

TIDAK DIPERJUALBELIKAN



MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA
LEMBAGA PENGAJIAN

PROSIDING

FOCUS GROUP DISCUSSION
(DISKUSI KELOMPOK TERFOKUS)

Kerjasama dengan

Universitas Syiah Kuala, Kota Banda Aceh,
Provinsi Nangroe Aceh Darussalam
4 Oktober 2018

**SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA
MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA
TAHUN 1945**

**SEKRETARIAT JENDERAL MPR RI
2019**

Tim Prosiding

Pengarah

**Rully Chairul Azwar; Syamsul Bahri;
Ahmad Farhan Hamid; Arif Budimanta.**

Ketua Tim

Mohammad Jafar Hafsah

Anggota

**A.B Kusuma; Alirman Sori; K.H. Bukhori Yusuf; Djamal Aziz;
Harun Kamil; Ishak Latuconsina; Freddy Latumahina;
Pataniari Siahaan; KP Permadi Satrio Wiwoho; Sulastomo;
Zain Badjeber; Satya Arinanto; Valina Singka Subekti;
Adji Samekto; Benny Pasaribu; Otong Abdurrahman;
Memed Sosiawan; Yusyus Kuswandana; Nuzran Joher.**

Tenaga Ahli/Pendukung

**Joni Jondriman; Tommy Andana; Agip Munandar;
Endang Sapari; Rindra Budi Priyatmo; Dina Nurul Fitria;
Akhamad Danial; Fitri Naluriyanty; Irham Isteen; Lita Amelia;
Ramos Diaz; Wasinton Saragih; Rahmi Utami Handayani;
Wafistrietman Corris; Rani Purwanti Kemalasar; Indra Arianto**



**MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK
INDONESIA
LEMBAGA PENGKAJIAN**

SAMBUTAN

Puji syukur kita panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, atas segala rahmat dan hidayah-Nya sehingga penyusunan buku Prosiding Diskusi Kelompok Terfokus (*Focus Group Discussion-FGD*) dengan Topik **Pemerintahan Negara** hasil kerjasama Lembaga Pengkajian MPR RI dengan Universitas Syiah Kuala, Kota Banda Aceh, Nangroe Aceh Darussalam dapat kita selesaikan tepat waktu.

Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI adalah lembaga yang dibentuk MPR RI berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 05/MPR/2015 tanggal 1 Juli 2015. Lemkaji dibentuk sebagai pelaksanaan Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2009-2014.

Lemkaji MPR RI bertugas mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta menyerap aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara.

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya itu, Lembaga Pengkajian MPR RI mengadakan serangkaian rapat pengkajian tentang beragam isu kebangsaan yang terjadi di tengah masyarakat, dikaitkan dengan norma atau pasal yang ada dalam konstitusi. Hasil akhir dari kajian-kajian itu adalah sebuah rekomendasi pandangan Lembaga Pengkajian atas topik terkait yang diserahkan pada Pimpinan MPR RI sebagai masukan untuk pengambilan keputusan.

Guna mendapatkan rekomendasi yang berkualitas dan obyektif, selain menghimpun pemikiran dari seluruh anggota Lembaga Pengkajian MPR secara internal, Lembaga Pengkajian MPR juga menyerap pemikiran dari pihak eksternal. Dalam rangka itulah, untuk setiap topik kajian yang dibahas, Lembaga Pengkajian MPR RI mengadakan acara Diskusi Kelompok Terfokus bekerjasama dengan lembaga-lembaga pendidikan tinggi dengan melibatkan para pakar dan narasumber terpilih di daerah.

Buku ini merupakan Prosiding hasil Diskusi Kelompok Terfokus Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Universitas Syiah Kuala, Kota Banda Aceh, Nangroe Aceh Darussalam yang dilaksanakan pada 4 Oktober 2018. Buku ini memuat bermacam pendapat dalam Diskusi Kelompok Terfokus di provinsi tersebut, baik berupa makalah ataupun pendapat lisan dalam bentuk risalah rapat yang kemudian dirumuskan sebuah tim perumus.

Penyelenggaraan Diskusi Kelompok Terfokus di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam diikuti oleh para Pimpinan dan Anggota Lemkaji sebagai berikut: Mohammad Jafar Hafsa, Ahmad Farhan Hamid, Arif Budimanta, Wahidin Ismail, Hajriyanto Y. Thohari, Iman Toto K., Bukhori Yusuf, dan M. Hasanuddin Wahid.

Kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus di Provinsi Nangroe Aceh Darussalam ini adalah satu rangkaian dari kegiatan serupa di tiga provinsi lain yaitu Provinsi Jambi, Jawa Timur, dan Sulawesi Selatan. Hasil Diskusi Kelompok Terfokus dengan topik yang sama di provinsi-provinsi lainnya itu diterbitkan dalam buku prosiding terpisah.

Kami mengucapkan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu terwujudnya Buku Prosiding ini. Harapan kami, buku ini dapat menjadi bahan masukan dan bahan pertimbangan bagi semua pihak, khususnya Pimpinan MPR RI, dalam menjalankan tugas-tugas dan kewenangan konstitusionalnya.

Semoga kerja keras dan semua usaha kita bersama ini dapat memberikan hasil yang positif bagi bangsa dan Negara, serta diridhai oleh Tuhan Yang Maha Esa.


Lembaga Pengkajian MPR RI

Ketua,



Ir. Rully Chairul Azwar, M. Si., I.Pu

Wakil Ketua,



Dr. Ir. Arif Budimanta, M.Sc

Wakil Ketua,



Prof. Dr. Syamsul Bahri, M.Sc

Wakil Ketua,



Dr. Ir. M. Jafar Hafsah, IPM

Wakil Ketua,



Dr. Ahmad Farhan Hamid, M.S

DAFTAR ISI

SAMBUTAN.....	iii
DAFTAR ISI.....	vi
PENGANTAR.....	1
RANGKUMAN	4
NOTULENSI	7

LAMPIRAN 1- MAKALAH

1. LEMBAGA KEPRESIDENAN DAN AKAR PERMASALAHANNYA PASCA AMANDEMEN TERHADAP UUD 1945 Oleh: <i>Prof. Eddy Purnama</i>	24
2. HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM NEGERA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA Oleh: <i>Prof. Husni Jalil</i>	32
3. SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA Oleh : <i>Dr. M. Jafar, SH., M.Hum</i>	42
4. SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA INDONESIA Oleh : <i>Arnita</i>	49
5. SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA MENURUT UUD 1945 Oleh : <i>Syarifah Rahmatillah</i>	56
6. IMPLIMENTASI WAKIL MENTERI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA Oleh: <i>Mirja Fauzul Hamdi, S.H., M.H.</i>	59

- 7. SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA MENURUT UUD NRI TAHUN 1945 “KEMENTERIAN NEGARA, LEMBAGA PEMERINTAH NON KEMENTERIAN, DAN LEMBAGA PEMERINTAH NON STRUKTURAL”**
Oleh : *Sudirman Hasan* 70
- 8. OTONOMI KHUSUS ACEH DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**
Oleh: *Mutiara Fahmi, Lc, M.A* 78
- 9. HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA**
Oleh: *Dr. Amrizal J. Prang, SH., LL.M* 90
- 10. ASIMETRIS DALAM DESENTRALISASI (PERSPEKTIF HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH)**
Oleh: *Zainal Abidin, S.H., M.Si* 103
- 11. SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA MENURUT UUD NRI TAHUN 1945**
Oleh : *Kurniawan S, S.H., LL.M* 110
- 12. HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM KERANGKA NKRI**
Oleh: *M. Adli Abdullah* 129
- 13. EKSISTENSI DAN OPERASIONAL KEMENTERIAN NEGARA, LEMBAGA PEMERINTAH NON KEMENTERIAN, DAN LEMBAGA PEMERINTAH NON STRUKTURAL**
Oleh: *Dr. Hasanuddin Yusuf Adan, MCL., MA* 141

**14. PERANAN DAN FUNGSI DEWAN PERTIMBANGAN
PRESIDEN DALAM MENDUKUNG PELAKSANAAN
TUGAS PRESIDEN**

Oleh: *Muhammad Iqbal*

152

**15. PRAKTEK KEMENTERIAN NEGARA, LEMBAGA
PEMERINTAH NON KEMENTERIAN DAN
LEMBAGA PEMERINTAH NON STRUKTURAL DAN
TANTANGAN KE DEPAN DALAM
KETATANEGARAAN INDONESIA**

