah otonom, pembatalan pengangkatan pejabat, penangguhan dan pembatalan berlakunya suatu kebijakan daerah baik peraturan daerah, keputusan kepala daerah, dan ketentuan lain yang ditetapkan daerah serta dapat memberikan sanksi pidana yang diproses sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi :

- a. Koordinasi pemerintahan antarsusunan pemerintahan;
- b. Pemberian pedoman dan standar pelaksanaan urusan pemerintahan;
- c. Pemberian bimbingan, supervisi, dan konsultasi pelaksanaan urusan pemerintahan;
- d. Pendidikan dan pelatihan; dan
- e. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi pelaksanaan urusan pemerintahan

Koordinasi dilaksanakan secara berkala pada tingkat nasional, regional, atau provinsi. Pemberian pedoman dan standar mencakup aspek perencanaan, pelaksanaan, tata laksana, pendanaan, kualitas, pengendalian dan pengawasan. Pemberian bimbingan, supervisi dan konsultasi dilaksanakan secara berkala dan/atau sewaktu-waktu, baik secara menyeluruh kepada seluruh daerah maupun kepada daerah tertentu sesuai dengan kebutuhan. Pendidikan dan pelatihan dilaksanakan secara berkala bagi kepala daerah atau wakil kepala daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, pegawai negeri sipil daerah, dan kepala desa. Perencanaan, penelitian, pengembangan, pemantauan, dan evaluasi dilaksanakan secara berkala ataupun sewaktu-waktu dengan memperhatikan susunan pemerintahan. Pelaksanaan dapat dilakukan kerja sama dengan perguruan tinggi dan/atau lembaga penelitian¹¹⁸..

b) Pengawasan

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah proses kegiatan yang ditujukan untuk menjamin agar pemerintah daerah berjalan sesuai dengan rencana dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengawasan yang dilaksanakan oleh Pemerintah

¹¹⁸ Pasal 217 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

terkait dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan utamanya terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah.

Dalam hal pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah dan peraturan daerah, Pemerintah melakukan dengan 2 (dua) cara sebagai berikut :

- 1) Pengawasan terhadap rancangan peraturan daerah (RAPERDA), yaitu terhadap rancangan peraturan daerah yang mengatur pajak daerah, retribusi daerah, APBD, dan RUTR sebelum disahkan oleh kepala daerah terlebih dahulu dievaluasi oleh Menteri Dalam Negeri untuk Raperda provinsi, dan oleh Gubernur terhadap Raperda kabupaten/kota. Mekanisme ini dilakukan agar pengaturan tentang hal-hal tersebut dapat mencapai daya guna dan hasil guna yang optimal.
- 2) Pengawasan terhadap semua peraturan daerah di luar yang termasuk dalam angka 1, yaitu setiap peraturan daerah wajib disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri untuk provinsi dan Gubernur untuk kabupaten/kota untuk memperoleh klarifikasi. Terhadap peraturan daerah yang bertentangan dengan kepentingan umum dan peraturan yang lebih tinggi dapat dibatalkan sesuai mekanisme yang berlaku.

Pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan daerah dilaksanakan oleh Pemerintah yang meliputi:

- a. Pengawasan atas pelaksanaan urusan pemerintahan di daerah;
- b. Pengawasan terhadap peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. dilaksanakan oleh aparat pengawas intern Pemerintah sesuai peraturan perundang-undangan¹¹⁹.

Pemerintah memberikan penghargaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Penghargaan diberikan kepada pemerintahan daerah, kepala daerah dan/atau wakil kepala daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, PNS daerah, kepala desa, anggota badan permusyawaratan desa, dan masyarakat.¹²⁰

Sanksi diberikan oleh Pemerintah dalam rangka pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sanksi diberikan kepada pemerintahan daerah, kepala daerah atau wakil kepala daerah, anggota DPRD, perangkat daerah, PNS daerah, dan kepala desa.¹²¹

Hasil pembinaan dan pengawasan digunakan sebagai bahan pembinaan selanjutnya oleh Pemerintah dan dapat digunakan sebagai bahan pemeriksaan oleh Badan Pemeriksa Keuangan.

¹¹⁹ Ibid pasal 218

¹²⁰ Ibid pasa 219

¹²¹ Ibid pasal 220

Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk kabupaten/kota dikoordinasikan oleh Gubernur. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dikoordinasikan oleh Bupati/Walikota. Bupati dan walikota dalam pembinaan dan pengawasan dapat melimpahkan kepada camat. Pedoman pembinaan dan pengawasan yang meliputi standar, norma, prosedur, penghargaan, dan sanksi diatur dalam Peraturan Pemerintah¹²².

5. Asas-asas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Dalam menyelenggarakan pemerintahan, Pemerintah menggunakan asas desentralisasi, tugas pembantuan, dan dekonsentrasi sesuai dengan peraturan perundang-undangan.¹²³

a) Asas Desentralisasi

Secara etimologis istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu “*de*”= lepas dan “*centrum*” = pusat. Jadi menurut perkataannya, desentralisasi itu ialah melepaskan diri dari pusat. Namun bila dilihat dari sudut ketata negaraan, desentralisasi adalah pelimpahan

¹²² Pasa 222 dan pasal 223

¹²³ Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

kekuasaan pemerintah pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom).

Desentralisasi adalah penyerahan wewenang Pemerintah kepada daerah otonomi untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia¹²⁴

Menurut Sarundayang pengertian desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada pemerintahan yang lebih rendah, baik yang menyangkut bidang legislatif, judicial ataupun bidang administrasi.¹²⁵

Soehino bahwa desentralisasi adalah Desentralisasi adalah pelimpahan kewenangan pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. dan

Koesoemahatmadja memberikan pengertian desentralisasi adalah:

- (1) Dekonsentrasi (*deconsentrative*) atau "*amlelijke decentralisatie*", yaitu pelimpahan kekuasaan dari alat perlengkapan negara tingkatan lebih atas kepada bawahannya guna melancarkan pekerjaan didalam melaksanakan tugas pemerintahan, misalnya

¹²⁴ Ibid Pasal 1 ayat (7)

¹²⁵ Sarundayang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat ke Daerah*, Sinar Harapan, Jakarta, 2000, h.87

pelimpahan kekuasaan dan wewenang menteri kepada residen (bupati/walikota) dan seterusnya. Didalam desentralisasi semacam ini rakyat tidak dibawa-bawa (tidak dilibatkan),

- (2) Desentralisasi ketatanegaraan (*staatkundige decentralizatie*) atau disebut juga desentralisasi politik, yaitu pelimpahan kekuasaan perundangan dan pemerintahan (*regelende en besturende bevoegheid*) kepada daerah-daerah otonom di dalam lingkungannya. Di dalam desentralisasi politik ini, rakyat dengan mempergunakan saluran-saluran tertentu (perwakilan) ikut serta di dalam pemerintahan, dengan batas wilayah daerah masing-masing.¹²⁶

Amrah Muslimin memberikan pengertian desentralisasi adalah:

- (a) Desentralisasi politik (pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu),

¹²⁶ R.D.H. Koesoemahatmadja, Op. Cit., hal. 14. Bandingkan dengan pembagian desentralisasi menurut Rendinelli dan Cheema dalam Agus Dwiyanto Mewujudkan *Good Governance* Melalui Pelayanan Publik, (Yogyakarta: Gajah Mada University press, 2005), hlm. 47.

- (b) Desentralisasi fungsional (mem berikan hak dan kewajiban pada golongan-golongan mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam masyarakat, baik terikat ataupun tidak pada suatu daerah tertentu, misalnya mengurus kepentingan irigasi bagi golongan tani dalam satu atau beberapa daerah tertentu),
- (c) Desentralisasi kebudayaan (memberikan hak kepada golongan-golongan kecil dalam masyarakat (minoritas) menyelenggarakan kebudayaannya sendiri (mengatur pendidikan, agama dan lain-lain)).¹²⁷

Terlepas dari persamaan dan perbedaan pengertian desentralisasi tersebut di atas, yang jelas memaksudkan desentralisasi sebagai asas penyelenggaraan pemerintah negara kesatuan. Oleh karena itu, setiap negara menurut kelazimannya memiliki titik berat yang berbeda-beda dalam tujuan-tujuan desentralisasinya. Hal tersebut sangat ditentukan oleh kesepakatan dalam konstitusi terhadap arah pertumbuhan (*direction of growth*) yang akan dicapai melalui desentralisasi. Bahkan dalam kurun waktu tertentu titik berat tujuan desentralisasi di setiap negara akan mengalami perbedaan.¹²⁸

¹²⁷ Amrah Muslimin, Op. Cit., 1982, hlm.5

¹²⁸ Eko Prasajo, dkk., Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah: Antara Model Demokrasi Lokal dan Efisiensi Struktural, (Jakarta: FISIP-UI, 2006), hlm.1

Menurut Laica Marsuki dalam kajian Hukum Tata Negara, pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi disebut *staatskundige decentralisatie*, atau yang lebih sering disebut dengan desentralisasi politik. Rakyat melalui wakil-wakilnya, turut serta dalam pemerintahan, dalam batas wilayah daerah masing-masing.¹²⁹ Dalam pada itu menurut R.Tresna sebagaimana dikutip oleh Laica Marsuki bahwa suatu pelimpahan kewenangan (*delegation of authority*) dalam *staatskundige decentralisatie* berakibat beralihnya kewenangan pemerintah pusat secara tetap. Pemerintahan pusat kehilangan kewenangan yang dilimpahkan, beralih kepada pemerintah daerah.¹³⁰

Apabila dicermati ke dalam UUD NRI Tahun 1945 khususnya Pasal 1 ayat (1), Negara Indonesia secara tegas dinyatakan sebagai suatu negara kesatuan yang berbentuk Republik. Prinsip pada negara kesatuan ialah bahwa yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah pemerintah pusat tanpa adanya suatu delegasi atau pelimpahan kekuasaan (kewenangan) kepada pemerintah pusat (*central government*) dengan pemerintah lokal/daerah (*local government*) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap

¹²⁹ H.M. Laica Marsuki, *berjalan-jalan di Ranah Hukum*, (jakarta: Konstitusi Press, 2005), hlm. 124

¹³⁰ *Ibid* hlm. 124

merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara kesatuan ialah pemerintah pusat. Dalam negara kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintah pada dasarnya tetap berada di tangan pemerintah pusat. Akan tetapi karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang desentralisasikan (*staatskundige decentralisatie*), maka terdapat tugas-tugas/urusan-urusan tertentu yang oleh pemerintah pusat diserahkan sepenuhnya kepada daerah untuk di atur dan diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan pewenangan dan pengawasan. Negara kesatuan merupakan landasan batas dari isi dan pengertian otonomi. Berdasarkan landas batas tersebut dikembangkanlah berbagai peraturan (*rules*) yang mengatur mekanisme yang akan menjelmakan keseimbangan antara tuntutan kesatuan dan tuntutan otonomi. Disini pulalah letak kemungkinan "*spanning*" (tekanan) yang timbul dari kondisi tarik menarik antara kedua kecenderungan tersebut.¹³¹ Namun demikian kalau segalanya dikembalikan kepada kepentingan masyarakat dan terwujud suatu pemerintah yang sehat, tarik menarik tersebut tidak boleh sebagai "*spanning*" dimana yang satu

¹³¹ Bagir Manan, *Perjalanan Historis Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945*, (Jakarta: USIKA, 1993), hlm.3

membahayakan yang lain, melainkan suatu bentuk dinamika yang alami yang akan senantiasa ada pada setiap tingkat perkembangan kehidupan bernegara atau berpemerintahan. Yang pokok adalah menciptakan mekanisme yang wajar agar setiap tarikan bukan saja berarti peringatan (*warning*) tetapi sekaligus sebagai masukan (*feeding*) bagi yang lain.¹³²

Mencermati uraian di atas, sesungguhnya pada sistem desentralisasi terkandung makna adanya pengakuan penentuan kebijakan pemerintahan negara terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah (DPRD) dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hak secara seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis. Dengan demikian desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan, tetapi juga mengandung pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintah negara antara pemerintah pusat dan satuan-satuan pemerintahan tingkatan lebih rendah (Pemerintah Daerah).

Dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia, desentralisasi telah menjadi konsensus pendiri bangsa (*the foundfathers and mothers*). Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945

¹³² Ibid, hlm. 3

yang telah diamandemen dan ditambahkan menjadi pasal 18, 18A dan 18 memberikan landasan yuridis dalam penyelenggaraan desentralisasi. Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan daerah provinsi itu di bagi atas kabupaten dan kota yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah.¹³³ Amanat dan konsensus konstitusi ini telah lama dipraktekkan, sejak kemerdekaan Negara Republik Indonesia dengan berbagai pasang surut tujuan yang hendak dicapai melalui desentralisasi tersebut.

Pemerintahan dengan sistem desentralisasi, melahir konsekuensi adanya daerah otonom¹³⁴ yang memiliki otonomi daerah.¹³⁵ Desentralisasi dan otonomi daerah bagaikan dua sisi mata uang yang dapat dibedakan tetapi tidak dapat dipisahkan. Betapa tidak, sebab pemerintahan desentralisasi memerlukan satuan-satuan organisasi pemerintahan (daerah otonom) untuk mengimplementasikan wewenang yang telah diperoleh dari pemerintah (pusat) untuk diatur dan diurus sendiri oleh daerah. Sebaliknya otonomi daerah hanya dapat diimplementasikan dalam

¹³³ Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004)

¹³⁴ Daerah Otonom (Pasal 1 angka (6))

¹³⁵ Otonomi Daerah (Pasal 1 angka (5))

sistem pemerintahan desentralisasi. Oleh karena itu, atas dasar pandangan yang telah dikemukakan oleh Logemann, The Liang Gie mengambil intisarinya dengan menyimpulkan bahwa: “desentralisasi menciptakan satuan-satuan organisasi pemerintah yang terpisah dari pemerintah pusat dan mempunyai kedirian sendiri. Kedirian ini terwujud dengan demikian keuangan, anggaran belanja dan dinas-dinas sendiri.”¹³⁶

Berpaut dengan eksistensi desentralisasi, yang dihubungkan dengan keberadaan suatu institusi, oleh David Osborne dan Ted Gaebler melalui hasil studinya yang berfokus pada *reinventing government*, mengemukakan keunggulan lembaga yang terdesentralisasi dibandingkan dengan lembaga teresentralisasi, yaitu:

- (1) Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih fleksibel dari pada yang teresentralisasi; lembaga tersebut dapat memberi respon dengan cepat terhadap lingkungan terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan yang berubah,
- (2) Lembaga terdesentralisasi jauh lebih efektif dari pada yang tersentralisasi,
- (3) Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih inovatif dari pada yang tersentralisasi,

¹³⁶ The Liang Gie, *Pertumbuhan Pemerintahan Daerah di Negara RI*, Jilid I, (Jakarta: Gunung Agung, 1967), hlm.44

- (4) Lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen dan lebih besar produktivitas.¹³⁷

Sehubungan dengan hal tersebut di atas, The Liang Gie mengemukakan berbagai argumen urgennya sistem desentralisasi diterapkan di Indonesia, yaitu: "desentralisasi perlu diselenggarakan oleh Negara Republik Indonesia, karena bentuk negara kesatuan yang dianutnya mencakup berbagai faktor geografis, ekonomis, sosiologis, politis, psikologis, historis dan kultur yang berbeda-beda dari wilayah ke wilayah."¹³⁸

Demikian urgennya persoalan desentralisasi ini dalam konteks otonomi daerah, maka selayaknyalah hal tersebut diimplementasikan secara optimal. Oleh karena itu agar apa yang diharapkan itu dapat terwujud, oleh Syamsul Bachry dikemukakan bahwa pemberian otonomi bukan hanya sekedar persoalan penambahan jumlah urusan atau persoalan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, tetapi yang terpenting adalah:

- 1) Adanya otoritas (*authority*) yang secara esensial melahirkan hak untuk mengatur dan mengurus otonomi daerah,

¹³⁷ David Osborne dan Ted Gaebler, *Mewirauahakan Birokrasi (Reinventing Government)* Terjemahan Abdul Rasyid, (Jakarta: Penerbit PPM, 2003), hlm.283-284

¹³⁸ The Liang Gie, *Op. Cit.*, 1967, hlm.56

2) Pemerintah daerah, lembaga/institusi-institusi daerah, dan masyarakatnya secara nyata memiliki *full authority*, *full responsibility*, dan *full accountability*.

Atas dasar itulah, maka otonomi harus diimplementasikan sebagai pengejawantahan dari asas desentralisasi, agar daerah tidak lagi terkesan sekedar melakukan sesuatu yang diinginkan oleh pemerintah pusat, melainkan agar daerah menjadi mampu melakukan sesuatu atas inisiatif yang berasal dari daerah, oleh daerah dan pelaksanaan pembangunan melalui mekanisme *bottom up planning*, sehingga otonomi daerah tidak lagi sekedar delegasi oleh pemerintah pusat.¹³⁹

Berkaitan dengan uraian di atas, dalam hubungannya dengan urgensi eksistensi otonomi daerah oleh Aminuddin Ilmar, mengemukakan bahwa: "salah satu hal mendasar dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah bukan hanya diberikannya kewenangan dan pembiayaan kepada daerah semata, akan tetapi yang terpenting adalah bagaimana daerah mampu untuk mengimplementasikan kewenangan (otonomi) tersebut secara memadai".¹⁴⁰

Berdasarkan bentangan uraian di atas, dapatlah dipahami bahwa esensi dari desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah kebebasan

¹³⁹ Syamsul Bachry, Op. Cit., 1999, hlm. 4

¹⁴⁰ Aminuddin Ilmar, 2007. Op. Cit., hlm. 8

atau kemandirian untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri berdasarkan kewenangan yang telah ditentukan untuk itu. Dengan demikian pemerintah daerah provinsi, kabupaten dan kota dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 18 ayat (2) UUD NRI Tahun 1994 dan Pasal 19 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2009 Tentang Pemerintahan Daerah

Pemaknaan kata mengurus tertuju pada fungsi institusi eksekutif daerah otonom sesuai dengan hak dan kewajibannya menurut peraturan per-Undang-Undangan yang berlaku. Sementara itu, pemaknaan kata mengatur tertuju pada fungsi institusi legislatif daerah (DPRD provinsi, kabupaten dan kota) misalnya dalam wujud pembuatan peraturan daerah.

Mencermati esensi/hakikat desentralisasi sebagaimana telah diuraikan di atas, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah sungguh merupakan sesuatu hal yang cukup signifikan. Tinggal bagaimana para penyelenggara pemerintahan daerah yang bersangkutan mengartikulasi dan mengimplementasikannya kedalam realitas kehidupan masyarakat guna menuju tercapainya kesejahteraan bagi semua masyarakat.

b. Asas Dekonsentrasi

Dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu¹⁴¹

Dalam perspektif dinamika perkembangannya, dekonsentrasi pada awalnya dipraktekkan pada sistem pemerintahan Prancis.

Dalam perkembangan selanjutnya dipraktekkan di negara-negara berkembang pada instansi vertikal yang bertugas memberikan pelayanan dan proses pemerintahan dibawah yuridiksi pemerintah pusat.

Dalam kajian Hukum Tata Negara, pemerintahan berdasarkan asas dekonsentrasi merupakan *ambtelijk decentralisatie*, disebut pula *delegatie van bevoegdheid*, yaitu pelimpahan kewenangan dari alat perlengkapan negara pusat (pemerintah pusat) kepada instansi bawahan guna melaksanakan pekerjaan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan (daerah).

Dalam konteks asas ini pemerintah pusat tidak kehilangan kewenangannya. Instansi bawahan melaksanakan tugas atas nama pemerintah pusat. Suatu

¹⁴¹ Pasal 1 ayat (8) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (8)

delegatie van bevoegdheid bersifat instruktif, rakyat tidak dilibatkan.

Dekonsentrasi pada prinsipnya merupakan pleonasme (penghalusan) dari sentralisasi. Cohen mendefinisikan dekonsentrasi adalah “*the transfer of outhority over specified decision making, financial and management functions by administrative means to different levels under the jurisdictional outhority at the central goverment*”¹⁴² (pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pelaksanaan administratif yang lebih rendah, dimana keuangan dan teknis pelaksanaannya ditentukan oleh pemerintah pusat).

Rondinelli, Nellis dan Cheema, sebagaimana disarikan oleh Eko Prasajo dkk., mendefinisikan dekonsentrasi sebagaimana penyerahan sejumlah kewenangan dan tanggung jawab administrasi kepada cabang departemen atau badan yang lebih rendah.¹⁴³

Menganalisis lebih dalam konsep dekonsentrasi yang dikemukakan oleh *Cohen dan Rondinelli* dkk., dapatlah ditemukan beberapa dimensi utama, antara lain:

1. Terdapat adanya pelimpahan wewenang,

¹⁴² Cohen, John m. and Stephaen B. Peterson, *Administrative Decentralization, Strategies For Developing Countries*, (Connecticnt: Kumarian Press, 1999), p. 39

¹⁴³ Rondinelli, Dennis. A, John R. Nellis dan Shabbir Cheema, *Decentralization in Developing Contries. A Review of Recent Experience, World Bank Staff Working Papers*, Washington, 1983, Disarankan oleh Ekon Prasajo dkk, Op. Cit, 2006, hlm. 8

2. Pembuatan keputusan, keuangan, dan fungsi manajemen dilakukan oleh pemerintah pusat,
3. Terdapat level/ tingkat pemerintahan yang berbeda, dan
4. Pelaksanaan kewenangan tetap dalam yuridiksi pemerintah (pusat).

