

## **Kedudukan Kelembagaan Kementerian Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia**

### ***The Position State Ministry Institutions In The Indonesian State System***

Roziqin Roziqin<sup>1</sup>, Ibnu Sofyhan<sup>2</sup>

Email: roziqin@uniba-bpn.ac.id, ibnusofyan623@yahoo.co.id

<sup>1,2</sup>Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Balikpapan  
Jalan Pupuk Raya, Kelurahan Damai, Balikpapan Selatan

#### **Abstrak**

Tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mendeskripsikan kelembagaan kementerian negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Pendekatan penelitian ini mempergunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan untuk menganalisis dan mengkaji peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kelembagaan kementerian negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Dari hasil penelitian dapat disimpulkan Kelembagaan kementerian negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 menghendaki sistem pemerintahan Republik Indonesia adalah sistem presidensil yang murni. Dalam sistem presidensil itu, kedudukan kementerian Negara sebagai pembantu presiden sangatlah menentukan dalam bidang tugasnya masing-masing sebagai pemimpin pemerintahan dalam arti sebenarnya, guna melayani kebutuhan dan kepentingan rakyat. Sebelum perubahan UUD 1945, Bab V tentang Kementerian Negara berisi Pasal 17 yang hanya terdiri atas 3 (tiga) ayat, yaitu: (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh presiden; dan (3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintah. Sesudah perubahan pertama UUD 1945 pada tahun 1999 dan perubahan ketiga pada tahun 2001, isi ketentuan Pasal 17 ini ditambah menjadi 4 (empat) ayat, yaitu: (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden; (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan; dan (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Kata Kunci: Sistem; Lembaga Negara; Kementerian Negara

#### **Abstract**

*The purpose of this research is to analyze and describe the institutions of state ministries in the Indonesian constitutional system. This research approach uses a statutory approach, a statutory approach is carried out to analyze and review the statutory regulations governing the institutions of state ministries in the Indonesian constitutional system. From the results of the study it can be concluded that the institutions of state ministries in the Indonesian constitutional system according to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia require that the government system of the Republic of Indonesia be a pure presidential system. In this presidential system, the position of ministries of state as assistants to the president is very*

*decisive in their respective fields of duty as government leaders in the true sense of the word, to serve the needs and interests of the people. Prior to the amendment to the 1945 Constitution, Chapter V concerning State Ministries contained Article 17 which only consisted of 3 (three) paragraphs, namely: (1) The President was assisted by state ministers; (2) The ministers are appointed and dismissed by the president; and (3) The ministers lead government departments. After the first amendment to the 1945 Constitution in 1999 and the third amendment in 2001, the contents of the provisions of Article 17 were added to 4 (four) paragraphs, namely: (1) The President is assisted by state ministers; (2) The ministers are appointed and dismissed by the president; (3) Each minister is in charge of certain affairs in the government; and (4) The establishment, change and dissolution of state ministries shall be regulated by law.*

*Keywords: System, State Institutions, State Ministries*

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Sejak era reformasi, desain lembaga kementerian negara bertumpu pada kekuatan politik yang dominan. Fenomena tersebut dianggap sebagai sesuatu yang dianggap wajar karena jumlah dan komposisi kementerian negara sepenuhnya menjadi ranah kekuasaan presiden. Kondisi tersebut memperlihatkan tidak adanya mekanisme perimbangan kekuatan dari lembaga negara lainnya sehingga dinilai dapat menghambat terciptanya sistem saling mengawasi dan saling mengimbangi (*cheks and balances*) yang berakibat pada lemahnya sistem pemerintahan presidensial dan demokrasi itu sendiri. Sementara disisi lain, tidak adanya mekanisme *cheks and balances* dalam penyusunan lembaga kementerian negara dapat mengarah pada terjadinya inefisiensi penyelenggaraan pemerintahan bahkan instabilitas politik dan risiko sosial lainnya.

Berdasarkan Pasal 4 UUD NRI Tahun 1945 menegaskan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar. Kemudian dalam Pasal 6A UUD NRI Tahun disebutkan bahwa Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat. Hal ini menunjukkan bahwa system pemerintahan yang dianut di Indonesia adalah sistem pemerintahan presidensial. Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang pengangkatan dan pemberhentian sepenuhnya merupakan wewenang presiden.

Menteri-menteri Negara tersebut membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan yang pembentukan, pengubahan, dan pembubaran lembaga kementerian negara diatur dalam undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, sebagai berikut:

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden. \*)
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. \*)
- (4) Pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. \*\*\*)

Menurut Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 tersebut menegaskan bahwa kekuasaan presiden adalah terbatas sehingga setiap pembentukan, pengubahan dan pembubaran lembaga kementerian negara haruslah berdasarkan undang-undang yang

pembentukannya dilakukan secara bersama-sama antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dengan Presiden.