Oleh: *Zahratul Idami*

158

**16. LEMBAGA KEPRESIDENAN DALAM KAITANNYA
DENGAN PRESIDENTIAL THRESHOLD**

Oleh : *Sufyan*

174

PENGANTAR

Lembaga Pengkajian (Lemkaji) MPR RI adalah lembaga yang dibentuk MPR RI berdasarkan Surat Keputusan Pimpinan MPR RI Nomor 05/MPR/2015 tanggal 1 Juli 2015. Lemkaji dibentuk sebagai pelaksanaan Keputusan MPR RI Nomor 4/MPR/2014 tentang Rekomendasi MPR RI masa jabatan 2009-2014.

Lemkaji MPR RI bertugas mengkaji dan merumuskan pokok-pokok pikiran yang berkaitan dengan dinamika masyarakat tentang pemasyarakatan Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika serta menyerap aspirasi masyarakat dalam rangka penyusunan pokok-pokok pikiran haluan Negara.

Dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya itulah Lemkaji, melalui sejumlah Rapat Pleno telah menyusun rancangan rekomendasi Lemkaji tentang “Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Tujuan pembahasan ketiga materi tersebut dilatari oleh dasar pemikiran sebagai berikut.

Pasal 24 C ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.

Anak kalimat “memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan Undang-Undang Dasar”, tafsir yang muncul mengenai kalimat ini bahwa yang menjadi ruang lingkup lembaga-lembaga negara yang dimaksud adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Presiden. Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Badan Pemeriksa Keuangan.

Setelah Bab I Bentuk dan Kedaulatan dan Bab II Majelis Permusyawaratan Rakyat, Undang-Undang Dasar 1945 lebih lanjut mengatur tentang Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara. Bab III ini

mengatur tentang Presiden dan Wakil Presiden, baik kekuasaannya, pencalonan dan proses pemilihannya serta pemberhentian dan mengisi kekosongannya, juga sumpahnya. Kekuasaan pemerintahan negara ini dilanjutkan dengan Bab IV Dewan Pertimbangan Agung yang telah dihapus, Bab V Kementerian Negara, serta Bab VI Pemerintahan Daerah.

Dalam praktek pelaksanaannya, disamping Kementerian Negara, juga dibentuk Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), serta lembaga pemerintahan lain yang termasuk di dalam Lembaga Lembaga Non Struktural (ada juga yang menyebutnya Lembaga-Lembaga Kuasi Negara) baik yang dibentuk dengan Undang-Undang maupun Peraturan Perundang-undangan lainnya.

Tentang Bab VI Pemerintahan Negara sesungguhnya telah sering menjadi objek kajian. Akan tetapi dalam kaitannya dengan pemerintahan di tingkat nasional (pemerintah pusat) belum banyak mendapatkan perhatian.

Dari uraian diatas, terlihat betapa luasnya cakupan atas kajian pemerintahan negara. Pertama adalah kajian atas Sistem Pemerintahan Negara, khususnya sesuai dengan Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945. Kemudian menyangkut Lembaga Kepresidenan (Presiden dan Wakil Presiden), baik yang menyangkut Pemilihan, Pergantian, Pemangkuan Sementara, Kekuasaan Presiden, Pemberhentian Presiden, Kekuasaan Presiden, Pendukung Presiden, Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara lain, serta hal hal lain yang terkait dengan Lembaga Kepresidenan.

Demikian pula yang terkait dengan Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian, akan mencakup kajian menyeluruh tentang Kementerian Negara serta Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). Termasuk bidang tugas masing masing serta koordinasi dengan keterkaitannya. Bahkan juga tentang Birokrasi Pemerintahan, serta Aparatur Sipil Negara (ASN).

Jumlah Lembaga-Lembaga Non Struktural menunjukkan kecenderungan yang bertambah setiap masa pemerintahan. Pembentukannya berdasar Undang Undang dan Peraturan Perundang-undangan lainnya. Peran dan fungsinya seringkali tumpang tindih

dengan lembaga pemerintah yang structural. Oleh karena diperlukan adanya kajian yang menyaluruh bersama unsur pemerintahan negara lainnya. Bahkan juga dengan lembaga negara lain.