Menurut Juniarto, asas pemberian wewenang oleh pemerintah pusat kepada alat-alat perlengkapan bawahan untuk menyelenggarakan urusan-urusannya yang terdapat di daerah disebut asas dekonsentrasi. Kemudian Juniarto merujuk kepada Danuredjo bahwa dekonsentrasi berarti pelimpahan wewenang dari organ-organ bawahan setempat dan administratif.¹⁴⁴ Sebenarnya masalah dekonsentrasi bukan hanya merupakan masalah pembentukan (pendirian) alat-alat perlengkapan (pemerintah) setempat yang akan diberi wewenang dan sekaligus pula merupakan masalah pembagian wilayah negara.

Asas dekonsentrasi diperlawankan dengan asas konsentrasi (sentralistik), yaitu suatu asas yang menyelenggarakan segala macam urusan negara hanya diselenggarakan oleh organ pemerintah pusat yang secara ekstensial berada di pusat pemerintahan negara.

Dalam pengertian yang lain, Amrah Muslimin mengemukakan dekonsentrasi adalah: “pelimpahan

¹⁴⁴ Juniarto, *Perkembangan Pemerintah Lokal*, (Jakarta: Bumi Aksara, 1992), hlm. 10

kewenangan dari pemerintah pusat kepada pejabat-pejabat bawahan dalam lingkungan administrasi sentral, yang menjalankan pemerintahan atas nama pemerintah pusat, seperti gubernur, walikota dan camat. Mereka melakukan tugasnya berdasarkan pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah pusat yang berada di daerah.”¹⁴⁵

Bagir Manan menyatakan dekonsentrasi sama sekali tidak mengandung arti bahwa dekonsentrasi adalah sesuatu yang tidak perlu atau kurang penting. Dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pusat di daerah.¹⁴⁶

Memahami deskripsi dekonsentrasi sebagaimana telah di uraikan di atas, dapat disimpulkan bahwa konsekuensi dilaksanakannya asas dekonsentrasi adalah lahirnya wilayah administratif (*local state goverment/ field administration*).

Berkaitan dengan wilayah administratif ini oleh Bagir Manan dikemukakan bahwa pengaturan dan penyelenggaraan asa dekonsentrasi serta yang berkaitan dengan pembentukan daerah administrasi serta yang berkaitan dengan pembentukan daerah administrasi atau wilayah pemerintah administrasi, harus diperhatiakn antara lain:

¹⁴⁵ Amrah Muslimin, *Aspek-aspek Hukum Otonomi Daerah*, (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 21

¹⁴⁶ Bagir Mnana, *Op. Cit.*, hlm. 160

- (1) Kehadiran wilayah pemerintahan administratif jangan sampai menggeser satuan pemerintahan otonom yang merupakan salah satu sendi sitem ketatanegaraan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,
- (2) Kehadiran wilayah pemerintah administratif jangan sampai menimbulkan dualisme penyelenggaraan pemerintahan tingkat daerah,
- (3) Kehadiran wilayah pemerintah administratif jangan sampai menimbulkan kesimpangsiuran wewenang, tugas dan tanggung jawab dengan satuan pemerintah otonom yang akan mempengaruhi fungsi pelayanan terhadap masyarakat.¹⁴⁷

Dalam dekonsentrasi, “pemain” inti pemerintahan adalah perintah pusat dan aparat pemerintah pusat yang ada di daerah.

Aktivitas di pemerintahan dalam dekonsentrasi dituntut adanya pengawasan langsung dari pemerintah pusat dalam pelaksanaannya.

Kewenangan untuk membuat peraturan terletak pada pemerintah pusat, adapun instansi vertikal di daerah hanya melaksanakan kewenangan yang bersifat administratif saja (*administrative authority*). Dengan kata lain pelimpahan

¹⁴⁷ Bgjr Manan, Op. Cit., 1994, hlm. 161

kewenangan dalam dekonsentrasi hanya bersifat mengurus (administratif) dan bukan mengatur, sebab mulai dari ide, perencanaan, pembiayaan (finansial), hingga pertanggungjawaban semuanya terletak di tangan pemerintah pusat.

c) Asas Tugas Pembantuan (*Medebewend*)

Landasan yuridis eksistensi dari tugas pembantuan tertuang Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat (9) yang mengatakan bahwa Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota dan/atau desa serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa untuk melaksanakan tugas tertentu

Istilah *medebewind* bermakna pemerintah daerah melaksanakan kebijakan dan rencana pemerintah dengan dana yang disediakan pemerintah.¹⁴⁸

Tugas pembantuan diartikan sebagai penugasan dari pemerintah kepada daerah dan/atau desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya

¹⁴⁸ Dadang Solihin, Kamus Istilah Otonomi Daerah, (Jakarta: Isme, 2002), hlm. 87

manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkannya kepada yang menugaskan.¹⁴⁹

Kedua istilah tersebut tampaknya menunjukkan perbedaan, pada hal sesungguhnya substansi yang dikandung dari keduanya adalah sama, yaitu terdapatnya kebijakan yang diambil oleh pemerintah pusat dengan segala konsekuensi yang timbul terletak pada tanggung jawab pemerintah pusat sendiri. Deskripsi tugas pembantuan secara lebih luas dikemukakan oleh Irawan Soejito bahwa tugas pembantuan itu dapat berupa tindakan mengatur (tugas legislatif) atau dapat pula berupa tugas eksekutif (*beschikken*).¹⁵⁰

Daerah yang mendapat tugas pembantuan diwajibkan untuk mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Oleh karena itu, tugas pembantuan dengan rumah tangga sendiri tidaklah sama, sebab dalam hal ini urusannya bukan menjadi urusan rumah tangga sendiri, tetapi merupakan urusan pemerintah pusat atau pemerintah tingkat lebih atas.¹⁵¹

Amrah Muslimin juga membenteng penguraian mengenai istilah *medebewind* mengandung arti bahwa :
“kewenangan perintah daerah menjalankan sendiri aturan-

¹⁴⁹ Ibid, hlm. 152

¹⁵⁰ Irawan Soejito, Hubungan Pemerintahan Pusat dan Pemerintah Daerah, (Jakarta: Rineke Cipta, 1990), hlm. 117

¹⁵¹ Joeniarto, Op., Cit., hlm. 15

aturan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatannya.

Bagir Manan juga mengemukakan bahwa pada prinsipnya tugas pembantuan adalah: “tugas melaksanakan peraturan per-Undang-Undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan per-Undang-Undangan termasuk yang diperintahkan atau diminta (*vorderen*) dalam rangka tugas pembantuan.

Tugas pembantu dalam hal-hal tertentu dijadikan semacam “terminal” menuju penyerahan penuh suatu urusan kepada daerah atau tugas pembantu merupakan tahap awal sebagai persiapan menuju kepada penyerahan penuh”.¹⁵²

Lebih

Bagir Manan mengemukakan bahwa dalam rangka pelaksanaannya tugas pembantuan, terdapat beberapa hal yang seharusnya menjadi perhatian yaitu:

- (1) Tugas pembantuan adalah bagian dari desentralisasi, dengan demikian seluruh pertanggungjawaban mengenai penyelenggaraan tugas pembantuan menjadi tanggung jawab daerah yang bersangkutan,
- (2) Tidak ada perbedaan pokok antara otonomi dengan tugas pembantuan. Dalam tugas pembantuan

¹⁵² Bagir Manan, Op. Cit., hlm. 45

terkandung unsur otonomi (walaupun terbatas pada cara melaksanakan), karena itu daerah mempunyai kebebasan untuk menentukan sendiri cara-cara melaksanakan tugas pembantuan,

- (3) Tugas pembantuan sama halnya dengan otonomi, mengandung unsur penyerahan (*overdragen*) bukan “penegasan” (*opdragen*). Perbedaan, kalau otonomi adalah penyerahan penuh, sedangkan tugas pembantuan adalah penyerahan tidak penuh.¹⁵³

Berkaitan dengan penyerahan (penuh dan tidak penuh) seperti dikemukakan oleh Bagir Manan, Pipin Syarifin memaknai bahwa:

- 1) Penyerahan penuh adalah baik mengenai asas-asasnya, prinsip-prinsipnya dan tata caranya melaksanakan kewajiban bidang urusan (pekerjaan) yang diserahkan itu, diserahkan semuanya kepada daerah (hak otonomi). Hak otonomi adalah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya,
- 2) Penyerahan tidak penuh, artinya penyerahan hanya mengenai cara melaksanakannya saja, adapun prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) telah ditetapkan oleh pemerintah pusat sendiri (tugas pembantuan). Tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan per-

¹⁵³ Ibid

Undang-Undang tingkat lebih tinggi termasuk yang diperintahkan atau diminta dalam rangka tugas pembantuan.¹⁵⁴

Berdasarkan pemaparan di atas, dapatlah difahami bahwa tugas pembantuan tidak lain adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Dapat pula dinyatakan bahwa tugas pembantuan merupakan pemberian kemungkinan dari pemerintah pusat atau pemerintah daerah yang lebih tinggi tingkatnya untuk meminta bantuan kepada pemerintah daerah/ pemerintah yang tingkatnya lebih rendah agar menyelenggarakan tugas atau urusan rumah tangga dari daerah yang tingkatnya lebih atas tersebut.

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah kepada daerah dan desa dan dari daerah ke desa untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

¹⁵⁴ Pipin Syarifin, dkk., Op. Cit., 2005, hlm. 104

Menurut M.Hatta Akhmad pemencaran wewenang berpemerintahan sudah tentu tak terpisahkan dalam rangka untuk mencapai tujuan kehidupan bernegara yang menjadi tugas pemerintah, yang bukan saja berdemensi nasional tetapi juga menjangkau dunia Internasional.

Begitu luas tugas pemerintah itu sehingga di daerah-daerah yang bersifat otonom atau bersifat administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang

E. Good Governance dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia

1. Pengertian Good Governance

istilah Good Governance berasal dari induk bahasa Eropa, Latin, yaitu Gubernare yang diserap oleh bahasa Inggris menjadi govern, yang berarti steer (menyetir, mengendalikan), direct (mengarahkan), atau rule (memerintah). Penggunaan utama istilah ini dalam bahasa Inggris adalah to rule with authority atau memerintah dengan kewenangan

Berdasarkan PP No. 101 tahun 2000 pengertian good governance adalah pemerintahan yang mengembangkan dan menetapkan prinsip-prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi, efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.

Good Governance menurut pengertian World Bank adalah suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political framework bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Selain itu Bank dunia juga mensinonimkan Good Governance sebagai hubungan sinergis dan konstruktif di antara negara, sector dan masyarakat

Good Governance sendiri bisa diartikan sebagai suatu peyelegaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran kesalahan alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun secara administratif untuk menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal dan politican framework bagi tumbuhnya aktifitas usaha.

Good Governance merupakan proses penyelenggaraan kekuasaan Negara, oleh sebab itu, melaksanakan penyediaan Public goods dan services. Good Governance yang efektif menuntut adanya “alignment “ (koordinasi) yang baik dan integritas, profesionalisme serta etos kerja dan moral yang tinggi. Agar pemerintahan yang baik menjadi realitas dan berhasil

diwujudkan, diperlukan komitmen dari semua pihak, pemerintah, dan masyarakat

Good Governance seperti yang kita ketahui dalam garis besar seperti sekarang adalah Pemerintahan yang Baik atau tata pemerintah yang baik. Isitilah ini sekarang banyak dipakai di sektor pemerintahan, lembaga-lembaga Nasional maupun swasta serta di Spanduk, Baligho, Pamflet bahkan banner yang tersebar di setiap sudut wilayah

Ada 3 kajian, tonggak atau pilar penting good governance, yaitu :

1. State (Negara)

Dalam isitilah lebih disebut pemerintah yang mengendalikan, merumuskan, memutuskan dan menarik kembali Kebijakan Publik

2. Civil Society

Masyarakat Sipil atau Madani yang berperan besar dalam pergerakan dan mobilisasi karena tingkat partisipasi yang tinggi dalam membangun Negara

3. Private

Swasta/Investor yang berperan dalam hal pendanaan dan penyedia sarana dan prasarana yang dibutuhkan dalam pembangunan yang berkelanjutan.

Ketiga pilar tersebut tidak dapat dipisahkan, akan tetapi terintegrasi utuh. Sebab, perubahan itu adalah tugas semua elemen yang membutuhkan koordinasi serta konsolidasi yang baik.

Good governance sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif di antara negara, sektor swasta dan masyarakat (society) dalam prinsip-prinsip; partisipasi, supremasi hukum, transparansi, cepat tanggap, membangun konsensus, kesetaraan, efektif dan efisien, bertanggungjawab serta visi strategik

Bintoro Tjokroamidjojo memandang good governance sebagai suatu bentuk manajemen pembangunan, yang juga disebut administrasi pembangunan, yang menempatkan peran pemerintah sentral yang menjadi agent of change dari suatu masyarakat berkembang/developing di dalam negara berkembang¹⁵⁵.

J.B.Kristiadi berpendapat bahwa Good Governance dicapai melalui pengaturan yang tepat diantara dua fungsi pasar dan fungsi organisasi termasuk organisasi publik, sehingga tercapai transaksi transaksi dengan biaya rendah

Prinsip mendasar yang melandasi perbedaan antara konsepsi pemerintahan dengan pola pemerintahan yang tradisional, adalah terletak pada adanya tuntutan yang demikian kuat agar peranan pemerintah dikurangi dan peranan masyarakat

¹⁵⁵ Good Governance (kepemerintahan yang baik) Bagian Kedua Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktifitas Menuju Good Governance) penerbit Mandar Maju 2004 hlm 37

(termasuk dunia usaha dan LSM/Ornop) semakin ditingkatkan dan semakin terbuka aksesnya.

Dari uraian tersebut di atas, penulis mendapatkan diantaranya bahwa *good governance* tidak mungkin tercapai apabila ketiga pilar (pemerintah, swasta, dan masyarakat) enggan untuk bekerja sama, apalagi jika saling menyalahkan. Semua aspek saling terintegrasi dan tidak bisa dipisahkan, karena *good governance* merupakan sistem yang akan tegak jika elemen-elemennya bekerja harmonis dan koordinatif sesuai dengan aturan/mechanisme yang berlaku.

2. Asas Good Governance

Dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XI/MPR/1998 Tentang Penyelenggaraan Negara Yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme. Dikatakan bahwa dalam rangka rehabilitasi seluruh aspek kehidupan nasional yang berkeadilan, dibutuhkan penyelenggara negara yang dapat dipercaya melalui usaha pemeriksaan harta kekayaan para pejabat negara dan mantan pejabat negara serta keluarganya yang diduga berasal dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, dan mampu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi dan nepotisme; berhubung dengan itu perlu Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia yang mengatur tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia berketetapan untuk memfungsikan secara proporsional dan benar Lembaga-lembaga Tinggi Tertinggi Negara, Lembaga

Kepresidenan, dan Lembaga-lembaga negara berlangsung sesuai Undang-Undang Dasar 1945

Penyelenggara negara pada lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif harus melaksanakan fungsi dan tugasnya dengan baik dan bertanggungjawab kepada masyarakat, bangsa, dan negara.

Untuk menjalankan fungsi dan tugasnya tersebut, penyelenggara negara harus jujur, adil, terbuka, dan terpercaya serta mampu membebaskan diri dari praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme.

Untuk menghindari praktek-praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme, seseorang yang dipercaya menjabat suatu jabatan dalam penyelenggaraan negara harus bersumpah sesuai dengan agamanya, harus mengumumkan dan bersedia diperiksa kekayaannya sebelum dan setelah menjabat. Pemeriksaan dilakukan oleh suatu lembaga yang dibentuk oleh Kepala Negara yang keanggotaannya terdiri dari pemerintah dan masyarakat.

Upaya pemberantasan tindak pidana korupsi dilakukan secara tegas dengan melaksanakan secara konsisten undang-undang tindak pidana korupsi.

Upaya pemberantasan korupsi, kolusi, dan nepotisme harus dilakukan secara tegas terhadap siapaun juga, baik pejabat negara, mantan pejabat negara, dan kroninya maupun pihak swasta/konglomerat termasuk mantan Presiden

Kemudian Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 1999 Tentang penyelenggaraan negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi, dan nepotisme. Dikatakan bahwa dalam menyelenggarakan pemerintahan harus berpedoman pada Asas-asas umum penyelenggaraan negara meliputi:

4. Asas Kepastian Hukum;

Yang dimaksud dengan “Asas Kepastian Hukum” adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara

5. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara;

Yang dimaksud dengan “Asas Tertib Penyelenggaraan Negara” adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan negara.

6. Asas Kepentingan Umum;

Yang dimaksud dengan “Asas Kepentingan Umum” adalah yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.

7. Asas Keterbukaan;

Yang dimaksud dengan “Asas Keterbukaan” adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan

perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara. Angka

8. Asas Proporsionalitas;

Yang dimaksud dengan “Asas Proporsionalitas” adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara

9. Asas Profesionalitas; dan

Yang dimaksud dengan “Asas Profesionalitas” adalah asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

10. Asas Akuntabilitas

Yang dimaksud dengan “Asas Akuntabilitas” adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kemudian dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintah Daerah dikatakan bahwa Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas:

a. Asas Kepastian Hukum;

Asas kepastian hukum adalah Asas dalam Negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan Negara

b. Asas Tertib Penyelenggara Negara;

Asas tertib penyelenggaraan negara adalah Asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan Negara.

c. Asas Kepentingan Umum;

Asas Kepentingan Umum adalah Asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

d. Asas Keterbukaan

Asas Keterbukaan adalah Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan Negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia Negara.

e. Asas Proporsionalitas

Asas Proporsionalitas adalah Asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan Negara

f. Asas Profesionalitas;

Asas profesional adalah Asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

g. Asas Akuntabilitas;

Asas Akuntabilitas adalah Asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan Negara harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi Negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

h. Asas Efisiensi;

Asas efisiensi adalah asas penyelenggaraan administrasi penyelenggaraan yang berorientasi pada minimalisasi penggunaan sumber daya untuk mencapai hasil kerja yang terbaik.dan

i. Asas Efektivitas.

Asas efektifitas adalah asas penyelenggaraan administrasi pemerintahan yang berorientasi pada tujuan yang tepat guna dan berdaya guna

Good Governance, tidak sekedar hanya menjadi sesuatu yang berkembang pada tataran konsep, dan pemikiran dari ruang-ruang seminar dan retorika pejabat publik, tetapi juga terimplementasi pada tataran praktis dalam kehidupan berbangsa, dan bernegara secara riil. Implementasi kebijakan pemerintah

sangat berperan penting dalam menentukan kondisi suatu bangsa pada era baru.

Indonesia dalam konteksnya sebagai Negara yang dalam keadaan terpuruk tidak terlepas dari peran serta birokrasi yang selama ini menduduki posisi urgen didalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pengambilan kebijakan oleh para birokrat adalah suatu penentuan kearah mana bangsa Indonesia akan berjalan.

Wacana pembaharuan tata pemerintahan yang baik, yang lebih populer dengan istilah *good governance* pada dekade terakhir telah menjadi sesuatu yang umum, yang dibicarakan orang dimana-mana. Semestinya *good governance* tidak sekedar hanya menjadi sesuatu yang berkembang pada tataran konsep dan pemikiran, dalam merumuskan birokrasi dan termasuk dalam penataan kelembagaan, *good governance* telah dijadikan referensi utama, terutama dalam rangka membangun kolaborasi yang efektif antara 3 (tiga) pilar utama, yaitu *government*, *private sector*, dan *civil society* dengan mengusung nilai-nilai seperti *competence*, *transparency*, *accountability*, *participation*, *rule of law*, dan *social justice*.

Penataan kelembagaan pemerintah sangat penting mengingat *output* dari kelembagaan pemerintah (organisasi publik) menentukan apakah tatanan sebuah negara dapat berkembang maju atau tidak.

Tinggi rendahnya kinerja kelembagaan pemerintah yang terwujud dalam bentuk keluaran organisasi publik secara langsung berpengaruh pada tinggi rendahnya kinerja organisasi bisnis (*private sector*) dan organisasi kemasyarakatan (*civil society*). Organisasi publik akan menentukan "merah hijau" nya - kehdupan negara bangsa.

Dalam kaitan dengan aspek kelembagaan, kritik yang sering dilontarkan terhadap birokrasi yaitu terlalu besarnya organisasi pemerintah yang mengakibatkan banyaknya penyerapan sumber-sumber daya baik manusia maupun keuangan padahal hasil kerja birokrasi tidak maksimal. Selain itu, beberapa fungsi pemerintahan juga dianggap perlu untuk lebih banyak diserahkan kepada masyarakat dan pemerintah sendiri seharusnya berkonsentrasi pada fungsi-fungsi utama pengaturan (*core regulatory function*).

Pada dasarnya tidak ada formula yang sederhana untuk menentukan seberapa besar suatu organisasi pemerintah itu seharusnya (Turner dan Hulme,1997).

Di negara sangat miskin, birokrasi mungkin menjadi satu-satunya cara penyediaan pelayanan kepada masyarakat, khususnya pendidikan dan kesehatan. Namun demikian, sebenarnya yang harus diperhatikan adalah apa yang masyarakat harapkan dari pemerintah dan apa yang pemerintah rencanakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat. Dengan demikian dirasakan perlu untuk mengupayakan penyelarasan peran dan pengepasan posisi

birokrasi termasuk didalamnya membenahan sumber daya birokrasi dalam hubungannya dengan penanganan (proses) kebijakan publik. Dalam upaya ini perlu diperhatikan fenomena inti (*strategic ingredient*) sumber daya birokrasi yang meliputi dimensi-dimensi struktur organisasi birokrasi pemerintahan, proses kerja birokrasi publik, matriks sumber daya manusia aparatur, teknologi manajemen pemerintahan, dan kapabilitas pengambilan keputusan.