Ketentuan tersebut memberikan kewenangan kepada presiden untuk membentuk kabinet menteri. pembentukan kabinet menteri oleh presiden berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 bermakna bahwa presiden mempunyai hak prerogratif dalam menyusun kabinet menterinya yang akan membantu dalam menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan konstitusi. Selain itu, ketentuan tersebut mengisyaratkan bahwa menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu tersebut berada di bawah presiden dan bertanggung jawab kepada presiden. presiden memiliki hak penuh untuk memilih menteri-menteri negara yang akan membantu menjalankan tugas kekuasaan pemerintahan. Karena itulah, yang bertanggung jawab kepada publik terhadap keberhasilan pelaksanaan pemerintahan yang menjadi urusan menteri negara tertentu adalah Presiden.

Secara konseptual, menteri dalam sistem presidensil adalah sepenuhnya pembantu presiden, artinya menteri dalam kabinet merupakan perpanjangan tangan presiden yang melaksanakan sepenuhnya kebijakan yang telah digariskan oleh presiden. Tidak boleh ada campur tangan partai dalam penentuan garis-garis kebijakan dari presiden kepada menterinya. Mengingat bahwa dalam sistem presidensil, program eksekutif sepenuhnya berpatokan kepada kontrak sosial antara Presiden dengan rakyat. Tidak ada ikatan kepentingan program dengan partai, walaupun presiden dicalonkan oleh koalisi partai tertentu. Hal ini berbeda dengan penjabaran fungsi menteri dalam sebuah kabinet parlementer. Pada kabinet parlementer, menteri adalah pengemban misi partai atau dapat pula dikatakan sebagai representasi partai-partai dalam kabinet koalisi di lembaga eksekutif. Maka dalam kabinet koalisi, program kerja kabinet adalah produk kompromi antara kepentingan partai anggota dengan partai pemenang.

Prinsipnya, sistem ketatanegaraan Indonesia mengenal jabatan Menteri merupakan jabatan yang bersifat Politis. Artinya, Menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sesuai dengan kebijakan Politik Presiden. Menteri melaksanakan tugas-tugasnya sesuai dengan perintah Presiden serta bertanggung jawab penuh terhadap Presiden. Pada umumnya Kementerian Negara terdiri dari Sekretariat Jenderal, Direktorat Jenderal, Inspektorat Jenderal dan Badan dan/atau pusat seperti yang tercantum dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Sedangkan Kementerian Negara non-departemen memiliki Sekretariat Kementerian, Inspektorat, dan Deputi. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara telah mengamanatkan pembentukan peraturan pelaksanaan yang secara eksplisit terlihat dalam amanat Pasal 11 dan Pasal 25 ayat (3). Namun dalam pelaksanaannya penjelasan Pasal 10 menimbulkan ketidakpastian hukum. Menurut Pasal 70 Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2011 tentang perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara dapat di persoalkan mengingat yang mengangkat Wakil Menteri yakni Presiden, akan tetapi Wakil Menteri bertanggung jawab penuh kepada Menteri.

Berdasarkan Putusan Nomor 79/PUU-IX/2011 Mahkamah Konstitusi kemudian menginstruksikan Presiden untuk membuat Peraturan Presiden yang mengatur tentang Wakil Menteri, maka diterbitkanlah Peraturan Presiden Nomor 60 Tahun 2012 Tentang Wakil Menteri sebagai pengganti Peraturan Presiden sebelumnya. Keberadaan

Peraturan Presiden ini diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan terhadap keberadaan Wakil Menteri dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia. Namun, pada kenyataannya keberadaan Peraturan Presiden ini dinilai belum mampu menjelaskan kedudukan dari Wakil Menteri dan masih menimbulkan ketidakjelasan kedudukan Wakil Menteri.

Dinamika pelaksanaan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara sejak diundangkan pada tahun 2008 masih cukup tinggi dan mendapatkan perhatian dari pembentuk undang-undang serta memiliki beberapa isu permasalahan yang ada terkait pelaksanaannya terkait aspek substansi hukum, aspek struktur hukum atau kelembagaan.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang masalah, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah Bagaimana kedudukan kelembagaan kementerian negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia?