Berdasar uraian diatas, maka diperlukan adanya pembahasan yang mendalam dan menyeluruh tentang pemerintahan negara, baik yang sesuai dengan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 maupun dalam praktek pelaksanaannya. Kajian seperti ini belum pernah dilakukan, khususnya di Lembaga Pengkajian MPR.

Pengkajian terhadap Pemerintahan Negara ini dibagi menjadi empat kelompok bahasan, yakni :

- Sistem Pemerintahan Negara;
- Lembaga Kepresidenan;
- Kementerian Negara, Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non Struktural dan;
- Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dalam Kerangka NKRI

RANGKUMAN

Kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) dengan topik “Pemerintahan Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945” hasil kerja Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Universitas Syiah Kuala, Nangroe Aceh Darussalam, Kamis, 4 Oktober 2018 diperoleh sejumlah pokok pikiran sebagai berikut;

1. Perubahan terhadap UUD 1945 yang telah dilakukan oleh MPR secara tambal sulam ternyata menghasil sistem ketatanegaraan yang error karena belum mampu mengatur hal-hal yang prinsipil secara tuntas sehingga menimbulkan banyak permasalahan. Pergeseran *executive heavy* menjadi *legislative heavy* di tangan DPR dengan kedaulatan partai sudah merambah di segala lini dan menjadi akar permasalahan hingga kehilangan arah yang berbuntut kepada kesesatan. Melalui kewenangan legislasi DPR dapat berbuat apa saja yang dikehendaki oleh “Dewa Partai” untuk menjadi legal.
2. DPR juga sudah banyak merambah kewenangan lain, seperti melakukan *fit and proper test* terhadap calon pimpinan KPK, calon Hakim Agung, calon Gubernur Bank Indonesia, calon pimpinan KPU, sampai terhadap calon Panglima TNI, calon Kapolri, dan lainnya. Padahal 3 (tiga) fungsi utamanya saja belum mampu diselesaikan.
3. Dalam sistem penyelenggaraan negara saat ini sudah bisa dipastikan Presiden dan Wakil Presiden dalam mengemban tugas dan kewajibannya selalu akan berhadapan dengan 2 (dua) pilihan yang sulit; kepentingan rakyat atau kepentingan partai. Dan lazimnya kepentingan pengusul yang di kedepankan. Di sinilah ada sebuah catatan penting bahwa kehendak rakyat dikesampingkan oleh Presiden dan Wakil Presiden karena undang-undang yang telah ditetapkan oleh lembaga DPR menghendaki demikian.
4. UUD 1945 pasca amandemen ternyata masih menyimpan segudang permasalahan dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, amandemen kembali merupakan langkah yang tepat bagi penyempunaan aturan main ini, sehingga semua organ negara akan berjalan secara tersistem di atas relnya masing-masing.

Prinsip pembatasan kekuasaan harus diutamakan agar organ yang satu tidak mengintervensi organ lainnya.

5. Lembaga Perwakilan perlu dikonstruksikan kembali kewenngannya masing-masing agar sesuai dengan sistem, tujuan negara dan falsafah negara Pancasila. Karena problema konstitusi berat ini merupakan dilema yang mengganjal kinerja Lembaga Kepresidenan. Oleh karena itu, sistem presidensial dan *checks and balances* bukan hanya sekedar wacana tetapi maujudkan sebagai prioritas utama yang harus dituangkan kembali ke dalam UUD 1945 secara taat asas.
6. Dalam sistem presidensial sesungguhnya multi partai bukanlah padanannya. Untuk itu ketentuan tentang presidensial threshold tidak dilakukan setengah hati tetapi harus mampu mewujudkan penyederhanaan partai sampai ke level 2 (dua) partai saja. Dengan catatan hak individual harus dibuka lebar dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, soal terpilih atau tidak nantinya itu urusan rakyat sendiri.
7. Jika UUD 1945 telah disepakati sebagai aturan main dalam NKRI, maka kerangka negara tersebut haruslah memuat pengaturan secara jelas dan tuntas terhadap hal-hal yang prinsipil, baik substansi maupun prosedural sehingga tidak bisa diselewengkan/dimanipulasi bila suatu materi harus diatur lebih lanjut dengan peraturan turunannya.
8. Implementasi otonomi khusus banyak mengundang permasalahan bagi Pemerintahan Aceh dalam merealisasikan kewenangan yang telah diberikan. Hal ini disebabkan perangkat hukum pelaksana banyak yang belum dipenuhi oleh Pemerintah (Pusat).
9. Reformasi desentralisasi dan otonomi daerah ke depan harus lebih berorientasi pada upaya membangun kapasitas negara (*state capacity*). Untuk itu, perlu ditekankan pada upaya membangun dan memperkuat empat pilar utama yaitu kapasitas institusional, kapasitas teknis, kapasitas administratif, kapasitas politik dan juga harus disertai dengan upaya membangun kapasitas masyarakat sipil.
10. Pemerintah pusat mesti membuat bentuk produk hukum yang konkrit dalam menyusun “norma”, “standar”, dan “prosedur” sehingga benar-benar tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki

oleh Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota sebagai daerah yang diberi status khusus atau istimewa.

11. Agar tidak terbuka ruang bagi pemerintah pusat untuk memperluas dan memperkuat intervensi, maka perlu dibangun Komunikasi intensif antara Pemerintahan Aceh dengan Pemerintahan Kabupaten/Kota dalam menyusun pembagian urusan terutama menyangkut keuangan antara provinsi dengan kabupaten/kota, sehingga potensi konflik pembagian urusan antara Pemerintahan Aceh dengan Pemerintahan Kabupaten/Kota bisa dihindari.
12. Kedepan, perlu dipertimbangkan peran lembaga DPD lebih signifikan terhadap daerah-daerah yang diwakilinya. Kemudian untuk melaksanakan sistem presidensiil murni tentu saja perlu dipertimbangkan agar konteks checks and balances antara eksekutif dan legislatif (DPR), jangan sampai kewenangan pada legislatif melemahkan kewenangan pada eksekutif. Selain itu juga perlu adanya pengaturan yang lengkap dan konkrit tentang bentuk, mekanisme dan konsekwensi dari pertanggungjawaban presiden kepada rakyat.

NOTULENSI

Berikut, adalah rangkuman pendapat sejumlah narasumber dan pembahas dalam kegiatan Diskusi Kelompok Terfokus (FGD) dengan topik “Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945” hasil kerja Lembaga Pengkajian MPR RI bersama Universitas Syiah Kuala di Kota Banda Aceh, Nangroe Aceh Darussalam, Kamis, 4 Oktober 2018.

Narasumber I: Prof. Eddy Purnama

- Permasalahan yang dihadapi oleh Lembaga Kepresidenan dalam menyelenggarakan roda pemerintahan pasca amandemen UUD 1945 bukanlah disebabkan oleh kuantitas kewenangan yang telah dikurangi dan kualitas Presiden dan Wakil Presiden terpilih, tetapi terletak pada sistem yang memang masih menghambat kinerja mereka. Keadaan ini jika dibiarkan terus berlangsung akan membawa kerugian besar kepada pemilik kedaulatan yang sesungguhnya di negara ini yakni rakyat.
- UUD 1945 pasca amandemen ternyata masih menyimpan segudang permasalahan dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, amandemen kembali merupakan langkah yang tepat bagi penyempurnaan aturan main ini, sehingga semua organ negara akan berjalan secara tersistem di atas relnya masing-masing. Prinsip pembatasan kekuasaan harus diutamakan agar organ yang satu tidak mengintervensi organ lainnya.
- Lembaga Perwakilan perlu dikonstruksikan kembali kewenngannya masing-masing agar sesuai dengan sistem, tujuan negara dan falsafah negara Pancasila. Karena problema konstitusi berat ini merupakan dilema yang mengganjal kinerja Lembaga Kepresidenan. Oleh karena itu, sistem presidensial dan *checks and balances* bukan hanya sekedar wacana tetapi maujudkan sebagai prioritas utama yang harus dituangkan kembali ke dalam UUD 1945 secara taat asas.
- Dalam sistem presidensial sesungguhnya multi partai bukanlah padanannya. Untuk itu ketentuan tentang

presidensial threshold tidak dilakukan setengah hati tetapi harus mampu mewujudkan penyerhanaan partai sampai ke level 2 (dua) partai saja. Dengan catatan hak individual harus dibuka lebar dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, soal terpilih atau tidak nantinya itu urusan rakyat sendiri.