Kebijakan penataan kelembagaan pemerintah baik pusat maupun daerah, dari aspek besaran lebih diarahkan pada upaya *rightsizing* yaitu upaya penataan birokrasi pemerintah dengan mengembangkan organisasi yang lebih proporsional, datar (*flat*), transparan, hierarki yang pendek terdesentralisasi kewenangannya, dan akuntabel. Oleh karena itu, organisasi pemerintah pusat dan daerah diarahkan agar disusun berdasarkan visi dan misi yang jelas. Selanjutnya desain struktur organisasinya disusun berdasarkan kebutuhan nyata dan mengikuti strategi dalam pencapaian visi dan misi organisasi yang telah ditetapkan (*structure follows strategy*). Kelembagaan yang seperti itu selanjutnya diisi oleh sumber daya manusia yang handal dengan mekanisme, sistem dan prosedur yang efisien.

Dalam rangka pelaksanaan *good governance*, penataan kelembagaan pemerintah juga diharapkan lebih memberi ruang gerak yang lebih luas kepada dunia usaha dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan. Dalam kaitan itu, kelembagaan

pemerintah dituntut untuk dapat memainkan perannya dengan pas dan menjamin aktor lain juga dapat memainkan perannya secara benar dan optimal sehingga secara keseluruhan dapat mengarah kepada pencapaian tujuan nasional. Apabila semua pelaku dapat memainkan perannya dengan benar, maka negara Indonesia dapat dikelola secara baik. Pemerintah perlu meredefinisi peran dan kedudukannya, karena selama ini masih terlalu banyak jumlah unit kelembagaan pemerintah yang menangani urusan yang seharusnya sudah dapat diserahkan kepada dunia usaha atau masyarakat. Bahkan beberapa unit kelembagaan pemerintah yang keberadaannya sebenarnya sudah kurang relevan lagi dengan kebutuhan masyarakat masih tetap dipertahankan. Dalam *governance* sangat mustahil pemerintah melakukan segala sesuatu sendirian sehingga harus membuka ruang partisipasi yang lebih luas lagi kepada dunia usaha dan masyarakat. Hal tersebut sangat relevan dengan pengembangan *good governance*, kasena *governance* mempersyaratkan keterlibatan secara aktif balik pemerintah (*government*), dunia usaha (*private sector*), dan masyarakat (*civil society*).

Dalam sinergi antara *government*, *private sector*, dan *civil society*, maka kelembagaan pemerintah perlu dikembalikan pada hakekatnya, yaitu *to serve the public* (untuk melayani masyarakat) dengan reorientasi pada penanganan tugas-tugas untuk mengintegrasikan dan memelihara harmonisasi entitas sosial dan

ekonomi, melindungi lingkungan, melindungi kerentanan dalam masyarakat (*the vulnerable in the population / yang rentan dalam populasi*), memperkuat finansial dan kapasitas administratif pemerintahan daerah. Di samping itu, kelembagaan pemerintah juga harus lebih berkonsentrasi pada upaya untuk memelihara ketertiban dan keamanan, stabilisasi kondisi makro-ekonomi, menyediakan pelayanan publik dan infrastruktur yang esensial memelihara standar keselamatan dan kesehatan masyarakat dengan biaya yang terjangkau, mengatur aktivitas ekonomi yang bersifat "*natural monopolies*" (monopoli alami) atau yang dapat mempengaruhi kesejahteraan umum bagi warga negara. Peran kelembagaan pemerintah yang juga sangat penting adalah peran untuk memberdayakan masyarakat (*empowering the people*), dan memberikan layanan dan kesempatan yang sama, serta menjamin inklusifitas sosial, ekonomi, dan politik.

Sejalan dengan reposisi peran pemerintah, maka *private sector* diarahkan untuk menjalankan perannya dalam menyediakan barang dan jasa secara efisien berdasarkan pendekatan pasar (*market approach*). Di pihak lain *civil society* lebih berperan untuk memfasilitasi interaksi sosial dan politik dan memobilisasi berbagai kelompok di dalam masyarakat untuk terlibat dalam aktivitas sosial, ekonomi, dan politik. *Civil society* juga sangat berperan dalam melakukan mekanisme "*check and balances*" terhadap domain kekuasaan pemerintah dan dunia usaha.

Dari ketiga unsur tersebut, pemerintah mempunyai posisi yang sangat penting karena pemerintahlah yang mempunyai kewenangan membuat kebijakan sehingga pemerintah pula yang menentukan kondisi dapat tidaknya dunia usaha dan masyarakat menjalankan perannya dengan baik. Dalam kaitan tersebut Michael Porter (1980) menyatakan bahwa sumber utama yang membatasi (dan membuka) sebuah peluang adalah kebijakan pemerintah.

Begitu strategisnya peran pemerintah sehingga apa yang dilakukan oleh dunia usaha dan masyarakat sangat bergantung pada perilaku kelembagaan pemerintah. Upaya yang dapat dilakukan kelembagaan pemerintah untuk menentukan peran dan kedudukannya secara pas adalah dengan cara melakukan *reinventing*.

Reinventing dapat dilakukan melalui tiga tahap (Nugroho,2001) yaitu:

1) Reorientasi

Reorientasi dilakukan dengan meredefinisi visi, misi, peran, strategi, implementasi, dan evaluasi kelembagaan pemerintah untuk diarahkan pada paradigma baru bahwa "*the best government is the least government*".(pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang sedikit) Di samping itu, perlu memilih tugas administrasi publik dengan permainan politik, membangun organisasi kontrabirokrasi yang tugasnya menjadi kekuatan eksternal penilai birokrasi (*countervailing factors*),

serta memperluas jangkauan publiknya tidak semata publik domestik tetapi juga publik global.

2) Restrukturisasi

Restrukturisasi, dilakukan dengan menata ulang kelembagaan pemerintah dengan merampingkan fungsi-fungsi yang tidak seharusnya dilaksanakan pemerintah, membangun organisasi sesuai dengan tuntutan publik dengan kepemimpinan yang profesional, responsif, dan inovatif, mengefektifkan desentralisasi sesuai kebijakan otonomi daerah, serta membangun kelembagaan pemerintah agar sebangun dengan tuntutan publik global yang mempunyai kompetensi kelas global atau menjadi *a world class public organization* (organisasi publik kelas dunia) dengan standar manajemen dan kepemimpinan yang kelas dunia pula.

3) Aliansi

Aliansi yaitu dengan menyatukan langkah dan gerak seluruh *domains* yaitu pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha secara kompak dan dalam koordinasi yang tunggal serta satu visi dan misi yang sama. Kelembagaan pemerintah hendaknya dapat menjadi stimulan bagi pengembangan organisasi bisnis dan masyarakat yang unggul dan menggandengnya dalam sebuah tim kerja yang solid.

Secara umum, tidak dapat dipungkiri bahwa kondisi birokrasi saat ini termasuk dari aspek kelembagaannya, masih jauh dari kondisi ideal yang diharapkan. Kelemahan ini secara akumulatif telah mengakibatkan krisis kepercayaan terhadap birokrasi publik. Kelemahan yang secara umum menandai kelemahan kelembagaan pemerintah saat ini adalah :

- 1) Kecenderungan lebih mengutamakan pendekatan struktural dari pada pendekatan fungsional dalam penyusunan organisasi;
- 2) Terjadinya benturan dan tarik-menarik kewenangan;
- 3) Besaran organisasi belum proporsional;
- 4) Adanya disharmoni antara pusat dan daerah.

Selain dari aspek teknis kelembagaan sebagaimana tersebut, kondisi sumber daya manusia aparatur dan ketatalaksanaan yang masih belum ideal juga menjadi hambatan dalam mewujudkan kelembagaan yang ideal pula. Kondisi jumlah pegawai yang terlalu besar dengan komposisi yang tidak memadai sesuai kebutuhan serta kebijakan dan sistem kepegawaian yang belum ideal sering kali menjadikan postur kelembagaan pemerintah yang "toleran" dengan kondisi pegawai tetapi tidak ideal dari aspek kebutuhan riil.

Dari uraian di atas, dapat dikatakan bahwa kelemahan kelembagaan juga tidak terlepas dari kelemahan sistem nasional secara luas. Sistem penggajian pegawai, sistem

pengembangan karir, dan sistem perencanaan, pelaksanaan, dan penanggungjawaban anggaran selama ini juga belum mampu menopang atau belum memberikan semacam insentif bagi penataan kelembagaan yang *rasional*. Oleh karena itu, penataan kelembagaan tetap akan menemui kesulitan yang besar apabila tidak ada perbaikan sistem secara keseluruhan.

Dalam pembangunan kelembagaan nasional, sudah ada *grand design reformasi* (Peraturan Presiden Republik Indonesia Nonmor 81 Tahun 2010), dan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, serta Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003, Tentang Rekruturisasi Organisasi Pemerintah, yang diharapkan menjadi landasan pijak dalam penataan kelembagaan pada tataran kementerian, hingga kini juga belum terwujud.

Di sisi lain, kelembagaan pemerintah daerah yang belum begitu mapan, dihadapkan pada keharusan melakukan perubahan lagi. Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun . 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang belum tampak nyata dampaknya, saat ini harus diubah seiring dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah, diharapkan menjadi momentum untuk melakukan penataan kelembagaan pemerintah dan revitalisasi birokrasi pada umumnya secara

konsisten, yang di dalamnya menginstruksikan perlunya percepatan pembangunan tata pemerintahan yang baik dengan menyiapkan kebijakan untuk melakukan reformasi atau revitalisasi birokrasi, perlu ditindaklanjuti dengan konsistensi dan komitmen yang tinggi dari semua pihak.

F. Kerangka Konseptual

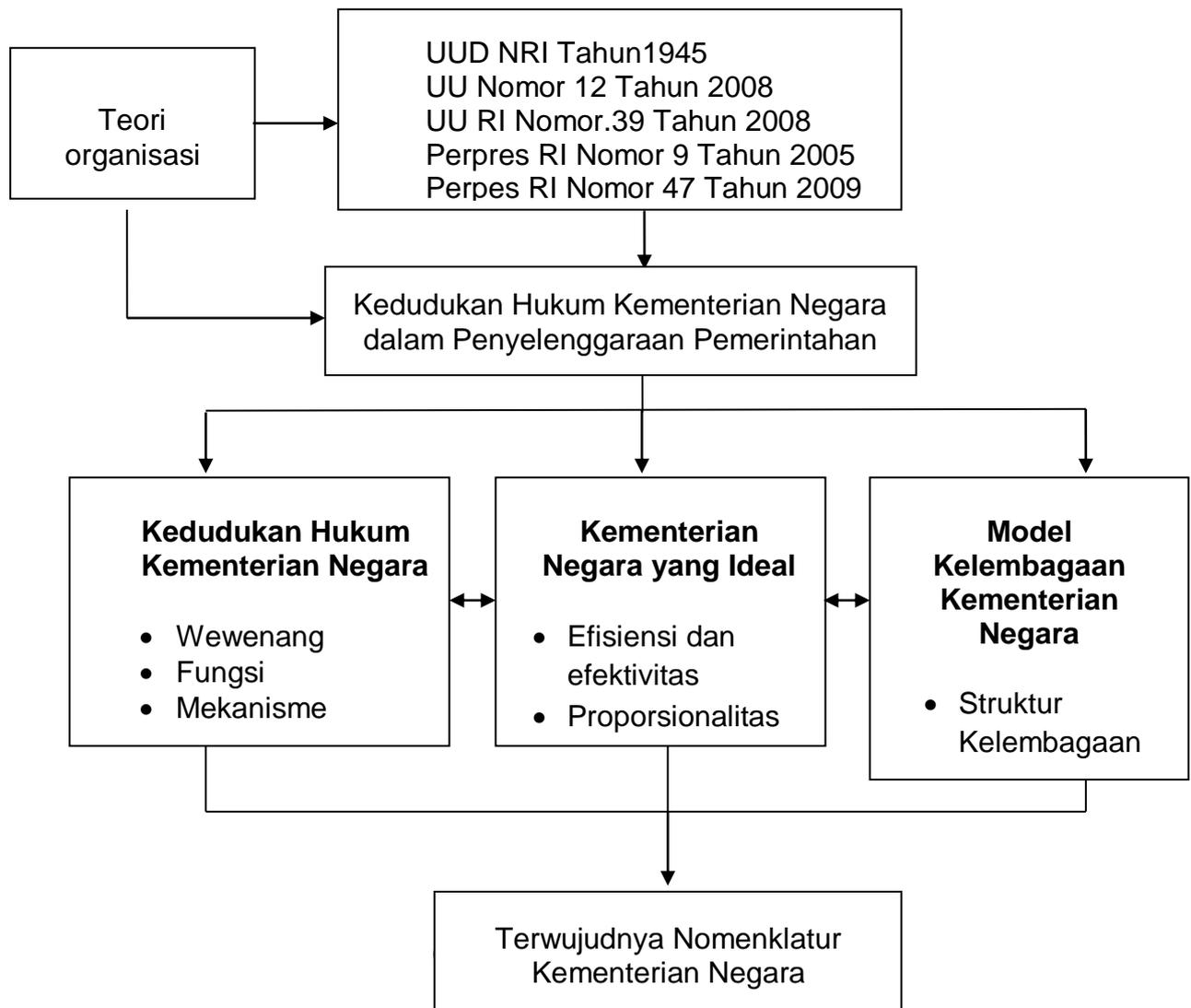
Penyelenggaraan negara mempunyai peran yang penting dalam mewujudkan tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tujuan negara adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut, melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, peraturan daerahmaian abadi, dan keadilan sosial. Oleh karena itu sejak proklamasi kemerdekaan pada Tanggal 17 Agustus Tahun 1945, pemerintah negara Republik Indonesia bertekad menjalankan negara ke arah tujuan yang dicita-citakan

Kementerian Negara yang selanjutnya disebut Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Menteri adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian dan bertanggung jawab kepada Presiden. Menteri adalah unsur penting dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena jalannya roda pemerintahan diatur oleh menteri-menteri tersebut. Presiden hanya menerima pertanggungjawaban menteri

terhadap tugas, fungsi dan wewenangan yang telah ia kerjakan. Walaupun dalam kenyataannya dalam teori trias politika ada unsur lain seperti legeslasi dan yudikatif yang merupakan unsur penting dalam sebuah negara. Tetapi yang perlu dipahami disini bahwa menteri-menteri tersebut bagian dari eksekutif atau presiden. Presiden tidak mungkin bekerja sendiri dalam memimpin negara ini yang begitu luas, maka presiden tersebut memerlukan bantuan yang dimana bantuan tersebut dimandatkan sebagian tugas, fungsi dan wewenang presiden kepada menteri-menteri tersebut yang tegabung dalam satu kabinet yang bertanggungjawab kepada presiden.

Jabatan menteri itu merupakan jabatan yang sangat penting. Menteri adalah pejabat tinggi yang secara nyata bertindak sebagai pemimpin pemerintahan sehari-hari dalam bidangnya masing-masing. Karena itulah seseorang yang menduduki jabatan menteri adalah orang-orang yang professional dibidangnya. Dan diangkatnya bukan karena pertimbangan politis belaka tetapi pertimbangan profesionalitas dalam pekerjaan, dan sesuai kebutuhan bangsa dan negara. Untuk memperjelas hubungan antar variabel penelitian ini, dapat dilihat dalam diagram kerangka konseptual (*conceptual framework*), sebagai berikut :

Gambar 1
Diagram Kerangka Konseptual
(*conceptual framework*)



1. Kedudukan hukum adalah keberadaan atau fungsi, atau jabatan (pekerjaan) yang dilakukan atau dipercayakan berdasarkan ketentuan yang berlaku.
2. Kementerian (yang selanjutnya disebut menteri) adalah pembantu presiden yang diangkat olehnya untuk kemudian kepadanya di serahi suatu bidang jabatan yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.
3. Kedudukan hukum kementerian negara adalah keberadaan atau wewenang, fungsi dan mekanisme yang dijalankan oleh lembaga

pemerintahan yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

4. Wewenang adalah hak dan kekuasaan serta kewajiban terhadap bidang pemerintahan tertentu berdasarkan peraturan per-Undang-Undangan untuk melakukan sesuatu.
5. Fungsi adalah sekelompok aktivitas yang tergolong pada jenis yang sama berdasarkan sifat atau pelaksanaannya.
6. Mekanisme adalah tata kerja kementerian negara dalam penyelenggaraan pemerintahan.
7. Kementerian negara yang ideal adalah terciptanya harmonisasi proporsionalitas dan pembagian urusan pemerintahan pusat dan daerah yang dijalankan oleh kementerian negara.
8. Proporsionalitas adalah sesuai dengan proporsi; sebanding; seimbang; berimbang.
9. Pembagian urusan adalah urusan yang penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama.
10. Model rasional kelembagaan kementerian negara adalah bentuk yang menggambarkan struktur kerja kementerian negara dalam menjalankan pemerintahan dalam bidang tertentu. Yang dimaksud dengan struktur adalah bagaimana bagian-bagian dari sesuatu berhubungan satu dengan yang lain atau bagaimana sesuatu tersebut disatukan.
11. Nomenklatur adalah pembentukan (sering kali atas dasar kesepakatan internasional) tata susunan dan aturan pemberian

nama objek studi bagi tertentu. Atau penamaan yang mengandung nama institusional atau organisasi.

BAB III METODE PENELITIAN

A. Tipe Penelitian

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yakni, penelitian kepustakaan (*Library Riserch*) yang dilakukan dengan cara menelaah bahan pustaka. Penelitian semacam ini sering pula disebut penelitian hukum doktrinal, karena penelitian semacam ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum lain, sebagai data yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan. Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitik

dengan pendekatan yuridis normatif. Menurut Sanaplah Faisal (2001:20), penelitian deskriptif (*descriptive Research*), yang biasa juga disebut Taxonomi Research, dimaksudkan untuk mendiskripsikan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah yang diteliti. Penelitian deskriptif tidak mempersoalkan jalinan hubungan antara variabel yang ada. Oleh karena itu, dalam penelitian ini tidak digunakan hipotesis atau tidak dilakukan pengujian hipotesis.

Pengkajian dalam penelitian ini dilakukan dalam tiga tataran yaitu: dogmatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum.¹⁵⁶ Pada lapisan dogmatik hukum yang akan dikaji adalah deskripsi, sistematis dan sinkronisasi ketentuan-ketentuan hukum yang mengatur mengenai kedudukan hukum kementerian negara Republik Indonesia dalam penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi tugas dan fungsinya. Pada lapisan teori hukum akan dikaji atau diarahkan kepada beberapa teori hukum dan teori organisasi yang berkaitan dengan kelembagaan kementerian negara dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan pada lapisan filsafat hukum akan dikaji dan ditelaah secara mendalam akan makna dan hakikat kedudukan hukum kementerian negara dalam menyelenggarakan urusan-urusan pemerintahan yang menjadi bidang tugas dan fungsinya.

¹⁵⁶ Jj Bruggink, Refleksi Tentang Hukum, Alih Bahasa Arief Sidharta, (Bandung PT Citra Aditya Bakti, 199, hlm 169

B. Instrumen Penelitian

Instrumen adalah merupakan alat yang digunakan dalam menggali data. Instrumen yang digunakan adalah, wawancara yang mendalam (*indepth interview*).

Wawancara digunakan untuk mengumpulkan data melalui tanya jawab secara langsung kepada informan untuk mengetahui mengenai:

1. Mengapa kedudukan hukum kementerian negara penting dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Republik Indonesia,
2. Untuk mengetahui bagaimana kedudukan hukum kementerian negara yang ideal dalam sistem menyelenggarakan pemerintahan negara Republik Indonesia
3. Untuk mengetahui model kelembagaan kementerian negara dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Republik Indonesia.

Selain bentuk pengumpulan data tersebut, pengamatan secara mendalam sambil mengamati faktor atau gejala yang ada kaitannya dengan obyek kajian, tetap memegang peranan penting.

C. Jenis penelitian dan Sumber Data

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian kualitatif atau data katagoris yakni data yang tidak berbentuk angka-angka, tetapi berupa data-data dalam bentuk

dokumen-dokumen berupa, peraturan perundang-undangan dan bahan-bahan referensi .

2. Sumber Data

Dalam menghimpun data, peneliti menggunakan data primer, data sekunder, dan data tersier.

1) Data Primer, yang merupakan bahan hukum yang mengikat antara lain:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945.
- b. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2003 Tentang Rekruturisasi Organisasi Pemerintah
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah
- d. Undang-Undang republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Per-Undang-Undangan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 53, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4389) yang merupakan penjabaran dari pasal 6 Ketetapan MPR Republik Indonesia Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Per-Undang-Undangan
- e. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor.39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara

- f. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembagian Urusan Pemerintah Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
 - g. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor. 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.
 - h. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025
- 2) Data Sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer seperti, artikel. Makalah, hasil karya ilmiah bidang hukum dan administrasi negara dan tulisan-tulisan yang terdapat pada seminar, majalah, surat kabar, dan internet.
- 3) Data Tersier, yaitu berupa bahan-bahan baik yang membantu dalam memberi petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan-bahan primer dan sekunder, seperti kamus yang antara lain Kamus Besar Bahasa Indonesia, Kamus Hukum, dan Berbagai Kamus yang mendukung penelitian ini.