## **C. Metode Penelitian**

Menurut Peter Mahmud, “penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi”.<sup>1</sup> Metode penelitian hukum adalah sebagai cara kerja ilmunan yang salah satunya ditandai dengan penggunaan metode. Secara harfiah mula-mula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.<sup>2</sup>

Secara lebih lanjut Soerjono Soekanto menerangkan bahwa: Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan menganalisisnya.<sup>3</sup> Selanjutnya diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.<sup>4</sup>

Pendekatan penelitian ini mempergunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan peraturan perundang-undangan dilakukan untuk menganalisis dan mengkaji peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kelembagaan kementerian negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

## **D. Tinjauan Pustaka**

### **1. Konsep Tentang Sistem Pemerintahan**

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari 2 (dua) istilah sistem dan pemerintahan, sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu

<sup>1</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 35

<sup>2</sup> Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayu Publishing, 2006), hlm. 26

<sup>3</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004), hlm. 57

<sup>4</sup> Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Normatif dan Empiris*, (Jakarta: Penerbit Kencana, 2005), hlm.7

ketergantungan antara bagian-bagian yang mengakitnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya.<sup>5</sup>

Menurut Sri Soemantri menyatakan bahwa sistem pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif terdapat perbedaan yang jelas antara pemerintahan presidensil dan sistem pemerintahan parlementer. Masing-masing memiliki ciri-ciri sebagaimana diungkapkan. Pertama, masalah sistem pemerintahan yang dianut oleh undang-undang dasar, memang dikalangan kita ini ada dua pendapat bahkan tiga mungkin. Yang pertama, mengatakan bahwa yang berlaku sekarang ini sistem pemerintahan presidensil. Yang kedua, mengatakan itu bukan, bahkan ini dikatakan ada semacam campuran. Dan ketiga mencari solusi, itu yang dikemukakan oleh almarhum Padmo Wahyono yang mengatakan sistem MPR.<sup>6</sup>

## 2. Konsep Tentang Lembaga Negara

Istilah organ negara atau lembaga negara dapat dibedakan dari perkataan organ atau lembaga swasta, lembaga masyarakat, atau yang biasa disebut organisasi non pemerintahan yang bahasa inggris disebut *Non-Government Organization* atau *Non-Governmental Organization* (NG's). lembaga negara itu berada dalam ranah legislatif, eksekutif, yudikatif ataupun yang bersifat campuran.<sup>7</sup>

Konsep tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda biasa disebut *staatsorgaan*. Dalam bahasa Indonesia hal tersebut dengan organ negara. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata lembaga diartikan sebagai: (i) asal mula atau bakal (yang akan menjadi sesuatu), (ii) bentuk asli (rupa, wujud), (iii) acuan, ikatan, (iv) badan atau organisasi yang bertujuan melakukan penyelidikan keilmuan atau melakukan suatu usaha, dan (v) pola perilaku yang mapan yang terdiri atas interaksi social yang berstruktur. Kata *staatsorgaan* itu terjemahan sebagai alat perlengkapan negara. Dalam kamus hukum Fockema Andreae yang diterjemahkan oleh Saleh Adiwinata dkk, kata organ juga diartikan sebagai perlengkapan. Menurut Natabaya, penyusun UUD 1945 sebelum perubahan, cenderung konsisten menggunakan istilah badan negara, bukan lembaga negara atau organ negara. Sedangkan UUD 1945 setelah perubahan keempat (tahun 2002), melanjutkan kebiasaan MPR sebelum masa reformasi dengan tidak konsisten menggunakan lembaga negara, organ negara dan badan negara.<sup>8</sup>

## 3. Konsep Tentang Pemerintah dan Pemerintahan

Istilah pemerintah dan pemerintahan, memiliki arti yang berbeda. Menurut Victor M. Situmorang dan Cormentya mendefinisikan istilah pemerintah berasal dari kata perintah yang berarti menyuruh melakukan sesuatu, sehingga dapatlah dikatakan bahwa:

---

<sup>5</sup> Carl J. Friedrich, *Man and his Government, An Empirical Theory of Politic*, (New York, me Graw Hill Book Cay, inc, 1963)

<sup>6</sup> Sri M Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 90

<sup>7</sup> Jimly Asshiddiqie, 2010, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*. (Sinar Grafika, Jakarta), hlm. 27