- Jika UUD 1945 telah disepakati sebagai aturan main dalam NKRI, maka kerangka negara tersebut haruslah memuat pengaturan secara jelas dan tuntas terhadap hal-hal yang prinsipil, baik substansi maupun prosedural sehingga tidak bisa diselewengkan/dimanipulasi bila suatu materi harus diatur lebih lanjut dengan peraturan turunannya

Narasumber II: Prof. Husni Jalil

- Implementasi otonomi khusus banyak mengundang permasalahan bagi Pemerintahan Aceh dalam merealisasikan kewenangan yang telah diberikan. Hal ini disebabkan perangkat hukum pelaksana banyak yang belum dipenuhi oleh Pemerintah (Pusat).
- Reformasi desentralisasi dan otonomi daerah ke depan harus lebih berorientasi pada upaya membangun kapasitas negara (*state capacity*). Untuk itu, perlu ditekankan pada upaya membangun dan memperkuat empat pilar utama yaitu kapasitas institusional, kapasitas teknis, kapasitas administratif, kapasitas politik dan juga harus disertai dengan upaya membangun kapasitas masyarakat sipil.
- Pemerintah pusat mesti membuat bentuk produk hukum yang konkrit dalam menyusun “norma”, “standar”, dan “prosedur” sehingga benar-benar tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota sebagai daerah yang diberi status khusus atau istimewa.
- Agar tidak terbuka ruang bagi pemerintah pusat untuk memperluas dan memperkuat intervensi, maka perlu dibangun Komunikasi intensif antara Pemerintahan Aceh dengan Pemerintahan Kabupaten/Kota dalam menyusun pembagian urusan terutama menyangkut keuangan antara provinsi dengan kabupaten/kota, sehingga potensi konflik pembagian urusan

antara Pemerintahan Aceh dengan Pemerintahan Kabupaten/Kota bisa dihindari.

Narasumber III: Dr. M. Jafar Husen, SH, M.Hum

- Setelah perubahan UUD 1945, Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial murni, namun dalam pelaksanaannya terdapat unsur-unsur sistem pemerintahan parlementer.
- Kedepan, perlu dipertimbangkan peran lembaga DPD lebih signifikan terhadap daerah-daerah yang diwakilinya.
- Kemudian untuk melaksanakan sistem presidensial murni tentu saja perlu dipertimbangkan agar konteks *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif (DPR), jangan sampai kewenangan pada legislatif melemahkan kewenangan pada eksekutif.
- Selain itu juga perlu adanya pengaturan yang lengkap dan konkrit tentang bentuk, mekanisme dan konsekuensi dari pertanggungjawaban presiden kepada rakyat.

Pemikiran dari para narasumber itu kemudian dibahas dan diperkaya oleh sejumlah pembahas. Dari para pembahas, diperoleh sejumlah pokok pikiran dan pandangan sebagai berikut;

Arnita

- Sistem pemerintahan Negara Indonesia tidak adanya lembaga yang supreme dari lembaga negara lainnya dan ini menggambarkan antara lembaga-lembaga negara bekerja beriringan satu sama lain menuju tercapainya tujuan penyelenggaraan negara. Dalam sistem pemerintahan Indonesia, lembaga-lembaga negara berjalan sesuai dengan mekanisme demokratis.
- Pembukaan UUD 1945 Alinea IV menyatakan bahwa kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat. Berdasarkan Pasal 1 Ayat 1 UUD 1945, Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk

republik. Berdasarkan hal itu dapat disimpulkan bahwa bentuk negara Indonesia adalah republik, sedangkan susunan organisasi pemerintahannya adalah kesatuan. System pemerintahan presidensial, dimana para menteri bertanggung jawab kepada Presiden. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Dalam Pasal 4 ayat (1) berbunyi; “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.”

- Konsep demokrasi jangan demokrasi yang kebablasan.
- Jangan sampai usaha perubahan UUD 1945 memberi rasa ancaman bagi rakyat.
- Tanggung Jawab Pemerintah harus lebih nyata.
- Pengawasan Rakyat jangan diartikan negatif.
- Para penguasa dan rakyat harus bisa bekerja sama untuk mewujudkan tujuan negara sesuai dengan amanat Pembukaan UUD 1945.