D. Analisis Data

Adapun teknik analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah, teknik analisis kualitatif deskriptif. Tehnik analisis ini digunakan untuk menganalisis data yang bersifat normatif dan

bersifat data katagoris. Data katagoris adalah data yang tidak berbentuk numerik (tidak dalam bentuk angka-angka) melainkan, dalam bentuk narasi yakni data sekunder, sebagaimana disebutkan diatas (bahan hukum sekunder, bahan hukum primer dan bahan hukum tersier) yang berhubungan dengan kementerian negara akan dikaji dan dianalisis dalam hubungan dengan Kedudukan Hukum Kementerian Negara dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan, serta bagaimana kedudukan hukum kementerian negara yang ideal dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara dan model kelembagaan kementerian negara dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Republik Indonesia. Disamping itu data, data kualitatif dilakukan melalui editing (penelitian kembali terhadap rekaman jawaban yang ada dalam wawancara).

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Gambaran Umum Kementerian Negara Republik Indonesia

Penyelenggara negara mempunyai peran yang penting dalam mewujudkan cita-cita perjuangan bangsa sebagaimana

termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Tujuan pembentukan Pemerintahan Negara Indonesia adalah untuk melindungi segenap bangsa Indonesia, mencerdaskan kehidupan bangsa, memajukan kesejahteraan umum dan melaksanakan ketertiban. Pemerintah Negara Republik Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan pada tanggal 17 Agustus 1945, bertekad menjalankan fungsi pemerintahan negara ke arah yang dicita-citakan.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar, selanjutnya Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem Presidensial.

Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang pengangkatan dan pemberhentiannya sepenuhnya merupakan wewenang Presiden. Menteri-menteri negara membidangi urusan-urusan tertentu, memimpin Kementerian Negara

Sebagian besar kementerian yang ada sekarang telah mengalami berbagai perubahan, meliputi penggabungan, pemisahan, pergantian nama, dan pembubaran (baik sementara atau permanen). Jumlah kementerian negara itu

sendiri hampir selalu berbeda-beda dalam setiap kabinet, dimulai dari yang hanya berjumlah belasan hingga pernah mencapai ratusan, sebelum akhirnya ditentukan di dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yaitu sejumlah maksimal 34 kementerian.

Sepanjang sejarahnya, kementerian negara menggunakan nomenklatur yang berubah-ubah. Pada sekitar Tahun 1968-1998, nomenklatur yang digunakan adalah departemen, kantor menteri negara, dan kantor menteri koordinator. Pada Tahun 1998 mulai digunakan istilah kementerian negara dan kementerian koordinator, sementara istilah departemen tetap dipertahankan.

Sejak berlakunya Undang-undang No. 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara dan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, seluruh nomenklatur kementerian dikembalikan menjadi kementerian saja seperti pada masa awal kemerdekaan. Proses pergantian kembali nomenklatur ini mulai dilakukan pada masa Kabinet Indonesia Bersatu II

Sejak berdirinya Indonesia sebagai sebuah Negara yang berdaulat telah memiliki enam presiden yaitu:

Table 4.1

NO	Nama Presiden	Masa Kerja
----	---------------	------------

1.	Ir. Soekarno	Tanggal 17 Agustus 1945 - Tanggal 12 Maret 1967
2	Jenderal Besar TNI H. M. Soeharto,	Tanggal 22 Maret Tahun 1967-Tanggal 21 Mei Tahun 1998
3	Prof. Dr. Ing. H. Bacharuddin Jusuf Habibie, FREng (B.J.Habibie)	Tanggal 21 Mei Tahun 1998-Tanggal 20 Oktober Tahun 1999
4	Abdurrahman Wahid	Tanggal 20 Oktober Tahun 199- Tanggal 23 Juli Tahun 2001
5	Megawati Soekarnoputri	Tanggal 23 Juli Tahun 2001- Tanggal 20 Oktober Tahun 2004
6	Jemderal TNI (Purn) Dr. H. Susilo Bambang Yudhoyono	Tanggal 20 Oktober Tahun 2004 -Tahun 2014

Dalam kepemimpinannya masing-masing presiden memiliki perjalanan yang berbeda-beda dalam menentukan nama dan jumlah kabinet yang membantunya dalam melaksanakan jalannya roda pemerintahannya.

Berikut Nama-nama Kabinet Sejak Indonesia Merdeka

1. Kabinet Pemerintahan Indonesia Era Orde Lama

1) Kabinet Pemerintahan RI Tahun 1945-1949 (Era Perjuangan Kemerdekaan)¹⁵⁷

¹⁵⁷ <http://id.wikipedia.org>

No	Nama Kabinet	Awal Masa Kerja	Akhir Masa Kerja	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Jumlah Personel
1	Presidensial	2 September 1945	14 November 1945	Ir. Soekarno	Presiden	21 orang
2	Sjahrir I	14 November 1945	12 Maret 1946	Sutan Syahrir	Perdana Menteri	17 orang
3	Sjahrir II	12 Maret 1946	2 Oktober 1946	Sutan Syahrir	Perdana Menteri	25 orang
4	Sjahrir III	2 Oktober 1946	3 Juli 1947	Sutan Syahrir	Perdana Menteri	32 orang
5	Amir Sjarifuddin I	3 Juli 1947	11 November 1947	Amir Sjarifuddin	Perdana Menteri	34 orang
6	Amir Sjarifuddin II	11 November 1947	29 Januari 1948	Amir Sjarifuddin	Perdana Menteri	37 orang
7	Hatta I	29 Januari 1948	4 Agustus 1949	Mohammad Hatta	Perdana Menteri	17 orang
8	Darurat	19 Desember 1948	13 Juli 1949	S. Prawiranegara	Ketua	12 orang
9	Hatta II	4 Agustus 1949	20 Desember 1949	Mohammad Hatta	Perdana Menteri	19 orang

2) Kabinet Pemerintahan RI Tahun 1949-1959 (Era Demokrasi Parlementer)

No	Nama Kabinet	Awal Masa Kerja	Akhir Masa Kerja	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Jumlah Personel
1	RIS	20 Desember 1949	6 September 1950	Mohammad Hatta	Perdana Menteri	17 orang
2	Susanto	20 Desember 1949	21 Januari 1950	Susanto Tirtoprodjo	Pjs Perdana Menteri	10 orang
3	Halim	21 Januari 1950	6 September 1950	Abdul Halim	Perdana Menteri	15 orang
4	Natsir	6 September 1950	27 April 1951	Mohammad Natsir	Perdana Menteri	18 orang
5	Sukiman-Suwirjo	27 April 1951	3 April 1952	Sukiman Wirjosandjojo	Perdana Menteri	20 orang
6	Wilopo	3 April 1952	30 Juli 1953	Wilopo	Perdana Menteri	18 orang
7	Ali Sastroamidjolo	30 Juli 1953	12 Agustus 1955	Ali Sastroamidjolo	Perdana Menteri	20 orang
8	Burhanuddin Harahap	12 Agustus 1955	24 Maret 1956	Burhanuddin Harahap	Perdana Menteri	23 orang
9	Ali	24 Maret	9 April	Ali	Perdana	25 orang

	Sastroamidjoj o II	1956	1957	Sastroamidjoj o	a Menteri	
10	Djuanda	9 April 1957	10 Juli 1959	Djuanda	Perdan a Menteri	24 orang

3) Kabinet Pemerintahan RI Tahun 1960-1968 (Era Demokrasi

Terpimpin)

No	Nama Kabinet	Awal masa kerja	Akhir masa kerja	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Jumlah Personel
1	Kerja I	10 Juli 1959	18 Februari 1960	Ir. Soekarno	Presiden	33 orang
2	Kerja II	18 Februari 1960	6 Maret 1962	Ir. Soekarno	Presiden	40 orang
3	Kerja III	6 Maret 1962	13 November 1963	Ir. Soekarno	Presiden	60 orang
4	Kerja IV	13 November 1963	27 Agustus 1964	Ir. Soekarno	Presiden	66 orang
5	Dwikora I	27 Agustus 1964	22 Februari 1966	Ir. Soekarno	Presiden	110 orang
6	Dwikora II	24 Februari 1966	28 Maret 1966	Ir. Soekarno	Presiden	132 orang
7	Dwikora III	28 Maret 1966	25 Juli 1966	Ir. Soekarno	Presiden	79 orang

8	Ampera I	25 Juli 1966	17 Oktober 1967	Ir. Soekarno	Presiden	31 orang
9	Ampera II	17 Oktober 1967	6 Juni 1968	Jend. Soeharto	Pjs Presiden	

2. Kabinet Pemerintahan Indonesia Era Orde Baru

No	Nama Kabinet	Awal Masa Kerja	Akhir Masa Kerja	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Jumlah Personel
1	Pembangunan I	6 Juni 1968	28 Maret 1973	Jend. Soeharto	Presiden	24 orang
2	Pembangunan II	28 Maret 1973	29 Maret 1978	Jend. Soeharto	Presiden	24 orang
3	Pembangunan III	29 Maret 1978	19 Maret 1983	Soeharto	Presiden	32 orang
4	Pembangunan IV	19 Maret 1983	23 Maret 1988	Soeharto	Presiden	42 orang
5	Pembangunan V	23 Maret 1988	17 Maret 1993	Soeharto	Presiden	44 orang
6	Pembangunan VI	17 Maret 1993	14 Maret 1998	Soeharto	Presiden	43 orang
7	Pembangunan	14 Maret	21 Mei	Soeharto	Presiden	38 orang

	VII	1998	1998			
--	-----	------	------	--	--	--

3. Kabinet Pemerintahan Indonesia Era Reformasi Tahun 1998- Sekarang

No	Nama Kabinet	Awal masa kerja	Akhir masa kerja	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Jumlah personel
1	Reformasi Pembangunan	21 Mei 1998	26 Oktober 1999	B.J. Habibie	Presiden	37 orang
2	Persatuan Nasional	26 Oktober 1999	9 Agustus 2001	Abdurahman Wahid	Presiden	36 orang
3	Gotong Royong	9 Agustus 2001	21 Oktober 2004	Megawati Soekarnoputri	Presiden	33 orang
4	Indonesia Bersatu I	21 Oktober 2004	22 Oktober 2009	Susilo Bambang Yudhoyono	Presiden	37 orang
5	Indonesia Bersatu II	22 Oktober 2009	<i>Sedang Menjabat</i>	Susilo Bambang Yudhoyono	Presiden	38 orang

2. Kedudukan, Tugas dan Fungsi Kementerian Negara

Table 4.2

Kementerian sesuai dengan UU RI Nomor 39/2008 tentang Kementerian Negara dan Peraturan Presiden RI Nomor 47/2008 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara

Urusan	Kementerian	Tugas
1. Urusan pemerintahan yang nomenklaturnya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	1. Kementerian Dalam Negeri 2. Kementerian Luar Negeri 3. Kementerian Pertahanan	a. Perumusan, Penetapan, dan Pelaksanaan Kebijakan di bidangnya; b. Pengelolaan Barang Milik/Kekayaan Negara yang menjadi tanggung jawabnya; c. Pengawasan atas Pelaksanaan tugas di bidangnya; dan d. Pelaksanaan Kegiatan Teknis dari Pusat sampai ke Daerah ¹⁵⁸

¹⁵⁸ Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan

<p>2. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia; 2. Kementerian Keuangan; 3. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral; 4. Kementerian Perindustrian; 5. Kementerian Perdagangan; 6. Kementerian Pertanian; 7. Kementerian Kehutanan; 8. Kementerian Perhubungan; 9. Kementerian 	<ol style="list-style-type: none"> a. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya; b. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; c. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya; d. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan kementerian di daerah; dan e. Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.
---	--	---

	<p>n Kelautan dan Perikanan;</p> <p>10. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi;</p> <p>11. Kementerian Pekerjaan Umum;</p> <p>12. Kementerian Kesehatan;</p> <p>13. Kementerian Pendidikan Nasional;</p> <p>14. Kementerian Sosial;</p> <p>15. Kementerian Agama;</p> <p>16. Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata;</p> <p>17. Kementerian Komunikasi dan Informatika;</p>	
--	---	--

<p>3. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kementerian Sekretariat Negara 2. Kementerian Riset dan Teknologi 3. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah 4. Kementerian Lingkungan Hidup; 5. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak; 6. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi; 	<ol style="list-style-type: none"> a. Perumusan dan penetapan kebijakan di bidangnya; b. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya; c. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; dan d. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya.
---	--	---

	<p>7. Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal;</p> <p>8. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional</p> <p>9. Kementerian Badan Usaha Milik Negara;</p> <p>10. Kementerian Perumahan Rakyat; dan</p> <p>11. Kementerian Pemuda dan Olah Raga.</p> <p>Ketentuan mengenai Kementerian Sekretariat Negara diatur tersendiri dengan Peraturan</p>	
--	---	--

	Presiden.	
4. Kementerian Koordinator	<p>1. Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan;</p> <p>2. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian ;</p> <p>3. Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.</p>	<p>a. Sinkronisasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;</p> <p>b. Koordinasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;</p> <p>c. Pengendalian penyelenggaraan urusan kementerian sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b;</p> <p>d. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;</p> <p>e. Pengawasan atas pelaksanaan tugasnya; dan</p> <p>f. Pelaksanaan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden.</p>

Dalam UU RI Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, dibatasi jumlah kementeriannya sebesar 34 Kementerian, Presiden tidak bias membentuk Kementerian melebihi jumlah tersebut.

3. Struktur Organisasi Kementerian

Dalam UU Nomor 39/2008 juga diatur mengenai struktur organisasi kementerian dapat dilihat pada table berikut:

Table 4.3
Struktur Organisasi Kementerian sesuai dengan
kelompok Kementerian

Kementerian	Struktur Organisasinya
1. Kementerian yang urusan pemerintahan disebutkan secara tegas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	a. Pemimpin, yaitu Menteri b. Pembantu Pemimpin, yaitu Sekretaris Jenderal c. Pelaksana tugas pokok, yaitu Direktorat Jenderal d. Pengawas yaitu, Inspektorat Jenderal e. Pengawas, yaitu Badan dan/atau Pusat f. Pelaksana tugas pokok di daerah dan/atau perwakilan luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan
2. Kementerian yang urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam	1. Pemimpin, yaitu Menteri 2. Pembantu pemimpin, yaitu Sekretaris Jenderal

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945	3. Pelaksana, yaitu Direktorat Jenderal 4. Pengawas, yaitu Inspektorat Jenderal 5. Pendukung, Badan dan/atau Pusat
3. Kementerian urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan singronisasi program pemerintah	1. Pemimpin, yaitu Menteri 2. Pembantu pemimpin, yaitu Sekretaris Kementerian 3. Pelaksana, yaitu Deputi 4. Pengawas, yaitu Inspektorat
4. Kementerian Koordinator	1. Pemimpin, yaitu Menteri Koordinator 2. Pembantu pemimpin, yaitu Sekretaris Kementerian Koordinator 3. Pelaksana, yaitu Deputi Kementerian Koordinator 4. Pengawas, yaitu Inspektorat

Susunan organisasi Kementerian tersebut diatas mempunyai tugas sebagai berikut:

1) Menteri

Menteri mempunyai tugas memimpin Kementerian sesuai dengan bidang tugas Kementerian

2) Pembantu pemimpin, yaitu Sekretariat Jenderal,

Sekretaris Jenderal berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri dan dipimpin oleh Sekretaris Jenderal dan

mempunyai tugas melaksanakan koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh organisasi di lingkungan Kementerian. Dalam melaksanakan tugas Sekretariat Jenderal menyelenggarakan fungsi:

- a. Koordinasi kegiatan Kementerian;
- b. Koordinasi dan penyusunan rencana dan program Kementerian;
- c. Pembinaan dan pemberian dukungan administrasi yang meliputi ketatausahaan, kepegawaian, keuangan, kerumahtanggaan, arsip dan dokumentasi Kementerian;
- d. Pembinaan dan penyelenggaraan organisasi dan tata laksana, kerja sama, dan hubungan masyarakat;
- e. Koordinasi dan penyusunan peraturan perundang-undangan dan bantuan hukum;
- f. Penyelenggaraan pengelolaan barang milik/kekayaan negara; dan
- g. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Menteri.

Sekretaris Jenderal terdiri atas paling banyak 5 (lima) Biro dan masing-masing Biro terdiri atas 4 (empat) Bagian dan masing-masing Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian

3) Unsur Pelaksana, yaitu Direktorat Jenderal.

Direktorat Jenderal berada dibawah Dalam melaksanakan tugas Direktorat Jenderal menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan Kementerian di bidangnya;
- b. Pelaksanaan kebijakan Kementerian di bidangnya;
- c. Penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidangnya;
- d. Pemberian bimbingan teknis dan evaluasi; dan
- e. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal.

Jumlah Direktorat Jenderal ditentukan sesuai dengan kebutuhan dan beban kerja. Direktorat Jenderal terdiri atas Sekretariat Direktorat Jenderal dan paling banyak 5 (lima) Direktorat. Sekretariat Direktorat Jenderal terdiri atas paling banyak 4 (empat) Bagian, dan Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) Sub-bagian. Direktorat terdiri atas paling banyak 5 (lima) Sub-direktorat dan 1 (satu) Sub-bagian Tata Usaha. Sub-direktorat terdiri atas 2 (dua) Seksi.

4) Selain Direktorat Jenderal, juga ada Deputy Kementerian sebagai unsur pelaksana

Deputy Kementerian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri. Deputy Kementerian dipimpin oleh Deputy. Deputy Kementerian mempunyai tugas menyiapkan perumusan kebijakan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya. Dalam melaksanakan tugas Deputy Kementerian

secara administratif dikoordinasikan oleh Sekretaris Kementerian.

Dalaln melaksanakan tugas, Deputi Kementerian menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyiapan perumusan kebijakan di bidangnya;
- b. Koordinasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
- c. Pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan tentang masalah atau kegiatan sesuai dengan bidangnya; dan
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Menteri sesuai dengan bidangnya.

Jumlah Deputi Kementerian ditentukan sesuai dengan kebutuhan dan beban kerja. Deputi Kementerian terdiri atas paling banyak 5 (lima) Asisten Deputi. Asisten Deputi terdiri atas paling banyak 4 (empat) Bidang, dari masing-masing Bidang terdiri atas 2 (dua) Subbidang.

5) Unsur Pengawas, yaitu Inspektorat Jenderal

Inspektorat Jenderal berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri. Inspektorat Jendernl dipimpin oleh Inspektur Jenderal.

Inspektorat Jenderal mempunyai tugas rnelaksanakan pengawasan intern di lingkungan Kementerian. Dalam melaksanakan tugas Inspcktorat Jenderal menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyiapan perurnusan kebijakan pengawasan intern;

- b. Pelaksanaan pengawasan intern terhadap kinerja dan keuangan I. melalui audit, reuiu, evaluasi, pemantauan, dm kegiatan pengawasan lainnya;
- c. Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan
- d. Penyusunan laporan hssil pengawasan; dan
- e. Pelaksanaan administrasi Inspektorat Jenderal.

Inspektorat Jenderal terdiri atas Sekretariat Inspektorat Jenderal dan paling banyak 5 (liina) Inspektorat. Sekretariat Inspektorat Jenderal terdiri atas paling banyak 4 (empat) Bagian, dan Bagian terdiri atas 2 (dua) Subbagian. Inspektorat terdiri atas 1 (satu) Subbagian Tata Usaha .dm e Kelompok Jabatan Fungsional Auditor.

6) Unsur Pendukung, yaitu Badan dan/atau Pusat

Badan berada di bawah dm bertanggung jawab kepada Menteri. Badan dipimpin oleh Kepala Badan. Badan terdiri atas Sekretariat Badan dan paling banyak 4 (empat) Pusat/ Biro dan Sekretariat Badan terdiri atas paling banyak 4 (empat) Bagian, dan Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) Subbagian.

Pusat yang tempat kedudukannya tidak satu lokasi dengan tempat kedudukan Sekretariat Badan terdiri atas 1 (satu) Subbagian Tata Usaha atau Bagian T'ata Usaha yarig terdiri atas 2 (dua) Subbagian, dan Kelompok Jabatan Fungsional

dan/atau dapat terdiri atas paling banyak 3 (tiga) Bidang yang masing-masing Bidang terdiri atas 2 (dua) Subbidang.

Jumlah Pusat ditentukan sesuai dengan kebutuhan dan beban kerja. Pusat terdiri atas Bagian Tata Usaha dan Kelompok Jabatan Fungsional dan/atau dapat terdiri atas paling banyak 3 (tiga) Bidang. (3) Bagian Tata Usaha terdiri atas paling banyak 3 (tiga) Subbagian. (4) Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) Subbidang

Badan dan/atau Pusat mempunyai tugas melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidangnya dan/atau pengembangan sumber daya manusia dan/atau pengelolaan data dan informasi dan/atau kegiatan lain dalam rangka pemberian dukungan pemikiran dan rekomendasi, serta peningkatan kapasitas sumber daya di lingkungan Kementerian.

Dalam melaksanakan tugas Badan dan/atau Pusat menyelenggarakan fungsi:

- a. Penyusunan kebijakan teknis, rencana dan program di bidangnya;
- b. Pelaksanaan tugas di bidangnya;
- c. Pemantauan, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas di bidangnya; dan
- d. Pelaksanaan administrasi Badan dan/atau Pusat.

Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi juga dikatakan bahwa Menteri dibantu oleh staf ahli, yang merupakan satu kesatuan dalam susunan organisasi Kementerian. Menteri dibantu oleh paling banyak 5 (lima) Staf Ahli. Staf Ahli berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri dan secara administratif dikoordinasikan oleh Sekretaris Kementerian. Staf Ahli mempunyai tugas memberikan telaahan kepada Menteri mengenai masalah tertentu sesuai bidang keahliannya.

Dalam peraturan ini juga tertuang bahwa dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, pada Kementerian tertentu dapat dibentuk jabatan Wakil Menteri. Wakil Menteri mempunyai tugas membantu Menteri dalam memimpin pelaksanaan tugas Kementerian. Wakil Menteri berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri. Wakil Menteri merupakan pejabat karir dan bukan merupakan anggota Kabinet. Pejabat karir sebagaimana dimaksud adalah pegawai negeri yang telah menduduki jabatan struktural eselon I.a.

Kemudian juga dikatakan bahwa Di lingkungan Kementerian dapat diangkat paling banyak 3 (tiga) orang Staf Khusus Menteri yang selanjutnya disebut Staf Khusus. Staf Khusus sebagaimana dimaksud bertanggung jawab kepada Menteri.

Staf Khusus mempunyai tugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Menteri sesuai penugasan Menteri dan bukan merupakan bidang tugas unsur-unsur organisasi Kementerian. Staf Khusus dalam melaksanakan tugasnya wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi yang baik dengan unit organisasi di lingkungan Kementerian. Tata kerja Staf Khusus diatur oleh Sekretaris Kementerian Koordinator atau Sekretaris Jenderal atau Sekretaris Kementerian. Pengangkatan Staf Khusus ditetapkan dengan Keputusan Menteri. Staf Khusus dapat berasal dari pegawai negeri atau bukan pegawai negeri. Pegawai negeri sebagaimana dimaksud terdiri dari Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

H. Pembahasan

1. Pentingnya Kedudukan Hukum Kementerian Negara dalam Penyelenggaraan urusan Pemerintahan Negara

- 1) Kementerian Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) Sebelum Perubahan

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 17 ayat (1) menegaskan presiden dibantu

oleh Menteri negara Para menteri ini bertanggung jawab kepada Presiden, Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri didasarkan pada Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945. Presidenlah yang memiliki kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri karena kedudukannya sebagai kepala pemerintahan. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kedudukan menteri-menteri tidak tergantung pada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) tetapi bergantung pada Presiden.

Pasal 17 ayat (3) menyatakan bahwa menteri-menteri itu memimpin Departemen Pemerintahan, tetapi dalam prakteknya terdapat beberapa menteri yang tidak memimpin Departemen Pemerintahan, seperti Menteri Sekretaris Negara dan ada juga diangkat Menteri Koordinator dan Menteri Muda. Secara yuridis hal ini tidak bertentangan dengan ketentuan UUD NRI Tahun 1945, sebab Menteri Koordinator itu hanya berfungsi untuk mengkoordinir beberapa menteri yang memimpin departemen pemerintahan, sedangkan menteri muda adalah membantu untuk menangani bidang khusus dari seorang menteri yang memimpin departemen pemerintahan. Jika ditafsirkan dari Pasal 17 pun bahwa menteri adalah pembantu presiden maka tidak ada persoalan sebab Presiden sebagai kepala pemerintahan bisa saja menentukan pembantu yang diberi tugas khusus tanpa harus memimpin

departemen, artinya ketentuan pasal 17 ayat (3) bahwa menteri itu memimpin departemen pemerintahan bukanlah suatu keharusan, semuanya tergantung pada Presiden sesuai dengan kebutuhan yang dihadapi.

Penjelasan UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa.” Walaupun ketentuan UUD NRI Tahun 1945 menunjukkan bahwa menteri negara tergantung pada Presiden baik pengangkatan maupun pemberhentiannya, akan tetapi menteri-menteri tersebut bukan pegawai tinggi biasa. Hal ini dikarenakan menteri-menterilah yang menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvoir executive*) dalam prakteknya. Sebagai Pemimpin Departemen, Menterilah yang paling mengetahui hal-hal mengenai lingkungan pekerjaannya. Menteri memiliki pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara mengenai departemen yang dipimpinnya. Sehingga jelas bahwa menteri-menteri itu berkedudukan sebagai pemerintah atau pemegang kekuasaan sebagai pembantu Presiden di tingkat pusat. Untuk menetapkan politik pemerintahan dan koordinasi dalam pemerintahan negara maka para menteri bekerja sama, satu sama lain seerat-eratnya di bawah kepemimpinan seorang Presiden.

2) Kedudukan Dan Kewenangan Kementerian Negara Setelah Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945)

Kementerian Negara Berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Setelah Perubahan Perdebatan mengenai perubahan BAB Tentang Kementerian Negara yang terdiri atas satu pasal, yakni Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, dimulai sejak perubahan pertama sampai dengan perubahan ketiga. Hal ini sejalan dengan salah satu tujuan dari perubahan atau amandemen UUD NRI Tahun 1945 yakni untuk mengurangi dominasi kekuasaan presiden yang terlalu besar.

Pembahasan perubahan pertama tahun 1999 terhadap Pasal 17 menghasilkan kesepakatan untuk merubah ayat (2) dan ayat (3). Sedangkan pada pembahasan perubahan ketiga tahun 2001 menghasilkan kesepakatan untuk menambah satu ayat, yakni ayat (4). Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 setelah perubahan selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

Ayat (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.

Ayat (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Ayat (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Ayat (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam Undang-Undang

Setelah perubahan pertama dan ketiga, Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 mengalami sedikit perubahan. Jika sebelum perubahan Presiden bebas melakukan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara, maka setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945 hal tersebut tidak dapat dilakukan secara serta merta, karena semua itu diatur dengan Undang-Undang. Itu artinya, untuk melakukan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara, Presiden memerlukan persetujuan DPR. Namun dalam urusan pengangkatan dan pemberhentian menteri-menteri, Presiden bebas melakukan kapan saja tanpa harus meminta persetujuan atau pertimbangan dari lembaga negara lainnya.

Perubahan UUD NRI Tahun 1945 membawa pengaruh yang cukup besar pada Kementerian Negara. Sebelum perubahan, Presiden memiliki kekuasaan yang mutlak terkait Kementerian Negara. Pembentukan, pengubahan maupun pembubaran Kementerian dapat dilakukan secara tertutup tanpa perlu meminta nasihat, mendapat usulan dan pertanggungjawaban dari lembaga negara yang lain, karena hal ini merupakan hak prerogatif dari Presiden. Tetapi, setelah perubahan UUD NRI Tahun 1945, kewenangan tersebut tidak bisa dilakukan secara serta merta oleh Presiden karena hal itu dibatasi oleh sebuah Undang-Undang.

Ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Pembentukan, perubahan, dan pembubaran Kementerian Negara diatur dalam Undang-Undang.” Oleh karena itu berdasarkan ketentuan tersebut, maka dibuatlah suatu Undang-Undang untuk mengatur lebih lanjut mengenai Kementerian Negara, yakni Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara Undang-undang yang terdiri atas 9 (sembilan) Bab dan 28 (duapuluh delapan) Pasal ini nantinya merupakan titik tolak bagi penataan kelembagaan pemerintahan yang selama ini diatur dengan Peraturan Presiden.

Keberadaan UU RI Nomor. 39 Tahun 2008 ini harus dipandang sebagai bagian dari semangat reformasi birokrasi Indonesia. UU ini pada dasarnya tidak bertujuan untuk mengurangi apalagi menghilangkan hak Presiden dalam menyusun Kementerian Negara yang akan membantunya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Sebaliknya, keberadaan UU ini diharapkan mampu memudahkan Presiden dalam menyusun Kementerian Negara karena secara jelas dan tegas mengatur tentang kedudukan, tugas, fungsi, dan susunan organisasi Kementerian Negara bahkan ditentukan pula jumlah Kementerian Negaranya.

Sekaitan dengan hak prerogatif presiden peneliti mewawancarai Abd. Rahman,¹⁵⁹ Abd Rahman mengemukakan bahwa: Adanya berbagai hak prerogatif bagi Presiden dalam UUD NRI Tahun 1945 (sebelum perubahan) dapat dilihat sebagai konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus Kepala Pemerintahan. Dengan hak prerogatif ini Presiden diberi kewenangan sepenuhnya untuk menentukan sendiri masalah-masalah tertentu yang berkaitan dengan pelaksanaan tugasnya tanpa harus konsultasi dengan lembaga negara lainnya, termasuk dalam mengangkat dan memberhentikan para menteri.

Setelah perubahan UUD Tahun 1945, pasal-pasal yang tadinya dianggap sebagai hak prerogatif presiden mengalami perubahan yang substansial. Misalnya, Pasal 13 ayat (1) yang semula berbunyi: "Presiden mengangkat duta dan konsul", setelah perubahan UUD Tahun 1945 dilakukan penambahan yaitu: "Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat". Dengan adanya ketentuan ini berarti, Presiden tidak lagi ditempatkan sebagai pelaku tunggal namun harus melibatkan DPR.

¹⁵⁹ Guru Besar Bidang Hukum Tata Negara/Rektor Universitas 45 Makassar, Wawancara tanggal 25 Juli 2012.

Di Amerika Serikat teori prerogatif yang mutlak dalam eksekutif telah ditolak Mahkamah Agung Amerika, dengan demikian menurut sistem Konstitusi Amerika, Eksekutif hanya mempunyai kekuasaan-kekuasaan baik yang dengan tegas dinyatakan oleh UUD atau oleh UU, ataupun yang dengan secara menarik kesimpulan-kesimpulan tertentu dari UUD atau UU. Oleh karena itu dalam suatu perkara yang terkenal, *Youngstown Sheet & Tube Co. V. Swyer*, Mahkamah Agung Amerika menolak perintah penyitaan. Contoh Presiden Truman, dimana Presiden itu memerintahkan Menteri untuk mengambilalih industri baja guna menghindarkan ancaman pemogokan di pabrik-pabrik baja dan untuk menjamin kelangsungan persediaan baja yang sangat dibutuhkan untuk pertahanan nasional. Mahkamah itu berpendapat bahwa kekuasaan prerogatif untuk menyita industri baja adalah tidak termasuk kekuasaan konstitusional Presiden.

Menurut konstitusi Inggris dan Kanada, eksekutif masih mempunyai beberapa "*discretionary power*", yang terkenal sebagai prerogatif raja. Istilah terakhir ini dipergunakan untuk mencakup sekumpulan besar hak-hak dan "*privileges*" yang dipunyai oleh raja dan dilaksanakan tanpa suatu kekuasaan per-Undang-Undangan yang langsung. Di samping itu jika parlemen menghendaki, dengan undang-undang (*statute*) ia dapat membatalkan prerogatif itu. Dengan kata lain, prerogatif

itu ada selama dan sejauh ia diakui dan diizinkan oleh undang-undang.

Menurut sistem Perancis, kekuasaan per-Undang-Undangan yang diserahkan oleh Undang-undang Dasar baru kepada Parlemen telah ditentukan secara limitatif dalam sebuah daftar. Semua soal-soal yang tidak termasuk dalam daftar tindakan-tindakan legislatif yang ditentukan itu, adalah menjadi hak eksekutif untuk mengaturnya. Jadi kekuasaan eksekutif Perancis telah menarik "*residuary authority*" (kekuasaan yang selebihnya) ke bawah kekuasaan konstitusionilnya tidak hanya untuk menjamin pelaksanaan undang-undang seperti ditetapkan oleh Undang-undang Dasar yang lalu, tetapi sejauh mengenai pembagian kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, prinsip yang dianut ialah bahwa wewenang umum adalah pada eksekutif untuk mengatur dengan dekrit segala sesuatu soal yang tidak dengan pengecualian telah diserahkan kepada wewenang badan legislatif.

Di beberapa negara, pengangkatan pejabat-pejabat seperti menteri dilakukan dengan persetujuan parlemen, sedangkan di Indonesia, pengangkatan pejabat setingkat menteri, sepenuhnya merupakan hak prerogatif Presiden sebagai mandataris MPR. Hanya pada pengangkatan pimpinan lembaga-lembaga tinggi negara lainnya saja dimana

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dapat berperan, seperti pengangkatan Ketua Mahkamah Agung (MA), pengangkatan Ketua Dewan Pertimbangan Agung (DPA) dan Ketua Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Wacana untuk membatasi hak prerogatif presiden muncul manakala pembahasan Rancangan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan dan Rancangan Undang-Undang Kementerian Negara pada tahun 2007 lalu. Artinya, apakah betul kehadiran kedua Undang-Undang itu akan membatasi kewenangan presiden, dan apakah perlu kewenangan presiden dibatasi.

Pandangan disampaikan Benny K. Harman¹⁶⁰, yang mengemukakan bahwa “tidak perlu membatasi kewenangan presiden karena UUD NRI Tahun 1945 tidak mengatur adanya pembatasan itu. Hanya disebutkan, presiden menjalankan kekuasaan menurut UUD. Jadi, jelas presiden adalah pelaksana kekuasaan pemerintahan”. Lebih lanjut Pratikno. berpendapat bahwa pengaturan hak prerogatif Presiden dalam hal mengangkat, menetapkan dan memberhentikan kabinet/menteri adalah suatu keharusan. Pengaturan hak prerogatif presiden dalam hal pemilihan dan penetapan kabinet/menteri merupakan konsekuensi dari seorang pejabat negara. Namun demikian, Undang-Undang

¹⁶⁰ Dikutip dari majalah Figur, Edisi XI Tahun 2007, Hlm. 17.

itupun tidak bisa mengatur semuanya, misalnya personnya, siapa calon menteri.

Zain Badjeber¹⁶¹, beranggapan kewenangan presiden dalam hal menentukan kementerian layak diatur. Upaya membuat payung hukum Undang-Undang Kementerian Negara malah akan memperkuat kekuasaan presiden sehingga lebih mudah mengontrol dan mempersempit akomodasi politik bagi partai-partai. Zain Badjeber melihat Undang-Undang Kementerian Negara sebagai instrumen presiden dalam melengkapi penguatan Sistem Pemerintahan Presidensial. Namun, Benny K. Harman justru mengkhawatirkan dengan adanya UU Kementerian Negara akan merubah sistem pemerintahan presidensial menjadi sistem parlementer, dengan menyatakan “Itu tidak boleh, karena dalam Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945, dijelaskan bahwa Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahannya menurut UUD, bukan menurut Undang-Undang. Kecuali UUD memberikan mandat kepada DPR untuk membuat Undang-Undang yang mengatur kewenangan Presiden. Tetapi, kalau mau seperti itu, dibalik saja, bahwa ini adalah *government by parliamentary*. Yang terjadi sekarang ini adalah *parliamentarism* yang berideologi supremasi parlemen, melawan *presidensialism* yang berangkat dari ideologi

¹⁶¹ Mantan Anggota Panitia Ad Hoc I BP MPR Masa Sidang 2002 – 2003, dikutip dari majalah Figur, Edisi XI Tahun 2007, Hlm. 17.

presiden sebagai pemimpin pemerintahan, karena UUD memberi hak-hak tersebut.” Namun, meskipun Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menyebutkan menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Akan tetapi, kewenangan presiden untuk mengangkat atau memberhentikan menteri sebaiknya tidak bersifat mutlak. Namun Presiden seharusnya memperhatikan pertimbangan DPR meskipun tidak mengikat, sehingga Presiden dimungkinkan untuk tidak berbuat seenaknya, demikian pula dengan pembentukan dan pembubaran sebuah departemen atau kementerian.

Hasil wawancara dengan Rahman, mengemukakan bahwa:¹⁶² Dalam bidang per-Undang-Undang dapat dicatat adanya tiga macam kewenangan bagi pemerintah yaitu: Kewenangan inisiatif (membuat peraturan yang sederajat dengan undang-undang tanpa harus minta persetujuan parlemen lebih dulu dengan syarat bahwa peraturan tersebut dibuat karena keadaan memaksa); Kewenangan delegasi (membuat peraturan pelaksanaan atas ketentuan-ketentuan undang-undang); dan *droit function* (membuat penafsiran sendiri atas materi peraturan). Implikasi dari ketiga kewenangan ini ditandai dengan adanya hak prerogatif. Ketika hak prerogatif presiden dalam mengangkat dan

¹⁶² Guru Besar Bidang Hukum Tata Negara / Rektor Universitas 45 Makassar, Wawancara tanggal 25 Juli 2012.

memberhentikan menteri tidak dibatasi maka presiden akan cenderung melakukan deskresi yang membias dan terindikasi akan terjadi penyalahgunaan wewenang. Oleh karena itu hak prerogatif presiden harus dibatasi. Itulah konsekuensi dari negara hukum.

Menurut Lord Acton menyatakan bahwa "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely,*" (kekuasaan cenderung korup, dan kekuasaan yang bersifat absolut tentunya akan menimbulkan korupsi yang absolut pula). Oleh karena itu, jika hak prerogatif dibiarkan tanpa batasan, membuat pemerintah menjadi tidak sehat, dan cenderung bertindak korup".

Dalam konteks ini, peneliti senior LIPI Indria Samego¹⁶³, menyatakan "meskipun pembentukan atau pengangkatan kementerian merupakan prerogatif presiden namun dalam penggunaan tetap terbatas". Hal ini memang tidak mudah, karena selama ini prerogatif presiden sarat dengan kepentingan subyektif politik presiden. Menurut Indria Samego, "selama ini kita memiliki kelemahan dari sisi legal (aturannya) tidak ada, selalu orang berlindung di balik prerogatif". Lebih lanjut ia mengemukakan, seolah olah memberi peluang yang lebih longgar kepada presiden untuk menentukan apa yang ingin dicapai dalam masa

¹⁶³ Dikutip dari majalah Figur, Edisi XI Tahun 2007, Hlm.19.

pemerintahannya. Karena kita menganut sistem presidensial, maka ia harus mendisain sendiri bagaimana janji-janji kampanye itu hendak ditejemahkan didalam program. Tentu saja melahirkan tuntutan adanya struktur dan organisasi yang mendukung dalam mengimplementasikan program-program itu. Dengan kata lain, presidenlah yang berhak untuk membongkar pasang lembaga pemerintahan dibawahnya. Masalahnya kemudian apakah setiap ganti presiden juga membuka peluang untuk membongkar pasang kementerian yang terus berubah-ubah.

Dari uraian di atas, maka penulis menyimpulkan bahwa kedudukan hukum kementerian negara Republik Indonesia memberikan hak konstitusional atau hak prerogatif kepada presiden untuk mengangkat dan memberhentikan menteri sebagaimana ditegaskan dalam UUD NRI Tahun 1945 pasal 17.

Peraturan perundang-undangan ini diperlukan sebagai acuan dalam menyusun kelembagaan pemerintahan . UU ini juga merupakan salah satu sarana untuk membangun sistem pemerintahan presidensial yang lebih efektif dan efisien, yang menitikberatkan pada peningkatan pelayanan publik yang prima, sehingga dapat mewujudkan tata pemerintahan yang baik (good governance), yang pada akhirnya bertujuan untuk

mewujudkan cita-cita luhur dan tujuan bangsa sebagaimana yang termaktub dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945.

Catatan sejarah politik ketatanegaraan kita jelas membuktikan apabila penggunaan hak-hak prerogatif yang pernah dipraktikkan di masa lalu, malah menyebabkan timbulnya model kekuasaan politik yang tidak terkontrol. Terlepas dari polemik model kepemimpinannya, di era Orde Lama, Presiden Soekarno hampir terjerumus ke “lobang” kekuasaan yang diktatorialisme, karena penggunaan hak prerogatif yang berlebihan. Demikian juga di era kepresidenan Soeharto yang berlangsung hampir 32 tahun, hak prerogatif yang dimilikinya secara akumulatif justru menjatuhkan kekuasaannya, akibat desakan gerakan reformasi di tahun 1998, yang intinya tuntutan demokrasi dan tegaknya hukum.

Belajar dari pengalaman sejarah inilah, maka penggunaan hak prerogatif memang harus dibatasi. Keberadaan UU RI Nomor. 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara sudah tepat adanya. Hanya dibutuhkan pembenahan atau penataan-penataan didalamnya agar efektif dalam penerapannya tidak multi tafsir dalam pengimplementasiannya.

2. Kedudukan Hukum Kementerian Negara yang Ideal dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia

Berbagai perubahan dalam lingkungan global telah membawa sejumlah konsekuensi logis dan permasalahan pelik terhadap tatanan kelembagaan pemerintah, baik pada scope makro maupun mikro.

Pada scope makro permasalahan timbul tentunya berawal dari perubahan lingkungan pemerintah yang begitu dinamis, baik pada level domestik, regional maupun global. Selain tuntutan layanan yang semakin banyak atau bervariasi. Fenomena tersebut menimbulkan tuntutan-tuntutan baru yang harus direspon oleh pemerintah, yang secara fungsional diperankan oleh Lembaga-lembaga pemerintahan yang ada, baik yang ada dipusat maupun di daerah. Dengan semakin berkembangnya fungsi pemerintah tersebut akan berimplikasi terhadap perubahan postur yang tepat akan memudahkan gerak pemerintah dalam menjalankan fungsinya dalam menjalankan pelayanan public dan pembangunan. Perubahan fungsi ini bias dimaknai sebagai revitalisasi, penajaman ataupun perubahan terhadap fungsi yang ada.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah secara efektif dijalankan sejak tahun 2000. Kebijakan ini memberi ruang yang cukup luas bagi daerah untuk menjalankan kewenangannya diluar enam urusan pokok yang masih berada di pemerintah pusat meliputi, Politik Luar Negeri, Pertahanan, Keamanan,

Yustisi, Moneter dan Fiskal Nasional, dan Agama¹⁶⁴. Dengan semakin mengecilnya kewenangan tersebut tentunya akan berimplikasi terhadap perampingan postur kelembagaan pemerintah pusat.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang Pemerintahan Daerah dan juga UU RI Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara telah menegaskan bahwa Pemerintah Pusat bertanggungjawab terhadap kewenangan absolut, sedangkan kewenangan dalam urusan lainnya sudah didesentralisaikan kepada daerah. Logikanya, kebijakan ini akan berimplikasi terhadap perampingan kelembagaan pemerintah pusat. Saat ini kelembagaan pemerintahan pusat mencakup 34 kementerian, yang terdiri dari, Kementerian Koordinator terdiri dari tiga Kementerian, Kementerian Negara terdiri dari 31 Kementerian.