<sup>8</sup> Ibid, hlm. 28

- (1) Pemerintah adalah kekuasaan tertinggi untuk memerintah dalam suatu negara. Pemerintah adalah nama subjek yang berdiri sendiri, sebagai contoh Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- (2) Pemerintahan dilihat dari segi bahasa berasal dari kata pemerintah, merupakan subjek yang mendapat akhiran *an*. Artinya pemerintah sebagai subjek melakukan tugas/kegiatan. Sedangkan cara melakukan tugas/kegiatan itu disebut pemerintahan. Atau dengan kata lain pemerintahan disebut juga perbuatan memerintah. Sedangkan tambahan akhiran *an* dapat juga diartikan sebagai bentuk jamak atau dapat diartikan lebih dari satu pemerintahan.<sup>9</sup>

Selanjutnya dalam kepustakaan Inggris dijumpai perkataan *government* yang sering diartikan baik sebagai pemerintah maupun pemerintahan, menurut Marium istilah pemerintahan menunjukkan kepada pekerjaan atau fungsi. Sedangkan istilah pemerintah menunjukan kepada badan, organ, atau alat perlengkapan yang menjalankan fungsi atau bidang tugas pekerjaan. Dapat dikatakan kalau pemerintahan menunjuk kepada objek, sedangkan istilah pemerintah menunjukan subjek.<sup>10</sup>

Pemerintahan memiliki dua arti, yakni dalam arti luas dan dalam arti sempit. Pemerintahan dalam arti luas yang disebut *regering* dan *government*, yaitu pelaksanaan tugas seluruh badan-badan, lembaga-lembaga dan petugas-petugas yang disertai wewenang mencapai tujuan negara. Arti pemerintahan meliputi kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif atau alat-alat kelengkapan negara yang lain yang juga bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan pemerintah dalam arti sempit (*bestuurvoering*), yakni mencakup organisasi fungsi-fungsi yang menjalankan tugas pemerintahan. Titik berat pemerintahan dalam arti sempit ini hanya berkaitan dengan kekuasaan yang menjalankan fungsi eksekutif saja.

Menurut Philipus M. Hadjon memberikan pendapatnya mengenai pemerintahan sebagai berikut: Pemerintah dapat dipahami melalui dua pengertian, di satu pihak dalam arti fungsi pemerintahan (kegiatan memerintah), di lain pihak dalam arti organisasi pemerintahan (kumpulan dari kesatuan-kesatuan pemerintahan). Fungsi pemerintahan ini secara keseluruhan terdiri dari berbagai macam tindakan-tindakan pemerintahan, keputusan-keputusan, ketetapan-ketetapan yang bersifat umum, tindakan-tindakan hukum perdata dan tindakan-tindakan nyata. Hanya perundang-undangan dari penguasa politik dan peradilan oleh para hakim tidak termasuk di dalamnya.<sup>11</sup> Dengan demikian lahirnya pemerintahan memberikan pemahaman bahwa kehadiran suatu pemerintahan merupakan manifestasi dari kehendak masyarakat yang bertujuan untuk berbuat baik bagi kepentingan masyarakat. Definisi ini menggambarkan bahwa pemerintahan sebagai ilmu mencakup 2 (dua) unsur utama yaitu: Pertama, masalah bagaimana sebaiknya pelayanan umum dikelola, jadi termasuk seluruh permasalahan pelayanan umum, dilihat dan dimengerti dari sudut kemanusiaan. Kedua, masalah bagaimana sebaiknya memimpin pelayanan umum, jadi tidak hanya mencakup masalah pendekatan yaitu

---

<sup>9</sup> Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan*, (Jakarta, Sinar Grafika, 1995), hlm. 22

<sup>10</sup> Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, (Yogyakarta, Laksbang Pressindo), hlm. 41

<sup>11</sup> Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, (Yogyakarta, University Press, 2005), hlm. 6-8

bagaimana sebaiknya mendekati masyarakat oleh para pengurus, dengan pendekatan terbaik, masalah hubungan antara birokrasi dengan masyarakat, permasalahan psikologi sosial dan sebagainya.

## II. PEMBAHASAN

### 1. Menteri Sebagai Pimpinan Pemerintahan

Ketentuan mengenai Kementerian Negara ini ditempatkan tersendiri dalam Bab V UUD NRI Tahun 1945. Banyak orang tidak memperhatikan sungguh-sungguh mengenai hal ini karena dianggap merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kewenangan mutlak (hak prerogatif) presiden sebagai kepala negara yang sekaligus adalah kepala pemerintahan. Sebenarnya, pengaturan soal kementerian negara yang tersendiri dalam bab yang terpisah dari Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berkaitan dengan kekuasaan presiden, mengandung yang tersendiri pula.