Syarifah Rahmatillah

- Sistem pemerintahan negara Indonesia menggambarkan adanya lembaga-lembaga yang bekerja dan berjalan saling berhubungan satu sama lain menuju tercapainya tujuan penyelenggaraan negara. Dalam sistem pemerintahan Indonesia, lembaga-lembaga negara berjalan sesuai dengan mekanisme demokratis.
- Bentuk negara Indonesia adalah kesatuan, sedangkan bentuk pemerintahannya adalah republik. Selain bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan.
- Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Dengan demikian, sistem pemerintahan di Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial.
- Sistem pemerintahan negara Indonesia berbeda dengan sistem pemerintahan yang dijalankan di negara lain. Namun, terdapat juga beberapa persamaan antarsistem pemerintahan negara.

- Meskipun dalam praktek tidak murni atau dengan kata lain gabungannya. Mengenai capres/cawapres mesti kembali ke UUD 45 asli (sebelum amandement) yaitu presidensial.

Mirja Fauzul Hamdi. SH, MH

- Ketentuan Pasal 10 UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara Wakil Menteri menentukan bahwa bertugas untuk membantu Menteri dan bertanggung jawab kepada Menteri.
- Berdasarkan ketentuan konstitusi pengangkatan wakil menteri itu adalah bagian dari kewenangan Presiden untuk melaksanakan tugas-tugasnya.
- Tidak adanya perintah maupun larangan di dalam UUD 1945 memberi 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 1945.
- Putusan MK menentukan bahwa Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 yang menentukan bahwa wakil menteri adalah pejabat karir dan bukan merupakan anggota kabinet adalah tidak sinkron dengan ketentuan Pasal 9 ayat tidak menyebutkan kedudukan wamen sehingga hal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil. Sehingga dalam putusan MK menginstruksikan kepada presiden untuk memperbarui Keppres.

Sudirman Hasan

- Gemuknya lembaga nonstruktural khususnya pasca reformasi mengindikasikan bahwa pemerintah belum mampu melakukan penataan secara mendalam terhadap seluruh elemen-elemen yang bersangkutan paut dengan kinerja pemerintahan.
- Negara hanya mampu membentuk beragam lembaga, namun belum pernah mampu mengkalkulasikan kontribusi positif serta urgensi pembentukan lembaga itu sendiri.
- Wacana publik mencuat menyodorkan berbagai argumentasi agar pemerintah segera melakukan pembubaran LNS yang

dinilai overlapp dan tidak berkinerja dengan baik sehingga inefisiensi anggaran dapat ditekan.

- Memang dalam realitas, kebanyakan LNS di Indonesia masih rapuh dalam melaksanakan tugas dan peranannya. Kerapuhan ini dapat terjadi oleh karena beberapa faktor.
- Terdapat tugas LNS yang masih memiliki potensi overlapp dengan organisasi pemerintahan konvensional dan ataupun dengan LNS lainnya. Dari evaluasi LNS, misalnya pengujian terhadap Ombudsman RI bahwa memang terdapat overlap tugas dan fungsi antara Ombudsman RI dengan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Keduanya sebetulnya melaksanakan satu misi yang sama, yaitu pemberantasan korupsi yang termasuk dalam kategori criminal yang sudah sangat spesifik. Maka sebaiknya tugas dan fungsi Ombudsman RI diintegrasikan dengan komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Dasar pembentukan pada beberapa LNS lebih bersandar pada pernyataan kepentingan kelompok tertentu yang tidak langsung melibatkan atau mencerminkan kebutuhan masyarakat pemerintahan di wilayah tertentu ataupun pejabat pemerintahan yang bersangkutan. Beberapa LSN telah terbentuk begitu saja melalui surat keputusan (SK) kepala daerah tanpa adanya konsolidasi, tidak didasarkan pada kebutuhan daerah/ masyarakat yang dapat diketahui melalui analisis beban kerja.
- Tidak adanya dukungan dana maupun sumber daya dari pemerintahan. Ketiadaan perhatian pemerintah terhadap LNS terlihat dari alokasi dana yang amat sedikit dan kurang memenuhi kebutuhan pelaksanaan serta ketiadaan perhatian pemerintah terhadap LSN untuk dapat berkinerja dengan baik. Selain itu beberapa LSN memiliki pegawai sekretariat yang merupakan pegawai negeri yang statusnya adalah diperbantukan sehingga pegawai tersebut menganggap bahwa pekerjaannya di LSN hanya sebagai sambilan saja.
- Adanya dua dikotomi administrasi dalam LSN. Hal ini terkait pula dengan desain organisasi dan penempatan pegawai di sekretariat LSN, dimana pada umumnya sekretariat LSN