Menurut Ryaas Rasyid bahwa jumlah kementerian sekarang ini dengan 34 kementerian ini terlalu besar. Ryaas Rasyid¹⁶⁵, berpendapat bahwa jumlah menteri di Indonesia hanya membutuhkan 25 kementerian dalam pemerintahan Indonesia jumlah Menteri yang banyak sangat tidak efisien. Ini dapat dibandingkan dengan negara Cina misalnya yang penduduknya 1

¹⁶⁴ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 10 ayat (3)

¹⁶⁵ Dikutip dari majalah Figur, Edisi XI Tahun 2007, Hlm. 19.

milyar, hanya mempunyai 26 menteri, Amerika Serikat 15 menteri dan Jepang 12 menteri”.

Senada dengan apa yang dikatakan oleh Riayas Rasyid, oleh Abd.Rahman pada wawancara yang dilakukan oleh peneliti tanggal 25 Juli 2012 di ruang Rektorat Universitas 45 Makassar bahwa: “Sejatinya pembentukan kementerian sejalan dengan otonomi daerah. Di dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah sudah diatur secara tegas urusan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, seharusnya pemerintah punya keberanian untuk itu, lebih lanjut Abd.Rahman mengatakan bahwa apalagi kalau kita lihat dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara Pasal 6 ditegaskan bahwa urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2 dan 3) undang-undang tersebut, yaitu urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan urusan pemerintahan dalam rangka penajaman koordinasi dan sinkronisasi serta kementerian koordinator sesuai dengan Pasal 6 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2009 Tentang Kementerian Negara, tidak harus dibentuk dalam satu kementerian dan bahkan pada Pasal 13 ayat 2 poin (a dan b) lebih ditegaskan lagi bahwa pembentukan kementerian dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektifitas serta cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas, ini yang tidak dipertimbangkan oleh presiden bahkan birokrasi semakin gemuk dengan adanya pengangkatan wakil menteri”.

Sudut pandang lain, menurut Miftah Thoha¹⁶⁶, menyatakan bahwa “pembentukan kementerian yang tidak rasional akan membawa dampak terhadap pembengkakan

¹⁶⁶ Dikutip dari majalah Figur, Edisi XI Tahun 2007, Hlm. 19.

birokrasi, tidak efisien, bahkan secara teknis sukar dilakukan koordinasi, dan dari sudut pembiayaannya kebijakan seperti itu pemborosan keuangan negara yang tidak perlu terjadi”.

Merujuk apa yang dikemukakan oleh Riyas Rasyid bahwa Kementerian Negara, Indonesia hanya membutuhkan 25 Kementerian, dan Abd Rahman menyatakan bahwa pembentukan kementerian sejatinya mengacu pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah yang secara tegas digariskan mengenai pembagian urusan pemerintahan. dan mengacu pula pada Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara khususnya Pasal 6 bahwa setiap urusan pemerintahan tidak harus dibentuk dalam satu Kementerian tersendiri dan Pasal 13 ayat 2 poin (a) bahwa Pembentukan Kementerian dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektifitas, ini artinya bahwa tidak harus dibentuk satu kementerian tersendiri terhadap setiap urusan, melainkan dapat dilakukan penggabungan terhadap beberapa urusan dengan memperhatikan tingkat/derajat peran pemerintah pusat yang sama sesuai dengan prinsip efisiensi dan efektifitas.

Struktur Kabinet sekarang, Kabinet Indonesia Bersatu jilid II masih cukup besar dengan jumlah 36 anggota kabinet. Jika dibandingkan dengan negara-negara tetangga. Dapat dilihat pada perbandingan komposisi kabinet pada tabel dibawah ini.

Tabel

No	Nama Negara	Komposisi Kabinet
1	Indonesia	34 Anggota Kabinet
2	Malaysia	27 Anggota Kabinet
3	Thailand	19 Anggota Kabinet
4	Amerika Serikat	17 Anggota Kabinet
5	Jepang	14 Kabinet
6	Australi	24 Anggota Kabinet

Dari tabel tersebut diatas dapat kita lihat bahwa Kabinet pemerintahan di Indonesia merupakan tergemuk bahkan dibandingkan dengan negara tetangga tergemuk sekalipun semisal Malaysia yang memiliki 27 anggota kabinet. Negara tetangga lainnya malah sangat ramping semisal Thailand yang hanya 19 anggota kabinet. Dengan demikian, struktur kabinet Indonesia tergolong paling gemuk, yaitu mencapai 36 anggota kabinet padahal rerata di Asia adalah 24 anggota kabinet, bahkan di negara yang sudah mapan seperti negara maju (*Organization for Economic Cooperation and Development, OECD*) rata-ratanya sekitar 15 anggota kabinet. Barangkali sebagian dapat dimaklumi, karena luasnya wilayah dan besarnya jumlah penduduk, serta kompleksnya permasalahan yang dihadapi bangsa Indonesia dibandingkan dengan negara lain. Namun alasan tersebut tidak cukup valid jika ditilik adanya

desentralisasi sehingga peran dan fungsi pemerintah pusat semakin menurun.

Di samping itu, permakluman di atas juga terbantahkan ketika dibandingkan dengan negara besar dan berpenduduk lebih banyak, seperti: Amerika Serikat yang hanya memiliki 17 anggota kabinet atau Jepang yang cukup dengan 14 anggota kabinet.

Jika dikaitkan dengan jumlah komposisi kabinet yang ideal, sejumlah negara maju dapat dijadikan rujukan. Amerika Serikat hanya mempunyai 15 menteri dalam kabinet yang secara kronologis dibentuk dan didirikan menurut kebutuhan perkembangan zaman. Kabinet Jepang juga ramping, hanya terdiri atas 25 menteri.

Pengamat politik LIPI Siti Zuhro¹⁶⁷ menyebut, kabinet mendatang cukup diisi 23 orang menteri. Ini dalam kerangka perampingan. Artinya, 36 pos menteri berdasarkan UU Kementerian Negara, dipangkas menjadi 23 pos. Zuhro menyebut perampingan di sejumlah pos. Menseskab digabung menjadi satu dengan Mensesneg. Alasannya, fungsi dan tugasnya tidak terlalu berbeda. Kemudian departemen kehutanan, pertanian, dan perikanan dilebur menjadi satu. Begitu juga departemen perhubungan, digabung dengan departemen komunikasi informasi serta pariwisata dan

¹⁶⁷ Lihat Berita Kota di Jakarta, Minggu (30/8).

kebudayaan di lebur menjadi satu. Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan dan Kementerian Negara Pemuda, dan Olahraga (Kemenegpora), digabungkan dengan Departemen Pendidikan Nasional (Depdiknas). Penggabungan Kementrian Negara Pemberdayaan Perempuan itu dilakukan karena persoalan pendidikan menjadi bagian dari masalah perempuan. Sementara penggabungan lainnya yang masih bisa dilakukan, yakni Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Depnakertrans) disatukan dengan Departemen Koperasi dan UKM (Depkop). Zuhro memaparkan, pembagian 23 menteri itu terdiri dari nonpartai dan partai koalisi SBY-Boediono. Kalangan parpol sejumlah 9 orang, saran Zuhro, akan menempati posisi Mensesneg dan Menkopolkam. Orang terdekat dalam jabatan itu dibutuhkan dari kalangan partai politik. Selain itu dua orang dari kalangan parpol atau profesional, dapat menempati pos Menkokesra dan Menteri Pertahanan. Sementara dari kalangan profesional, menurut Zuhro, SBY memilih 9 orang. Sembilan orang ini akan menempati jabatan, antara lain Kementrian Perekonomian, Keuangan, dan Pendidikan Nasional. Sisanya dua orang, dari kalangan karir dapat menempati posisi Jaksa Agung, dan dari kalangan parpol atau karir dapat menempati menteri pertahanan. Komposisi seperti ini, menurut Zuhro, akan merepresentasikan kabinet SBY-Boediono yang mencirikan good government, desentralisasi, profesionalitas. Perampingan itu bertujuan agar tidak lagi tumpang tindih pekerjaan. Toh kementerian

yang saya sebutkan tadi fungsi dan tugasnya tidak jauh berbeda. Tinggal sekarang mencari orang yang paling tepat, pos-pos kementerian itu harus di isi oleh orang-orang profesional. Yang penting kabinet mendatang harus ramping dan efisien.

Hal senada juga disampaikan oleh Pakar hukum tata negara Universitas Hasanuddin, Irman Putra Sidin¹⁶⁸ menyebut, jika mengacu pada UU Kementrian negara yang ada, jumlah pembantu presiden sebanyak 36 pos. Namun, bila mengacu kondisi sekarang, jumlah 36 pos itu terlalu berlebihan dan tidak efisien. Sebab itu, jumlah yang ada sekarang sudah harus dipangkas. Terutama di sektor menteri koordinator (Menko). Karena tugas Menko itu bisa diambil langsung oleh wakil presiden (Wapres), yang juga disebut dalam UU ketatanegaraan adalah sebagai pembantu presiden. Jadi tugas Menko sudah saatnya diambil langsung oleh Wapres.

Pernyataan oleh pengamat Pakar hukum tata negara Universitas Hasanuddin, Irman Putra Sidin bahwa tidak perlu ada Menko, kemudian pengamat dari LIPI Zuhro bahwa Kementerian cukup 23 saja dan Riyas Rasyid jumlah Kementerian hanya 25 Kementerian, Ini sejalan dengan peneliti bahwa jumlah Kementerian yang ideal hanya 26 Kementerian saja, berdasarkan hasil penelitian

¹⁶⁸<http://www.beritakota.co.id/berita/nasional/13636-kabinet-ramping-idealnya-23-menteri.html>

yang peneliti lakukan, dengan mengalisis tugas dan fungsi kementerian berdasarkan UU Nomor 39 tentang Kementerian Negara dan peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.

Dilihat table berikut ini:

Table 4.4

Table dibawah ini memaparkan jenis urusan pemerintahan dan Kementerian adalah sebagai berikut

Urusan	Kementerian	Tugas
<p>1. Urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945</p>	<p>2. Kementerian Dalam Negeri, 3. Kementerian Luar Negeri, 4. Kementerian Pertahanan</p>	<p>a. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya; b. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; c. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya; d. Pelaksanaan bimbingan</p>

		<p>teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan kementerian di daerah; dan</p> <p>e. Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.</p>
<p>2. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945,</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia 2. Kementerian Keuangan; 3. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral; 4. Kementerian Perindustrian 5. Kementerian Perdagangan; 6. Kementerian Pertanian; 7. Kementeria Kehutanan; 8. Kementerian Perhubungan; 9. Kementerian Kelautan dan Perikanan; 10. Kementerian 	<ol style="list-style-type: none"> a. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya; b. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; c. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya; d. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan kementerian di daerah; dan e. Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.

	<p>Tenaga Kerja dan Transmigrasi;</p> <p>11. Kementerian Pekerjaan Umum;</p> <p>12. Kementerian Kesehatan;</p> <p>13. Kementerian Pendidikan Nasional;</p> <p>14. Kementerian Sosial;</p> <p>15. Kementerian Agama;</p> <p>16. Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata;</p> <p>dan</p> <p>17. Kementerian Komunikasi dan Informatika¹⁶⁹</p>	
<p>3. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi</p>	<p>1. Kementerian Sekretariat Negara</p> <p>2. Kementerian Riset dan Teknologi;</p>	<p>Dalam melaksanakan tugas Kementerian ini menyelenggarakan fungsi</p> <p>a. Perumusan dan penetapan kebijakan di bidangnya;</p>

¹⁶⁹ Pasal 23 Peraturan Presiden RI Nomor 47 Tahun 2008 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara

	<p>3. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah;</p> <p>4. Kementerian Lingkungan Hidup;</p> <p>5. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak;</p> <p>6. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi;</p> <p>7. Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal;</p> <p>8. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional;</p> <p>9. Kementerian Badan Usaha Milik Negara;</p> <p>10. Kementerian Perumahan Rakyat; dan</p> <p>11. Kementerian</p>	<p>b. Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya;</p> <p>c. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; dan</p> <p>d. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya.</p>
--	--	--

	Pemuda dan Olah Raga	
4. Kementerian Koordinator	<p>a. Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan</p> <p>b. Kementerian Koordinator Bidang Prekonomian</p> <p>c. Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat</p>	<p>a. Sinkronisasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;</p> <p>b. Koordinasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;</p> <p>c. Pengendalian penyelenggaraan urusan kementerian sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b;</p> <p>d. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;</p> <p>e. Pengawasan atas pelaksanaan tugasnya; dan</p> <p>f. Pelaksanaan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden</p>

Jika diperhatikan table tersebut diatas bahwa tugas dan fungsi kementerian masih tumpang tindih. Kementerian sudah perlu

direvitalisasi, atau direstrukturisasi atau dirampingkan. Ada kementerian yang seharusnya digabung seperti Kementerian Pertanian dan Kementerian Kehutanan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak digabung masuk pada Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Riset dan Teknologi bergabung masuk pada Kementerian Pendidikan Nasional dan bahkan menurut peneliti ada Kementerian yang tidak perlu ada misalnya Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal dan Kementerian Perumahan Rakyat, kita sudah menganut Desentralisasi atau Otonomi Daerah. Tujuan Otonomi Daerah adalah salah satu mempercepat daerahnya lebih maju untuk mencapai kesejahteraan. Dan juga pada kementerian koordinator melihat posisi Menko tidak perlu ada, Menko juga tidak memimpin Departemen, kehadiran Menkon pada jajaran kabinet mengakibatkan *double Jobdiscreptions*, dalam teori organisasi *double Jobdiscreptions* akan mengakibatkan struktur semakin besar, dan struktur yang besar mengakibatkan beban anggaran juga meningkat, dan struktur yang besar sangat berseberangan dengan efektifitas dan efisiensi. Dan bertentangan dengan slogan SBY-Boediono pada saat berkampanye yang menginginkan Indonesia 'Good Government'. Slogan itu sebagai hal yang bagus dan tepat bila dilakukan perampingan kabinet. Didalam UU RI Nomo 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara pada pasal 6 dikatakan bahwa setiap urusan pemerintahan tidak harus di bentuk dalam satu Kementerian

tersendiri, oleh karena itu seharusnya presiden jernih melihat kebutuhan bangsa, presiden harus bebas nilai dalam menentukan pejabat-pejabat yang akan membantunya, agar bangsa kedepan adalah bangsa yang benar-benar “striil”. ada Peraturan Pemerintah mengenai rekruturisasi organisasi pemerintah (PP No 8 Tahun 2003) dan sudah ada Grang Regin Reformasi Birokrasi (PP No 81 Tahun 2010), Inpres N0 5 Tahun 2004, dan UU RI No 32 2004. Kesemuanya ini setidaknya menjadikan sebuah landasan untuk mereformasi lembaga kementerian.

3. Desain/Model Kelembagaan Kementerian Negara dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Republik Indonesia

Pembentukan kabinet merupakan salah satu tugas yang harus dilaksanakan dalam waktu dekat oleh Presiden, yaitu paling lama 14 hari kerja sejak presiden mengucapkan sumpah/janji.

Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 harus dibentuk dalam satu kementerian tersendiri. Untuk kepentingan sinkronisasi dan koordinasi urusan kementerian, presiden juga dapat membentuk kementerian koordinasi. Jumlah seluruh kementerian maksimal 34 kementerian (UU RI NOmor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara)

Didalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara dan Peraturan

Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, Kementerian di kelompok dalam 3 (tiga) kelompok dapat dilihat pada Table berikut ini

Table 4.5
Kementerian dan Struktur Organisasinya berdasarkan UU RI
Nomor 39/2008 Tentang Kementerian Negara

Kementerian	Struktur Organisasinya
<p>1. Kementerian yang urusan pemerintahan disebutkan secara tegas dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945</p>	<p>g. Pemimpin, yaitu Menteri h. Pembantu Pemimpin, yaitu Sekretaris Jenderal i. Pelaksana tugas pokok, yaitu Direktorat Jenderal j. Pengawas yaitu, Inspektorat Jendelal k. Pengawas, yaitu Badan dan/atau Pusat l. Pelaksana tugas pokok di daerah dan/atau perwakilan luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan</p>

<p>2. Kementerian yang urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945</p>	<p>5. Pemimpin, yaitu Menteri 6. Pembantu pemimpin, yaitu Sekretaris jenderal 7. Pelaksana, yaitu Direktorat Jenderal 8. Pengawas, yaitu Inspektorat Jenderal 9. Pendukung, Badan dan/atau Pusat</p>
<p>3. Kementerian urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan singronisasi program pemerintah</p>	<p>a. Pemimpin, yaitu Menteri b. Pembantu pemimpin, yaitu Sekretaris Kementerian c. Pelaksana, yaitu Deputi d. Pengawas, yaitu Inspektorat</p>
<p>4. Kementerian Koordinator</p>	<p>a. Pemimpin, yaitu Menteri Koordinator b. Pembantu pemimpin, yaitu Sekretaris Kementerian Koordinator c. Pelaksaana, yaitu Deputi Kementerian Koordinator d. Pengawas, yaitu Inspektorat</p>

Susunan organisasi Kementerian tersebut diatas mempunyai tugas sebagai berikut:

1) Menteri

Menteri mempunyai tugas memimpin Kementerian sesuai dengan bidang tugas Kementerian

2) Pembantu pemimpin, yaitu Sekretariat Jenderal,

Sekretaris Jenderal berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri dan dipimpin oleh Sekretaris Jenderal dan mempunyai tugas melaksanakan koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh organisasi di lingkungan Kementerian. Dalam melaksanakan tugas Sekretariat Jenderal menyelenggarakan fungsi:

- a. Koordinasi kegiatan Kementerian;
- b. Koordinasi dan penyusunan rencana dan program Kementerian;
- c. Pembinaan dan pemberian dukungan administrasi yang meliputi ketatausahaan, kepegawaian, keuangan, kerumahtanggaan, arsip dan dokumentasi Kementerian;
- d. Pembinaan dan penyelenggaraan organisasi dan tata laksana, kerja sama, dan hubungan masyarakat;
- e. Koordinasi dan penyusunan peraturan perundang-undangan dan bantuan hukum;
- f. Penyelenggaraan pengelolaan barang milik/kekayaan negara; dan
- g. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Menteri.

Sekretaris Jenderal terdiri atas paling banyak 5 (lima) Biro dan masing-masing Biro terdiri atas 4 (empat) Bagian dan

masing-masing Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) subbagian

3) Unsur Pelaksana, yaitu Direktorat Jenderal.

Direktorat Jenderal berada dibawah Dalam melaksanakan tugas Direktorat Jenderal menyelenggarakan fungsi:

- a. Perumusan kebijakan Kementerian di bidangnya;
- b. Pelaksanaan kebijakan Kementerian di bidangnya;
- c. Penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidangnya;
- d. Pemberian bimbingan teknis dan evaluasi; dan
- e. Pelaksanaan administrasi Direktorat Jenderal.

Jumlah Direktorat Jenderal ditentukan sesuai dengan kebutuhan dan beban kerja. Direktorat Jenderal terdiri atas Sekretariat Direktorat Jenderal dan paling banyak 5 (lima) Direktorat. Sekretariat Direktorat Jenderal terdiri atas paling banyak 4 (empat) Bagian, dan Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) Sub-bagian. Direktorat terdiri atas paling banyak 5 (lima) Sub-direktorat dan 1 (satu) Sub-bagian Tata Usaha. Sub-direktorat terdiri atas 2 (dua) Seksi.

4) Selain Direktorat Jenderal, juga ada Deputy Kementerian sebagai unsur pelaksana

Deputy Kementerian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri. Deputy Kementerian dipimpin oleh Deputy. Deputy Kementerian mempunyai tugas menyiapkan

perumusan kebijakan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya. Dalam melaksanakan tugas Deputi Kementerian secara administratif dikoordinasikan oleh Sekretaris Kementerian.

Dalam melaksanakan tugas, Deputi Kementerian menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyiapan perumusan kebijakan di bidangnya;
- b. Koordinasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
- c. Pemantauan, analisis, evaluasi, dan pelaporan tentang masalah atau kegiatan sesuai dengan bidangnya; dan
- d. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Menteri sesuai dengan bidangnya.

Jumlah Deputi Kementerian ditentukan sesuai dengan kebutuhan dan beban kerja. Deputi Kementerian terdiri atas paling banyak 5 (lima) Asisten Deputi. Asisten Deputi terdiri atas paling banyak 4 (empat) Bidang, dari masing-masing Bidang terdiri atas 2 (dua) Subbidang.

5) Unsur Pengawas, yaitu Inspektorat Jenderal

Inspektorat Jenderal berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri. Inspektorat Jenderal dipimpin oleh Inspektur Jenderal.