Pengaturan mengenai hubungan antara presiden dan menteri menurut UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan pada pokoknya tidak berbeda, hanya saja karena struktur ketatanegaraannya sudah berubah secara mendasar, maka harus memahami juga dalam perspektif yang sudah berubah itu. Baik dalam UUD 1945 sebelum perubahan maupun dalam UUD 1945 sesudah perubahan, ketentuan tentang kementerian Negara tetap dalam bab tersendiri, yaitu Bab V yang terpisah dari Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang mengatur tentang Kekuasaan Presiden.

Sebelum perubahan UUD 1945, Bab V tentang Kementerian Negara berisi Pasal 17 yang hanya terdiri atas 3 (tiga) ayat, yaitu: (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh presiden; dan (3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintah. Sesudah perubahan pertama UUD 1945 pada tahun 1999 dan perubahan ketiga pada tahun 2001, isi ketentuan Pasal 17 ini ditambah menjadi 4 (empat) ayat, yaitu: (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden; (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan; dan (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Terlepas dari perbedaan antara rumusan asli dengan rumusan baru hasil perubahan UUD 1945 adalah ketentuan mengenai kementerian negara ini disusun dalam bab terpisah dan tersendiri dari bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Pemisahan ini, pada pokoknya disebabkan karena kedudukan menteri-menteri negara dianggap sangat penting dalam sistem ketatanegaraan menurut UUD 1945. Presiden Republik Indonesia menurut UUD 1945 bukanlah merupakan kepala eksekutif.

Kepala eksekutif yang sebenarnya adalah menteri yang bertanggung jawab kepada presiden. Oleh karena itu, dalam penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan dinyatakan menteri itu bukanlah pejabat biasa. Kedudukannya sangat tinggi sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif sehari-hari. Artinya para menteri itulah pada pokoknya yang merupakan pimpinan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya di bidang tugasnya masing-masing. Meskipun sering digunakan istilah bahwa para menteri itu adalah pembantu presiden, oleh karena itu, untuk dipilih menjadi menteri hendaklah sungguh-sungguh dipertimbangkan bahwa ia akan dapat diharapkan bekerja sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif dibidangnya masing-masing secara efektif untuk melayani kebutuhan rakyat akan pemerintahan yang baik.

Sistem pemerintahan presidensial yang dibangun hendaknya didasarkan atas pemikiran bahwa presiden berhak untuk mengangkat dan memberhentikan menteri negara untuk mendukung efektivitas kinerja pemerintahannya guna melayani sebanyak-banyaknya kepentingan rakyat. Penyusunan kabinet tidak boleh didasarkan atas logika sistem parlementer yang dibangun atas dasar koalisi antar partai politik pendukung Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, seseorang dipilih dan diangkat oleh presiden untuk menduduki jabatan menteri harus didasarkan atas kriteria kecakapannya bekerja, bukan karena pertimbangan jasa politiknya atau imbalan terhadap dukungan kelompok atau partai politik terhadap presiden dan wakil presiden.

Sebagai pemegang amanat jabatan politik, para menteri negara tidak boleh memaksakan aspirasi politik suatu partai politik ke dalam sistem birokrasi kementerian yang dipimpinnya. Tugasnya adalah untuk menjabarkan program kerja Presiden selama lima tahun di bidang tugasnya masing-masing berdasarkan peraturan-perundang-undangan yang berlaku. Sesuai dengan sumpah jabatannya, presiden sebagai kepala pemerintahan eksekutif diwajibkan memegang teguh Undang-Undang Dasar dan menjalankan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pelaksanaan segala peraturan perundang-undangan tersebut, birokrasi kementerian negara yang dipimpin oleh menteri harus dijamin bebas dari pengaruh kepentingan politik. Birokrasi negara demokrasi terutama dalam pengisian jabatan-jabatan administrasi di dalamnya, harus benar-benar dibebaskan dari berbagai kemungkinan pertarungan kepentingan politik. Jangan sampai dinamika politik pergantian kekuasaan antar presiden dan antar partai menyebabkan birokrasi menjadi tidak stabil karena para pejabatnya datang dan pergi sesuai dengan kepentingan para menteri sebagai pembantu presiden yang berkuasa.

Oleh karena itu, diperlukan pemahaman bahwa UUD NRI Tahun 1945 menghendaki sistem pemerintahan Republik Indonesia adalah sistem presidensial yang murni. Dalam sistem presidensial itu, kedudukan kementerian Negara sebagai pembantu presiden sangatlah menentukan dalam bidang tugasnya masing-masing sebagai pemimpin pemerintahan dalam arti sebenarnya, guna melayani kebutuhan dan kepentingan rakyat.

## **2. Kelembagaan Kementerian Negara**

Berdasarkan ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 sebelum perubahan, menyebutkan: Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam Undang-Undang. Sedangkan perubahan atas Pasal 17 UUD 1945 ini sudah dirumuskan pada tahun 1999 yaitu dengan menyempurnakan rumusan ayat (2) dan ayat (3). Ayat (2) disempurnakan redaksinya yaitu perkataan diperhentikan menjadi diberhentikan sesuai tata bahasa yang baik dan benar. Sedangkan ayat (3) yang semula berbunyi menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintah disempurnakan dengan rumusan baru yaitu setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Penyempurnaan Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 itu mengandung pengertian bahwa menteri-menteri negara tidak harus selalu memimpin organisasi departemen. Sebagaimana telah terbukti dalam praktik selama masa pemerintahan orde baru, beberapa jabatan menteri diadakan, meskipun telah memimpin departemen. Kementerian-kementerian tanpa portofolio departemen diadakan sesuai dengan kebutuhan, yang lazimnya disebut dengan istilah menteri negara, seperti menteri negara

urusan BUMN, menteri negara urusan pemuda dan olahraga, menteri negara urusan pemberdayaan perempuan, dan sebagainya.

Selain itu, dalam praktik selama ini, juga biasa diadakan jabatan menteri koordinator, yaitu bidang politik, dan keamanan, bidang ekonomi dan keuangan, dan bidang kesejahteraan rakyat. Baik menteri negara maupun menteri koordinator biasanya tidak memimpin departemen yang mempunyai jangkauan birokrasi samapai ke daerah-daerah melainkan hanya memimpin suatu kantor kementerian di tingkat pusat saja.

Mengingat kenyataan bahwa tidak semua menteri memimpin departemen itulah, maka ketentuan Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 disempurnakan pada tahun 1999 dengan rumusan baru menjadi setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dengan rumusan masalah baru ini dihubungkan dengan ketentuan ayat (1), ayat (2) dan ayat (4) maka semua jabatan menteri, yaitu: (i) menteri koordinator, (ii) menteri yang memimpin departemen, dan (iii) menteri negara yang tidak memimpin departemen, semuanya merupakan menteri negara sebagaimana dimaksud dalam Bab V Pasal 17 UUD 1945.

Nama kantor atau organisasi para menteri negara itu adalah yang berbentuk organisasi departemen pemerintah, dan ada pula yang tidak berbentuk departemen. Oleh karena itu, dalam rumusan Pasal 17 ayat (4) hanya disebut kementerian negara saja, yang pembentukannya, perubahan, dan pembubaran organisasinya ditentukan harus diatur dalam Undang-Undang. Kementerian negara itu dapat saja berbentuk departemen, dan dapat pula tidak berbentuk departemen, melainkan hanya kantor kementerian saja. Dengan demikian, pengaturan Undang-Undang Dasar mengenai bentuk kementerian negara ini menjadi lebih lentur atau fleksibel, tidak harus selalu berbentuk departemen seperti dalam rumusan sebelumnya.

Perkataan yang dipakai dalam Pasal 17 ayat (4) itu adalah”.... Diatur dalam undang-undang”, bukan .....diatur dengan undang-undang. Kata “dengan undang-undang” menunjukkan pada pengertian harus dengan undang-undang yang khusus. Sedangkan perkataan “dalam undang-undang” menunjukkan pada pengertian bahwa ketentuan mengenai pembentukan, perubahan dan pembubaran itu dapat diatur dalam undang-undang yang terkait. Misalnya, hal itu dapat saja diatur dalam undang-undang tentang Organisasi Pemerintahan Pusat, atau dalam undang-undang tentang Administrasi Pemerintahan Negara, atau juga dapat diatur dalam undang-undang yang tersendiri yang tersendiri tentang Kementerian Negara.

Ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 tersebut di atas, maka terdapatlah keharusan bahwa (i) proses pembentukan, perubahan dan/atau pembubaran kementerian negara hanya dapat dilakukan menurut syarat-syarat dan tata cara yang diatur berdasarkan undang-undang, dan (ii) ketentuan-ketentuan yang diperlukan mengenai pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara menurut Pasal 17 UUD 1945 itu, harus diatur dalam undang-undang, meskipun undang-undang yang bersangkutan tidak bersifat khusus hanya mengatur kementerian negara saja.