Inspektorat Jenderal mempunyai tugas melaksanakan pengawasan intern di lingkungan Kementerian. Dalam

melaksanakan tugas Inspektorat Jenderal menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyiapan perumusan kebijakan pengawasan intern;
- b. Pelaksanaan pengawasan intern terhadap kinerja dan keuangan I. melalui audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya;
- c. Pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan
- d. Penyusunan laporan hasil pengawasan; dan
- e. Pelaksanaan administrasi Inspektorat Jenderal.

Inspektorat Jenderal terdiri atas Sekretariat Inspektorat Jenderal dan paling banyak 5 (lima) Inspektorat. Sekretariat Inspektorat Jenderal terdiri atas paling banyak 4 (empat) Bagian, dan Bagian terdiri atas 2 (dua) Subbagian. Inspektorat terdiri atas 1 (satu) Subbagian Tata Usaha dan Kelompok Jabatan Fungsional Auditor.

6) Unsur Pendukung, yaitu Badan dan/atau Pusat

Badan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri. Badan dipimpin oleh Kepala Badan. Badan terdiri atas Sekretariat Badan dan paling banyak 4 (empat) Pusat/ Biro dan Sekretariat Badan terdiri atas paling banyak 4 (empat) Bagian, dan Bagian terdiri atas paling banyak 3 (tiga) Subbagian.

Pusat yang tempat kedudukannya tidak satu lokasi dengan tempat kedudukan Sekretariat Badan terdiri atas 1 (satu)

Subbagian Tata Usaha atau Bagian Tata Usaha yang terdiri atas 2 (dua) Subbagian, dan Kelompok Jabatan Fungsional dan/atau dapat terdiri atas paling banyak 3 (tiga) Bidang yang masing-masing Bidang terdiri atas 2 (dua) Subbidang.

Jumlah Pusat ditentukan sesuai dengan kebutuhan dan beban kerja. Pusat terdiri atas Bagian Tata Usaha dan Kelompok Jabatan Fungsional dan/atau dapat terdiri atas paling banyak 3 (tiga) Bidang. (3) Bagian Tata Usaha terdiri atas paling banyak 3 (tiga) Subbagian. (4) Bidang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) Subbidang

Badan dan/atau Pusat mempunyai tugas melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidangnya dan/atau pengembangan sumber daya manusia dan/atau pengelolaan data dan informasi dan/atau kegiatan lain dalam rangka pemberian dukungan pemikiran dan rekomendasi, serta peningkatan kapasitas sumber daya di lingkungan Kementerian.

Dalam melaksanakan tugas Badan dan/atau Pusat menyelenggarakan fungsi:

- a. Penyusunan kebijakan teknis, rencana dan program di bidangnya;
- b. Pelaksanaan tugas di bidangnya;
- c. Pemantauan, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas di bidangnya; dan

d. Pelaksanaan administrasi Badan dan latau Pusat.

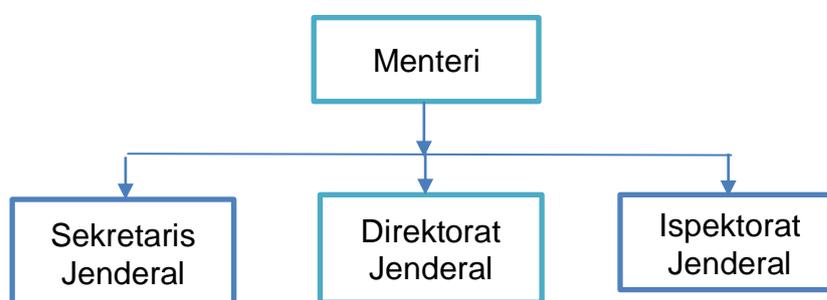
Dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi juga dikatakan bahwa Menteri dibantu oleh staf ahli, yang merupakan satu kesatuan dalam susunan organisasi Kementerian. Menteri dibantu oleh paling banyak 5 (lima) Staf Ahli. Staf Ahli berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri dan secara administratif dikoordinasikan oleh Sekretaris Kementerian. Staf Ahli mempunyai tugas memberikan telaahan kepada Menteri mengenai masalah tertentu sesuai bidang keahliannya.

Dalam peraturan ini juga tertuang bahwa dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, pada Kementerian tertentu dapat dibentuk jabatan Wakil Menteri. Wakil Menteri mempunyai tugas membantu Menteri dalam memimpin pelaksanaan tugas Kementerian. Wakil Menteri berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri. Wakil Menteri merupakan pejabat karir dan bukan merupakan anggota Kabinet. Pejabat karir sebagaimana dimaksud adalah pegawai negeri yang telah menduduki jabatan struktural eselon I.a.

Kemudian juga dikatakan bahwa Di lingkungan Kementerian dapat diangkat paling banyak 3 (tiga) orang Staf Khusus Menteri yang selanjutnya disebut Staf Khusus. Staf Khusus

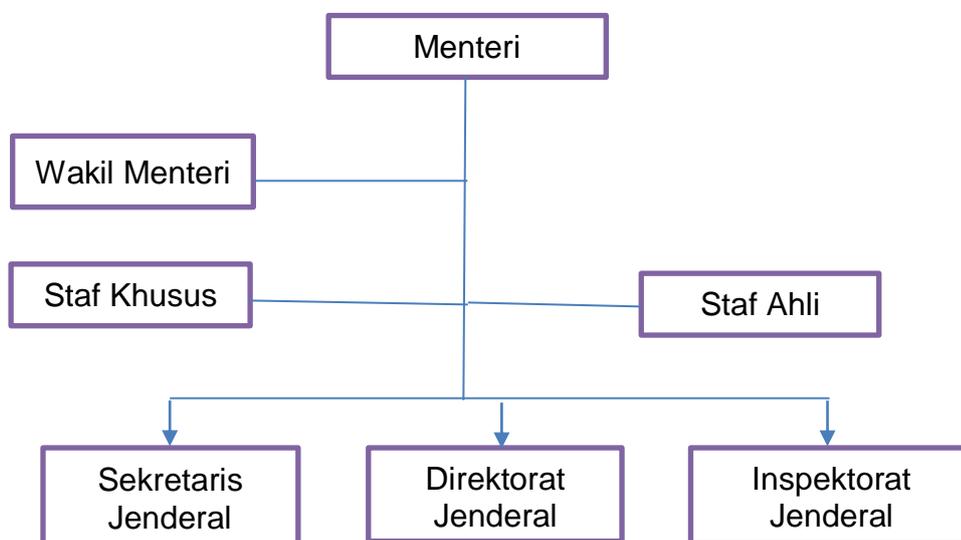
sebagaimana dimaksud bertanggung jawab kepada Menteri. Staf Khusus mempunyai tugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Menteri sesuai penugasan Menteri dan bukan merupakan bidang tugas unsur-unsur organisasi Kementerian. Staf Khusus dalam melaksanakan tugasnya wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi yang baik dengan unit organisasi di lingkungan Kementerian. Tata kerja Staf Khusus diatur oleh Sekretaris Kementerian Koordinator atau Sekretaris Jenderal atau Sekretaris Kementerian. Pengangkatan Staf Khusus ditetapkan dengan Keputusan Menteri. Staf Khusus dapat berasal dari pegawai negeri atau bukan pegawai negeri. Pegawai negeri sebagaimana dimaksud terdiri dari Pegawai Negeri Sipil, Anggota Tentara Nasional Indonesia, dan Anggota Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Gambar 1
Struktur Organisasi Kementerian secara Umum
berdasarkan UU RI Nomor 39/2008



Gambar 1

Struktur Organisasi Kementerian berdasarkan Peraturan
Presiden RI Nomor 47/2009



Memperhatikan struktur Kementerian tersebut diatas ada dua hal yang peneliti garis bahawahi yaitu

1. Tampak bahwa tidak adanya sinkronisasi regulasi dengan yang regulasi lainnya, salah satu contoh UU RI Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara dengan Peraturan Presiden RI Nomor 47 Tahun 2009 Tentang pembentukan dan Organisasi Kementerian tersebut diatas, dimana dalam UU RI Nomor 39/2008 dalam struktur organisasi Kementerian tidak ada tercantum Wakil Menteri, Staf Khusus, dan Staf Ahli, namun pada Peraturan Presiden RI Nomor 47/2009
2. Postur kelembagaan pemerintah pusat saat ini bisa dikatakan masih belum mencerminkan kelembagaan yang tepat ukuran (*rightsized*) sesuai dengan kebutuhan dan

beban kerja organisasi. Keberadaan UU RI Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kementerian Negara yang sudah efektif dijalankan sejak Kabinet Indonesia Bersatu II masih belum bisa menghadirkan suatu potret kelembagaan Pusat yang tepat ukuran dan fungsi, efisiensi, dan efektif. Ini bisa dilihat pada struktur kelembagaan dalam Peraturan Presiden RI Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara dimana memberikan peluang untuk mengangkat staf Ahli Kementerian, Staf Khusus Kementerian, dan juga bahkan mengangkat Wakil Menteri.

3. Keberadaan Staf Ahli, Staf Khusus, dan Wakil Menteri, ini bisa menjadikan struktur kelembagaan Kementerian Negara, tidak efektif dan efisiensi, karena apabila melihat kepada tugas, fungsi dan kewenangannya staf Ahli mempunyai tugas adalah memberikan telaahan kepada Menteri mengenai masalah tertentu sesuai dengan bidang keahliannya, kemudian Staf Khusus mempunyai tugas adalah memberikan saran dan pertimbangan kepada Menteri sesuai penugasan Menteri dan bukan merupakan bidang tugas unsur-unsur organisasi Kementerian, dan Wakil Menteri mempunyai tugas adalah membantu Menteri dalam memimpin pelaksanaan tugas Kementerian.

Fenomena tersebut diatas, jika setiap kementerian mengangkat Staf Ahli, Staf Khusus, dan juga mengangkat Wakil Menteri, ini bisa menciptakan struktur organisasi yang besar/gemuk, bahkan menjadi tumpang tindih dan berbenturan satu sama lainnya, karena dilihat didalam pasal 9 Peraturan Presiden RI Nomor dikatakan bahwa pelaksana tugas pokok Kementerian adalah Direktorat Jenderal. Direktorat Jenderal mempunyai fungsi, merumuskan kebijakan Kementerian, pelaksana kebijakan Kementerian, menyusun norma, standar, prosedur, dan kriteria di biangnya, memberikan bimbingan teknis dan evaluasi, dan melaksanakan administrasi Direktorat Jenderal.

Oleh karena itu peneliti melihat bahwa keberadaan Wakil menteri, Staf Ahli dan Staf Khusus yang diatur dalam Peraturan Presiden RI Nomor 47 Tahun 2009, tidak perlu ada, karena penambahan struktur organisasi ini berimplikasi pada struktur organisasi secara keseluruhan. Bertambahnya unit organisasi berarti bertambah pula sumber daya manusia, jabatan, anggaran dan fasilitas serta sarana dan prasaranya, jelas ini menjadi beban anggaran. Secara teori apabila struktur organisasi yang baru dibentuk tersebut memiliki fungsi yang sangat urgent maka tidak akan ada persoalan. Namun, jika unit organisasi yang baru dibentuk kurang

memiliki relevansi dan urgensi peran maka akan membani anggaran negara.

Dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden RI Nomor 47 Tahun 2009 ini menurut peneliti bahwa Ketidaktegasan pemerintah dalam menata birokrasi khususnya di Kementerian dan pemerintah tidak sepenuh hati menjalankan pemerintahan secara efektif dan efisiensi, bahkan di era reformasi ini tuntutan untuk menyusun organisasi publik yang miskin struktur kaya fungsi salah satu visi pemerintah. Hal ini sejalan dengan pandangan Thoha mengatakan bahwa "pemerintah masih setengah hati dalam melakukan reformasi birokrasi karena proses birokrasi reformasi yang dijalankan masih parsial. Lembaga birokrasi pemerintah menurut penjelasan dari pemerintah telah banyak mengalami perubahan, akan tetapi secara strategi saya memandangnya belum banyak dilakukan reformasi yang menyeluruh. Saya sering mengatakan rancang bangun (grand design) reformasi birokrasi pemerintah belum ada. Adapun yang dilaksanakan adalah reformasi yang tidak ada sambungannya satu reformasi dengan reformasi yang lain dalam birokrasi pemerintah. Sebagai contoh reformasi pelayanan public antara satu departemen dengan departemen lainnya tidak ada sambungannya. Demikian pula antara pemerintah daerah satu dengan yang lain tidak ada kaitannya sehingga ada

daerah lain tidak ada perubahan. Ini menunjukkan pelaksanaan reformasi yang tidak menyeluruh¹⁷⁰,” Kemudian Wahyudi Kumorotomo “mengatakan bahwa dewasa ini berkembang tuntutan untuk menyusun organisasi publik yang miskin struktur kaya fungsi oleh karena itu dalam menyusun struktur organisasi, aspek kompleksitas seharusnya menjadi perhatian para manajer di sektor publik, karena organisasi publik adalah milik publik yang dibiayai dengan uang publik.¹⁷¹” juga teori yang dikemukakan oleh The Liang yang mengatakan bahwa Penyusunan struktur organisasi harus memperhatikan aspek objektif fungsi dan tujuan struktur organisasi yang akan ditambah atau di likuidasi, apabila kondisi objektif organisasi memaksa organisasi untuk menambah struktur baru. Sebaliknya, jika fungsi dan tugas suatu struktur organisasi sudah tidak relevan dan tidak dibutuhkan lagi maka manajer harus menghapus struktur tersebut. Oleh karena itu The Liang Gie mengatakan bahwa:

- 2) Penambahan dan pengurangan suatu organisasi harus benar-benar berdasarkan volume kerja sehingga dapat dihindarkan pembentukan satuan organisasi yang hanya berdasarkan keinginan untuk mendudukkan seorang kawan, keluarga, kawan separtai, dan lain sebagainya padahal tidak ada pekerjaan yang harus dikerjakan. Demikian pula sebaliknya tidak ada terjadi

¹⁷⁰ Miftha Thoha, Reformasi Birokrasi Pemerintah, Makalah yang disampaikan pada Konferensi Administrasi Negara di FISIPOL-UGM, 29 Juni 2008 HLm 1

¹⁷¹ Kumorotomo . Akuntabilitas Birokrasi Publik di Indonesia, Pustaka Pelajar. 2005

penghapusan sesuatu satuan organisasi hanya karena pimpinan tidak senang dengan kepala sesuatu satuan bagian organisasi. Karena menambah itu lebih muda dari pada mengurangi. Oleh karena itu dipertimbangkan secara matang bahwa benar-benar memang volume kerja bertambah dan pertambahan volume kerja itu akan berjangka terus menerus sebab apabila tidak menerus akan berakibat perlunya dilakukan penghapusan sisi

- 3) Pengelompokan segenap aktifitas kedalam satuan-satuan organisasi yang jumlahnya sedikit mungkin dapat terciptanya sejauh mungkin fungsi yang menyeluruh yang menitik beratkan pada tercapinya fungsi satuan organisasi.

Desain kelembagaan pemerintah selalu terkait dengan tujuan berbangsa dan bernegara. Tujuan negara pada umumnya dinyatakan secara jelas dalam konstitusi. Sebagian negara menyebutkan negara mereka dalam bagian pembukaan (preamble) yang kemudian diterjemahkan lebih lanjut ke dalam batang tubuh konstitusi, seperti yang terdapat dalam Amerika Serikat, Prancis, dan Indonesia. Sebagian negara lain yang tidak memiliki bagian pembukaan dalam konstitusinya menyebutkan secara umum tujuan negara dalam batang tubuhnya. Tujuan negara juga merupakan sebuah konsep yang jelas di negara yang tidak memiliki konstitusi tertulis seperti Inggris. Tujuan berbangsa dan bernegara yang tercantum dalam konstitusi inilah menjadi dasar bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan.

Dalam prespektif kelembagaan pemerintah di berbagai negara secara tegas menunjukkan bahwa desain kelembagaan yang ada memang secara jelas dan tegas diarahkan pada pencapaian tujuan negara. Sebagai contoh Amerika Serikat telah membentuk Departemen Urusan Veteran sejak tanggal 1 Juli 1930. Departemen ini memiliki peran yang sangat signifikan dalam menyediakan pelayanan kesehatan dan kesejahteraan dari para veteran, anggota keluarga mereka, dan mereka yang telah memberikan jasanya kepada negara (survivors). Departemen ini adalah departemen terbesar kedua setelah Departemen Pertahanan. Departemen ini sangat penting perannya dalam pencapaian kepentingan nasional (nasional interest) dari Amerika Serikat di kanca internasional. Contoh yang lain adalah Jepang yang telah membentuk Departemen Perdagangan Internasional dan Industri (Ministry of Internasional Trade and Industry/MITI) pada Bulan Mei Tahun 1949 yang menjadi arsitek utama dari kebijakan industrial di Jepang pasca PD II. Keberadaan MITI menandai terbentuknya negara pembangunan (developmental state) dimana peran negara sangat dominan perencanaan makro ekonomi dalam rangka mengejar proses industrialisasi JEPANG dari negar-negar yang lebih maju. Atas peran dari kementerian ini, Jepang kemudian segera bangkit dari kerperukan setelah kekalahannya dalam PD II. Saat ini Jepang telah menjadi salah satu negara

dengan ekonomi terbesar di dunia yang tergabung dalam G*. saat ini, negara yang menganut.

Pengalaman di Indonesia sejauh ini juga memperlihatkan bahwa pengelolaan kelembagaan pemerintah sangat dipengaruhi oleh tujuan dari pemerintah dalam periode tertentu. dalam periode Orde Baru, pengelolaan kelembagaan pemerintah sangat dipengaruhi oleh tujuan negara saat itu yang diformulasikan dalam konsep trilogi pembangunan, yaitu stabilitas nasional yang dinamis, pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya. Target utama dari trilogi pembangunan adalah Indonesia yang sejajar dengan negara maju pada tahun 2019/2020 melalui dua periode pembangunan jangka Panjang. Target inilah yang kemudian diterjemahkan lebih detail dalam apa yang dulu dikenal sebagai Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) yaitu,

1. REPELITA I (1969-1974) dengan sasaran pokok keterpenuhan kebutuhan pangan, sandang dan prasarana yang menunjang pertanian.
2. REPELITA II (1974-1979) dengan sasaran pokok tercukupinya kebutuhan pangan dalam negeri sebagai dasar dari berkembangnya industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku.
3. REPELITA III (1979-1989) dengan sasaran pokok swasembanda pangan dan berkembangnya industri yang

mengelolah bahan baku menjadi bahan baku menjadi bahan jadi.

4. REPELITA IV (!984-1989) dengan sasaran pokok swasembada pangan dan berkembangnya industry yang dapat menghasilkan mesin-mesin industry sendiri.
5. REPELITA V (!989-1994) dengan sasaran pada bidang transportasi, komunikasi dan Pendidikan.

Secara umum susunan Kabinet Pembangunan I sampai kabinet Pembangunan V dalam periode Orde Baru tersebut mencerminkan upaya dari pemerintah saat itu untuk melaksanakan tujuan negara yang diwujudkan dengan konsep trilogy pembangunan dan pencapaian sasaran pokok untuk masing-masing REPELITA dengan semangat teknokratisme yang sangat kental, dan jumlah kementerian saat Orde Baru adalah tidak pernah lebih dari 30 (tiga puluh) kementerian.

Pasca lengsernya Presiden Soeharto, Indonesia memasuki masa transisi menuju demokrasi dengan karakteristik utamanya yaitu dinamika politik yang sangat tinggi. Konteks sosial politik dengan demikian telah berubah, dimana jika dalam periode Orde Baru pembangunan ekonomi telah menjadi tujuan pokok, maka dalam periode Reformasi pembangunan politik telah menggeser pembangunan ekonomi. Tujuan negara memang masih menjadi dasar utama dalam mendesain kelembagaan pemerintah pusat. Namun demikian,

tidak dapat dipungkiri bahwa faktor-faktor akomodasi dan kompromi diantara kekuatan-kekuatan politik yang ada juga sangat mempengaruhi desain kelembagaan pemerintah pusat. Indikasi yang paling mudah dari pertimbangan akomodasi dan kompromi tersebut adalah nama-nama cabinet pada periode Reformasi, yaitu Kabinet Persatuan nasional, Kabinet Gotong Royong, Kabinet Bersatu I dan Kabinet Bersatu II. Konsekwensinya, tidak mengherankan jika dalam setiap periode kabinet tersebut jumlah kementeriannya juga bertambah. Teori kontingensi dalam organisasi mengajarkan bahwa setiap organisasi harus menyesuaikan diri dengan perkembangan lingkungan strategi di sekitarnya. Hal ini sangat penting agar organisasi yang ada akan mampu menjawab dan sesuai dengan tuntutan lingkungan strateginya. Pengelolaan kelembagaan pemerintah di berbagai negara juga secara tegas menunjukkan bahwa desain kelembagaan diarahkan untuk merespon perkembangan lingkungan strategis. Contoh adalah desain kelembagaan pemerintah yang diadopsi oleh Korea Selatan. Pada tahun 2008-2013 negara ini memiliki Kementerian Ekonomi Pengetahuan (Ministry of Knowledge Economy) sebagai penggabungan dari Kementerian Perdagangan, Kementerian Industri dan Energi, Kementerian Informasi dan Komunikasi, dan Kementerian Ilmu Pengetahuan dan Teknologi, Kementerian Ekonomi. Pada tahun 2013

Kementerian ini diubah menjadi Kementerian Perdagangan, Industri dan Energi, ini artinya bahwa prinsip efektifitas dan efisiensi menjadi sangat penting dalam proses mendesain kelembagaan pemerintah pusat untuk menghindari adanya duplikasi dan tumpang tindih tugas dan fungsi.