Pelaksanaan tugas Menteri merupakan tanggung jawab Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Sehingga dituntut sinergitas yang kuat antara Presiden dengan menteri maupun sesama menteri. Urusan pemerintahan setiap kementerian yang dapat saja terjadi irisan urusan pemerintahan yang dapat berimplikasi terjadinya disharmonisasi antar kementerian. Untuk menjaga hal itu terjadi maka adanya

kementerian koordinator menjadi sebuah keniscayaan. Kementerian negara dilengkapi dengan struktur organisasi yang pada umumnya terdiri dari Sekretariat Jenderal, Direktorat Jenderal, Inspektorat Jenderal dan Badan dan/atau pusat seperti yang tercantum dalam Pasal 9 ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Sedangkan kementerian Negara non-departemen memiliki Sekretariat Kementerian, Inspektorat dan Deputi. Menjadi seorang menteri adalah menjadi seorang pembantu Presiden, seperti yang diatur dalam ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 Jo Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Seorang pembantu Presiden yang berwenang dan berkuasa mengambil kebijakan publik.

Struktur organisasi kementerian negara, terdapat jabatan Wakil Menteri, Presiden sebagai Kepala Negara sekaligus sebagai Kepala Pemerintahan mempunyai hak prerogatif dalam mengangkat jabatan Wakil Menteri tersebut. Fungsi Wakil Menteri adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan fungsi-fungsi Kementerian Negara. Ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 hanya menyebutkan Menteri-Menteri Negara, tanpa menyebut Wakil Menteri, maka apabila Menteri dapat dengan diangkat oleh Presiden seharusnya Presiden juga dapat mengangkat Wakil Menteri. Berdasarkan ketentuan konstitusi pengangkatan Wakil Menteri tersebut adalah bagian dari kewenangan Presiden untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Tidak adanya perintah maupun larangan di dalam UUD NRI Tahun 1945 memberikan arti berlakunya Asas Umum di dalam hukum bahwa “sesuatu yang tidak diperintahkan dan tidak dilarang itu boleh dilakukan” dan dimasukkan di dalam undang-undang sepanjang tidak berpotensi melanggar hak-hak konstitusional atau ketentuan-ketentuan lain di dalam UUD NRI 1945. Pengangkatan Wakil Menteri sebenarnya merupakan bagian dari kewenangan Presiden sehingga dari sudut substansi tidak terdapat persoalan konstitusionalitas dalam konteks ini.

Menurut Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara menyatakan bahwa “Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat Wakil Menteri dari Kementerian tertentu”, merupakan ketentuan khusus dari Pasal 9 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara, yang tidak mencantumkan Wakil Menteri dalam Susunan Organisasi Kementerian Negara. Oleh karena undang-undang tidak menjelaskan mengenai apa yang dimaksud “Beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus” maka hal tersebut menjadi wewenang Presiden untuk menentukannya sebelum mengangkat Wakil Menteri. Menjadi kewenangan Presiden yang menilai seberapa berat beban kerja sehingga memerlukan pengangkatan Wakil Menteri. Begitu pula jika beban kerja dianggap sudah tidak memerlukan Wakil Menteri, Presiden berwenang juga memberhentikan Wakil Menteri tersebut. Dengan demikian, Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara tidak bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mengandung persoalan konstitusionalitas.

Kementerian Negara dimaksud dibentuk untuk melaksanakan urusan-urusan pemerintahan yang harus dijalankan Presiden secara menyeluruh dalam rangka pencapaian tujuan negara. Urusan-urusan pemerintahan tersebut adalah urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD

NRI Tahun 1945, dan urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah. Selain itu, maksud dan tujuan pembentukan Kementerian Negara dibentuk dalam rangka membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien, yang menitikberatkan pada peningkatan pelayanan publik yang prima. Oleh karena itu, Menteri dan Wakil Menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, komisaris dan direksi pada perusahaan, dan pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah. Bahkan diharapkan seorang Menteri dan Wakil Menteri dapat melepaskan tugas dan jabatan jabatan lainnya termasuk jabatan dalam partai politik. Kesemuanya itu dalam rangka meningkatkan profesionalisme, pelaksanaan urusan kementerian yang lebih fokus kepada tugas pokok dan fungsinya yang lebih bertanggung jawab. Keseluruhan proses penyelenggaraan kegiatan pemerintah negara atau kegiatan dan terlaksananya tugas bersama negara, pemerintah dan seluruh warga masyarakat Sebagai organisasi, maka negara merupakan organisasi yang kompleks. Kompleksitas organisasi tersebut Negara Republik Indonesia ke dalam dua hal berikut:

- (1) Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 merupakan suatu badan hukum teritorial dan fungsional. Sebagai badan hukum teritorial terikat pada suatu wilayah tertentu sekaligus merupakan yurisdiksi wilayah. Sebagai badan hukum fungsional terikat pada fungsi tertentu yang meliputi yurisdiksi fungsional;
- (2) Segi pelimpahan wewenang, dimana di Indonesia dikenal ada beberapa bentuk, yaitu:
  - a. Bentuk organisasi sentral, sistem sentralisasi.
  - b. Bentuk organisasi dekonsentrasi, sistem dekonsentrasi.
  - c. Bentuk organisasi desentral tugas pembantuan, sistem medebewind.
  - d. Bentuk organisasi desentral otonom, sistem desentralisasi.