Bercermin dari fenomena tersebut diatas pemerintah Republik Indonesia harus menata atau mendesai kembali kelembagaan negara khususnya kelembagaan Kementerian kearah yang lebih baik, yaitu tepat ukuran (right sizing), tepat fungsi (right function), dan tepat aturan. Dalam merumuskan desain kelembagaan kementerian pemerintah pusat ini, prinsip efisiensi dan efektifitas juga akan menjadi pertimbangan penting agar terbentuk mesin pemerintahan yang efektif dan efisiensi pada periode kepemimpinan nasional di tahun 2004-2014, guna mencapai tujuan berbangsa dan bernegara seperti yang tercantum dalam pembukaan UUD Negara Republik Indonesia tahun 1945

BAB V

PENUTUP

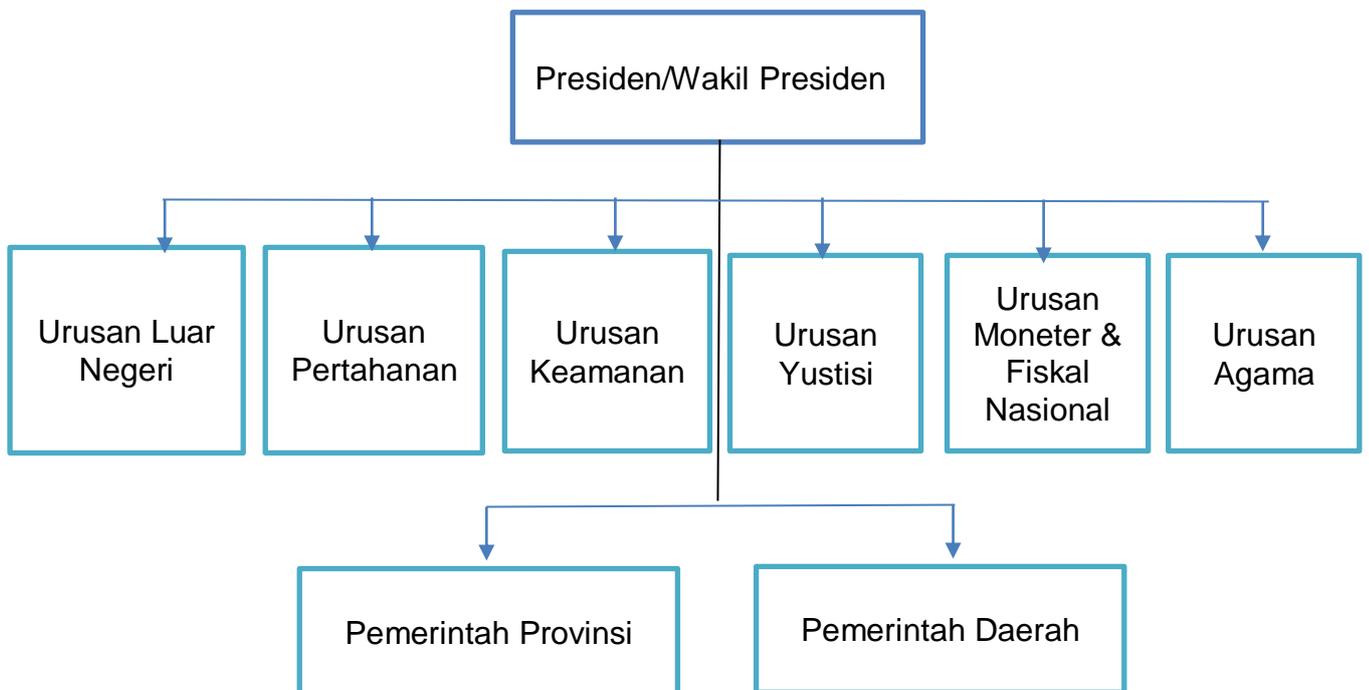
1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang dilakukan maka dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Kedudukan kementerian negara dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sangatlah penting, oleh karena kementerian negara sebagai penyelenggara urusan pemerintahan negara yang menjalankan dan menyelenggarakan fungsi, tugas pemerintahan sehari-hari
- b. Idealnya sebuah kementerian negara dibentuk harus berpedoman pada pembagian urusan pemerintah antara pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota yang secara tegas telah diatur dalam Undang-Undang
- c. Model/Desain kelembagaan Kementerian negara yang ideal, dengan adanya perubahan UUD NRI Tahun 1945, maka desain makro kerangka kelembagaan kementerian negara harus ditata kembali

Gambar

Model Ideal Kelembagaan Kementerian Negara di Indonesia



2. Saran

Dari uraian kesimpulan yang telah dikemukakan, maka disarankan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Dalam memahami kedudukan hukum kementerian negara, maka presiden sebagai pemegang hak prerogatif dalam mengangkat dan memberhentikan menteri harus tetap mengacu pada Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tentang Kementerian Negara, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan

Daerah, Dan Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

- b. Dalam rangka menciptakan kemententerian Negara yang ideal, maka sebaiknya Presiden mengatur fungsi dan wewenang Kementerian Negara lebih efektif dan efisien. Dan Presiden harus mampu mengatur hubungan antar satu Kementerian Negara dengan Kementerian Negara lainnya, sehingga pembagian fungsi dan wewenang senantiasa berdasarkan, kebijakan, pelaksanaan, pelayanan, koordinasi, agar tidak terjadi tumpang tindih fungsi dan wewenang Kementerian Negara dalam menyelenggarakan pemerintahan
- c. Kompleksnya permasalahan bangsa harus diakomodasi melalui struktur yang fleksibel, dan tidak dibatasi dengan struktur yang kaku. Karena itu, diperlukan upaya konsolidasi dalam rangka melakukan penataan ulang desain Kelembagaan Kementerian Negara yang efektif dan efisien

DAFTAR PUSTAKA

- Alan R. Ball & B.Guy Peters, 2000. *Modern Politics and Government*, edisi ke-6 Macmillan Press
- Aminuddin Ilmar. 2007. Hubungan Kewenangan Antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah Dalam Rangka Meningkatkan Demokratisasi Pemerintahan, Naskah, dibacakan pada Upacara Penerimaan Jabatan Guru Besar dalam Bidang ilmu Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara pada Fakultas Hukum UNHAS, Tanggal 6 Juni 2007.
- Arend Lijphart, 1994. *Presidentialism and Majoritarian Democracy: Theoretical Observations*, dalam Juan J. Linz & Arturo Valenzuela (*edit.*)
- _____. 1999. *Patterns of Democracy: Government Forms and performance in Thirty six Countries*, Yale University Press
- Astin Riyanto, 2006. *Teori Konstitusi*, Yapindo, Bandung
- Bagir Manan. 1993. Perjalanan Historis Pasal 18 UUD NRI Tahun 1945. USIKA, Jakarta.
- _____, 1996, *Politik PerUndang-Undangan Dalam Rangka Mengantisipasi Liberalisasi Perekonomian*, FH-UNILA, Bandar Lampung
- Billi Tunas, 2007. *Pendekatan Sistem*, Rakasta Samasta, Jakarta
- Bivitri Susanti dkk, 2000. *Semua Harus Terwakili : Studi Mengenai Reposisi MPR, DPR, Dan Lembaga Kepresidenan Indonesia*,

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, Jakarta

Brubo Leoni, 1972. *Freedom and the law*, USA Nask Publishing, Los Angeles

Budiono Kusumohamidjojo. 1999. *Ketertiban yang Adil, Problematika Filsafat Hukum*. Jakarta. Grasindo

Daniel Chirot (ed.) 1991. *The Crisis of Leninism and the decline of the Left; The Revolution of 1989*, University of Washington Press, London

Deni Indrayana. 2008. *Amandemen Undang-Undang dasar 1945, Antara Mitos dan Pembongkaran*. Jakarta ; Nizan pustaka.

Dicey, A.V, 1897. *introduction to the study of the law of the constitution, macmillan and Co*, London

Djokosoetono. 2006. *Hukum Tata Negara*, Dihimpun oleh harun Alrasid, Ind Hill. Co, Jakarta Selatan.

Donald C.Hodges, 1981. *the Bureaucratization of Socialism*, The University of Massachussetts Press, USA.

Douglas V.Verney, 1992, *parliamentary government and presidential government, dalam parliamentary versus presidential government, arend lijphart (edit), oxford university press*

_____, 1959. *Parliamentary Government and Presidential Government, Democracy in America*, The New American Library, New York

Eva Liu, 2000. *System of Government in some Foreign Countries :France, Research and Library Service*, Division Legislative Council secretariat, Hongkong.

- Francis Fukuyama. 2005. *Memperkuat Negara Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad ke-21*. Jakarta PT Gramedia Pustaka Utama.
- Gina Misiroglu, 2003. *the Handy Politics Answer Book*. Visible Ink, Detroit
- H.A.K Pringgodigdo. 1981. *Tiga Undang-Undang Dasar*. Cetakan ke-5. Jakarta PT Pembangunan.
- Harun Alrasyid, 1999. *Pengisian Jabatan Presiden*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta
- Hendarmin Ranadireksa, 2007. *Arsitektur Konstitusi Demokrasi*, fokus media, Bandung
- I Made Pasek Diantha, 1990. *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan dalam Demokrasi Modern*, Abardin, Bandung
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Buku I. Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1993
- Irving Stevens, 1996. *constitutional and administrative law*, cavendish publishing, London
- Jackquelin Martin & Chris Turner, 2006. *Castutional & Administrative Law*, Horder Arnold
- Jimly Asshiddiqie, 2004. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD NRI TAHUN 1945*, FH UII Press, Yogyakarta
- _____, 2006. *Perkembangan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca*

Reformasi, Konpress, Jakarta

___-,1994. *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan pelaksanaannya di Indonesia*, Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta

_____,2009. *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, PT.Bhuana Ilmu Populer, Jakarta

_____2007. *Pokok-pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Buana Ilmu Populer

_____,1996. *Pergumulan Peran Pemerintah Dan Parlemen Dalam Sejarah :Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI Press

_____2010. *Konstitusi dan konstitusionalisme Indonesia*. Cetakan I. Jakarta. Sinar Grafika.

_____2010. *Pengantar Hukum Tata negara*. Cetakan ke-2. Jakarta : Raja Grafindo Persada Jakarta.

J.T.Sidel, 1999. *Capital, Coercion And Crime,Bossism In The Philippines*, Standford University Press, Standford

Kamal Hijaz. 2010. *Efektifitas Penyelenggaraan Kewenangan Dalam Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*. Makassar : refleksi.

Koentjoro Halim, Diana. 2004. *Hukum Administrasi Negara*. Cetakan Pertama. Bogor selatan : Ghalia Indonesia.

La Ode Husen, 2005. *Hubungan fungsi Pengawasan DPR dengan BPK Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*, CV. Bandung

Lon Fuller, 1964. *The Morality of Law*, Yale University Press, New

Haven, USA

Louis W.Koenig, 1965.*The Chief executive*, Harcourt, Brace & World, Inc.

Marbun, Moh Mahfud M.D. 2009. Pokok-Pokok Hukum administrasi Negara. Edisi Pertama. Yogyakarta : Liberty.

Matutu Daeng Mustami, dkk 2004. Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya Di Indonesia. Yogyakarta : UII Press Yogyakarta.

Malcolm Macdonald,1961,*The Rule of Law*, Southern Methodist University Press, Dallas, USA

Matthew Crenson & Benjamin Ginsberg, 2007. *Presidential Power : Unchecked an Unbalanced*, W.W Norton & Company, New York, London

Maxasasi Indra , 2011. *Dinamika Hukum Tata Negara Indonesia* , PT.Refika Aditama, Bandung

M.J.C Vile, 1967.*Constituionalism and The Saparation of power*, claderon Press, Oxford,

Miriam budiarjo,1991, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Catatan XIII, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

_____, 1980. *Dasar-dasar Ilmu politik*,Gramedia, Jakarta

-----,2006.*Dasar-Dasar Ilmu Politik*,Gramedia Pustaka Utama,Jakarta

_____,2006. *Dasar-Dasar Ilmu Potitik*, Cetakan ke-29, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

Muchtar Pakpahan, 2006. *Ilmu Negara dan Bumi Politik*, Bumi

intitama Sejahtera, Jakarta

Munir Fuady, 2009. *Teori Negara Hukum Modern (rechtsstaat)*, Refika Aditama, Bandung

Mustamin DM, dkk, 1999. *Mandat, Delegasi, Attribusi dan Implementasinya di Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.

Moh.Yamin, *Naskah Persiapan UUD NRI TAHUN1945*, Jajasan Prapantja, Jakarta

Moch.Tolchah Mansoer, 1976. *Pembahasan Aspek Tentang Kekuasaan-Kekuasaan eksekutif dan Legislatif Negara Indonesia*, Pradnya Paramita, Jakarta

Moh.Mahfud MD,1993. *Dasar dan struktur Ketatanegaraan Indonesia*, UII Press,Yogyakarta

Mertokusumo Sudikno. 2007. *Mengenai Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta : Liberty.

M. Philipus Hadjon, R. Sri Soemantri Martosoewignjo, Sjachran Basah, Bagir Manan, Laica Marzuki, J-B-J-M Ten berge, P.J.J Van Buuren, F.A.M Stroink. 2008. *Cetakan kesepuluh, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law)*. Yogyakarta : Gadjah Mada University Press Yogyakarta).

Mr. Achmad sanusi. 1987. *Perkembangan Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia 1945-1952*. Penerbit Universitas.

Muhammad Tahir Azhari. 2007. *Negara Hukum, Suatu studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasi Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*. Cetaka ke-3. Jakarta : Kencana Prenada Media Group.

- Muktar Kusuma Atmaja. Fungsi dan perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional. Bandung : Bina Cipta.
- Ni'matul Huda, 1999. *Hukum Tata Negara Kajian Teoritis dan Yuridis terhadap Konstitusi Indonesia*, Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum UII kerjasama demham Gama Media, Yogyakarta
- Nicolai,P.,1944,et.al.,*Bestuursrecht*. Amsterdam
- Osborne, David dan Tedd Gaebler, 1992. *Reinventing Government*
- Padmo Wahjono,1986. *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta
- Paulus Effendi lotulung. 1993. Beberapa Sistem Tentang kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah. Edisi ke-2 dengan revisi. Bandung : Citra Aditya Bakti.
- Peter mahmud marszuki. 2010. Penelitian Hukum. Jakarta : Perdan Media
- Prajudi Atmosudirdjo,1981, Hukum Administrasi Negara, Jakarta, Ghalia Indonesia
- Razak Askari. 2010. Hukum Otonomi, Suatu kajian Dalam Perspektif Pelayanan publik. Cetakan Pertama. Yogyakarta : Rangkang Education.
- _____.2010. Hukum Pelayanan Publik. Cetaka Pertama. Yogyakarta : Rangkang Education.
- Ridwan. 2009. Hukum Adminitrasi di Daerah. Cetaka Pertama, FH-UII Press, Yogyakarta
- Ridwan HR. 2006. Hukum Administrasi Negara. Jakarta,

Rajagrafindo Persada.

____.2010. *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta

Rod Hague, Martin Harropp dan Shaun Breslin,1998,*Comparative Government and politics: An Introduction* , mak Millan Press

S.C Ilber dan S.C Carr, 1960. *Parliament History , Constitution, and Practice*, Oxford University Press, London

Soehino. 2000. *Asas-Asas Hukum Tata Usaha Negara*. Cetakan Pertama. Liberty ,Yogyakarta

Sudarsono. 2001. *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta : Rieneka Cipta

Sumali. 2002. *Reduksi Kekuasaan Eksekutif di Bidang Peraturan PerUndang-Undangan*. UMM Pres,Malang

Sri Soemantri, 1976. *Sistem-sistem Pemerintahan Negara-negara Asean*, Penerbit Tarsito, Bandung

____1992.*Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*. Alumni, Bandung

____1981. Martosoewignjo, *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, CV.Rajawali, Jakarta

____1989. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Citra Aditya, Bandung

____1993. *Tentang Lembaga-Lembaga Negara menurut UUD NRI Tahun 1945*, Citra Aditya Bhakti, Bandung

____2004. *Perkembangan sistem ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD NRI Tahun 1945*, Dalam Soewoto

Muliyosusarno, *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui perubahan Konstitusi, Asosiasi Pengajar HTN-HAN dan In-TRANS*, Surabaya

Scott Mainwaring & Matthew SobergShugart, Introduction, dalam Scott Mainwaring & Matthew SobergShugart, (1997), *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press

Soewoto Mulyosudarmu, 2004. *Pembaruan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Intrans dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur, Surabaya

Sunaryati Hartono, 1987. *Apakah The Rule of Law itu*, Alumi, Bandung

Sjachran Basah, 1997. *Ilmu Negara*, Citra Aditya Baluti, Bandung

Sir Ivor Jennings, 1959. *Kabinet Government*, Cambridge University Press London

Stephen P. Robbins, 1990. *Organization Theory : Structure Designs and Applications*, 3rd Edition, Prentice Hall, New Jersey

Stout, H.D, 1994, *de Betekennissen van deWet*. W.E.J.Tjeenk Willink Zwolle

Stroink, F.A.M., en J.G. Steen beek. *Inleiding in het Staats-en Administratief Rech*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink, 1985

T.A Legowo, 2002. *Paradigma Checks and balances dalam Hubungan Eksekutif-Legislatif* dalam Laporan Hasil Konferensi Melanjutkan Dialog Menuju Reformasi Konstitusi di Indonesia, International IDEA, Jakarta

Tahir Azhary, 1992. *Negara Hukum*, Bulan Bintang, Jakarta

Titik Triwulan Tutik, 2010. *Konstruksi hukum tata Negara Indonesia Pasca Amandamen UUD NRI Tahun 1945*. Kencana, Jakarta
 -----2010, *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara*, Perstasi Pustakaraya, Jakarta

Usep Ranawijaya, 1983. *Hukum Tata Negara Indonesia: Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta

Warren G. Bennis . 1966. "*The Coming Death of Bureaucracy*", think, Nov-Dec.

Wade, dan Bradly, 1985. *Constitutional and Ministratif law*, Longman House, London

Peraturan PerUndang-Undangan :

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2009 Tentang Susunan dan Kedudukan MPR, DPR, DPD, dan DPRD

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor. 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan dan Organisasi kementerian Negara.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2005 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, dan Tata Kerja Kementerian Negara Republik Indonesia .

Pengumpulan Data Jurnal dan Media Cetak :

Alfred Stepan and Cindy Skach, 1993, *Constitutional Frameworks and Democratic Consolidation: Parliamentarism and presidentialism*, dalam *Journal of World Politics*,

Bastiaan van de Loo, 2004, *The failure of the Philippine Presidential System*, dalam *Asia Europe Journal*

Harun Alrasyid, 2002, *Kajian Sistem Pemerintahan dan Ruang Lingkupnya*, dalam *Basement*, Majalah Mahasiswa Universitas Pasundan, Vol.3, No.III, Juni, Bandung

Harold J.Laski, 1944, *The parliamentary and Presidential system*, dalam *Journal of public Administrative Review*

Nicolas Van de Walle, 2003, *Presidentialism and Clientelism in Africa's Emerging Party System*, dalam *Journal of Modern African Studies*, vol. 41

R.M. Ananda B. Kusuma, 2004, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, dalam *jurnal konstitusi*, vol.1 No 1., Mahkamah konstitusi R.I, Jakarta

Robert Elgie, 1996, *The French Presidency, Conceptualizing Presidential Power in The Fifth Republic*, Dalam *Journal of Public Administration*, Vol.74, Cambrigr USA

Matthew SobergShugart, 1995, *Parliament Over President*, Book Review dalam *Journal of Democracy*, No. 6, Vol. 2

Maurice Duverger, 1980, *A New Political System Model: A semi-Presidential Government*, dalam *European Journal of political research*, Vol.8.

Sofian Effendi, 2006, *Mencari Sistem Pemerintahan Negara*, Makalah

Westra Pariata. Dkk. *Aneka Sari Ilmu Administrasi*. Jakarta : Balai Pembinaan Administrasi Negara.

Pengumpulan Data Media Elektronik :

Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/parliamentarysystem>, .

http://en.wikipedia.org/wiki/Coalition_government,

Ensiklopedia Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/President>.

http://id.wikipedia.org/wiki/Hugo_Ch%C3%A1vez

kompasonline.com Dikunjungi 15 April 2002.

Ensiklopedi Wikipedia. <http://en.wikipedia.org/wiki/Presidential>

system, diakses Tanggal 19/11-200

<http://kompas.com/verl/inter-nasional/07U/04/024957.htm>.

Wikipedia., <Http://en.wikipedia.org/wiki/PresidenUa,system>

Ensiklopedia Wikipedia, ttp://en.wikipedia.org/wiki/presidential_syste

Ensiklopedia Wikipedia, <http://en.wikipedia.org/wiki/presidential>

system .

www.essex.ac.uk/ecpr/events/jointsessions/paperarchivepdf

www.en.wikipedia.org/wiki/charlesdegaulle.

<http://www.undp.org/governance/docs/parl-pubgovern.htm>

Ensiklopedis Wikipedia www.wikipedia.org, dikunjungi 12/01-2008

Eep Saefulloh Fatah, 2007, "Kohabitasi" Yudhoyono-Kalla

<http://eepsfatah.blog.spot.com/2007/-10/kohabitasi-yudhoyon>

[kalla.html](http://eepsfatah.blog.spot.com/2007/-10/kohabitasi-yudhoyon-kalla.html)