Staf Ahli Menteri dan Staf Khusus Menteri yang mana jabatan tersebut berada dalam satu organisasi kementerian namun hanya memiliki perbedaan dalam hal “memberikan rekomendasi” dan dalam hal “memberikan saran dan pertimbangan”. Secara singkat dapat dinyatakan bahwa staf ahli dipilih karena keahliannya sedangkan staf khusus karena “kekhususannya” dalam hal kedekatan hubungan dengan jabatan pembawanya dan berada diluar bidang tugas unsur-unsur organisasi kementerian. Hal tersebut menimbulkan permasalahan dalam hal potensi tugas yang saling tumpang tindih, bersinggungan (*overlapping*) sebagaimana yang telah disebutkan di atas, sehingga menyebabkan sulitnya membedakan antara yang ahli dan khusus karena pada dasarnya untuk dapat melaksanakan tugas dalam memberikan rekomendasi atau saran dan pertimbangan tentu memerlukan keahlian juga, sehingga diperlukan pengaturan yang jelas terkait kedudukan staf ahli dan staf khusus menteri dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

### III. PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Kelembagaan kementerian negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut UUD NRI Tahun 1945 menghendaki sistem pemerintahan Republik Indonesia adalah sistem presidensil yang murni. Dalam sistem presidensil itu, kedudukan kementerian Negara sebagai pembantu presiden sangatlah menentukan dalam bidang tugasnya masing-masing sebagai pemimpin pemerintahan dalam arti sebenarnya, guna melayani kebutuhan dan kepentingan rakyat. Sebelum perubahan UUD 1945, Bab V tentang Kementerian Negara berisi Pasal 17 yang hanya terdiri atas 3 (tiga) ayat, yaitu: (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh presiden; dan (3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintah. Sesudah perubahan pertama UUD 1945 pada tahun 1999 dan perubahan ketiga pada tahun 2001, isi ketentuan Pasal 17 ini ditambah menjadi 4 (empat) ayat, yaitu: (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden; (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan; dan (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

#### B. Saran

Sistem pemerintahan presidensil yang dibangun hendaknya didasarkan atas pemikiran bahwa presiden berhak untuk mengangkat dan memberhentikan menteri negara untuk mendukung efektivitas kinerja pemerintahannya guna melayani sebanyak-banyaknya kepentingan rakyat. Penyusunan kabinet tidak boleh didasarkan atas logika sistem parlementer yang dibangun atas dasar koalisi antar partai politik pendukung Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, seseorang dipilih dan diangkat oleh presiden untuk menduduki jabatan menteri harus didasarkan atas kriteria kecakapannya bekerja, bukan karena pertimbangan jasa politiknya atau imbalan terhadap dukungan kelompok atau partai politik terhadap presiden dan wakil presiden.

### IV. DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2004
- Carl J. Friedrich, *Man and his Government, An Empirical Theory of Politic*, New York, me Graw Hill Book Cay, inc, 1963
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Amandemen*. Sinar Grafika, Jakarta, 2010
- Jonaedi Efendi dan Johnny Ibrahim, *Metode Penelitian Normatif dan Empiris*, Jakarta: Penerbit Kencana, 2005
- Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayu Publishing, 2006
- Philipus M. Hadjon, dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesian Administrative Law)*, Yogyakarta, University Press, 2005
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011
- Sri M Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung: Alumni, 1992
- Sadjijono, *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*, Yogyakarta, Laksbang Pressindo tanpa tahun

Victor M. Situmorang dan Cormentyna Sitanggang, Hukum Administrasi Pemerintahan,  
Jakarta, Sinar Grafika, 1995

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2019 tentang Kementerian Koordinator Bidang  
Kemaritiman dan Investasi

Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2020 tentang Kementerian Koordinator Bidang  
Pembangunan Manusia dan Kebudayaan

Peraturan Presiden Nomor 37 Tahun 2020 tentang Kementerian Koordinator Bidang  
Perekonomian

Peraturan Presiden Nomor 73 Tahun 2020 tentang Kementerian Koordinator Bidang  
Politik, Hukum, dan Keamanan