adalah *ex officio* atau merupakan satu unit atau bagian dalam organisasi pemerintah. LSN yang seperti ini memiliki pegawai sekretarian yang merupakan pegawai negeri. Seorang pegawai negeri memiliki system kepegawaian yang ditentukan oleh atasannya yang juga pegawai negeri. Dalam hal ini anggota LSN banyak menemui kesulitan dalam berkoordinasi dengan pegawai sekretariat utamanya terkait dengan kemauan bekerja. Hal ini dikarenakan anggota LSN tidak memiliki otoritas mencairkan dan menggunakan keuangan yang berasal dari pemerintah, karena berdasarkan ketentuan yang berlaku, otoritas pemegang pengguna keuangan Negara berada pada Eselon I (Pusat) dan Eselon II (daerah).

- Keanggotaan LSN yang sulit untuk diharapkan berkontribusi secara bersama-sama. Keanggotaan LSN terdiri dari berbagai jabatan di pemerintahan, dan berbagai kalangan baik dari masyarakat, professional maupun pejabat pemerintahan. Pada LSN Dewan Ketahanan Pangan ditemui permasalahan yang cukup memprihatinkan karena semua anggotanya adalah pejabat, maka ketika dilakukan rapat koordinasi, pejabat tersebut mendisposisikan kehadirannya kepada pegawainya yang eselonnya lebih rendah padahal rapat tersebut sering memuat isu-isu penting yang harus dituangkan dalam kebijakan daerah. Bagaimanalah mungkin seorang bawahan dapat mengambil keputusan mewakili atasannya. Demikian pula dengan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah yang anggotanya terdiri dari seluruh kepala daerah di Indonesia. Sudah dapat dibayangkan, kapan mereka memiliki waktu luang yang sama untuk bertemu di satu tempat.
- Terbentuk pula anggapan miring tentang LSN dimana LSN dijuluki lembaga SK (Surat Keputusan) dan manifesto politik sebagai pemanis terhadap kebutuhan masyarakat, dimana pembentukannya tidak melalui analisis kebutuhan kerja dan beban kerja. LSN juga sering kali mengabaikan lembaga pemerintahan yang ada dan telah menjalankan urusan yang sama. LSN juga dituding sebagai alat yang menggiring kembali ke jaman sentralisasi.

Mutiara Fahmi, Lc, MA

- Praktek hubungan Pusat dan daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia dapat dilihat pada praktek pelaksanaan otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia tidak dijalankan dengan semestinya, karena pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan penuh untuk berinovasi menjalankan kewenangannya, dimana semua kewenangan daerah dijalankan berdasarkan petunjuk dari pemerintah pusat, sesuai dengan NSPK.
- Hubungan otonomi daerah harus diperbaiki dengan menerapkan prinsip-prinsip dan tujuan otonomi itu sendiri, karena tujuan dari otonomi itu antara lain adalah (1) peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, (2) sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah, (3) dalam rangka memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional.
- Penerapan system desentralisasi dalam pola hubungan Pusat dan Daerah dan pengakuan atas kekhususan dan keistimewaan setiap daerah perlu dipertahankan dalam rangka melanggengkan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).
- Penguatan pengakuan atas daerah otonomi khusus maupun istimewa sangat penting dilakukan dalam amandemen kelima UUD NRI 1945.
- Perlu penegasan yang jelas terkait definisi dan kewenangan daerah otonomi khusus dan daerah otonomi luas dalam undang-undang dasar 1945.
- Pemerintah melalui lembaga eksekutif dan legislatif diharapkan mempunyai itikad baik dalam menerapkan otonomi daerah di Indonesia dengan memperhatikan tujuan pelaksanaan otonomi untuk kemakmuran dan keutuhan NKRI.
- Perlu dilakukan penataan kembali pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dengan melakukan revisi undang-undang pemerintah daerah yang lebih menghargai kearifan norma dan budaya lokal.

Dr. Amrizal J. Prang, SH, LL.M

- Bidang otonomi dan dekonsentrasi, secara umum relatif berjalan baik, namun ada beberapa hal yang perlu dilakukan perbaikan dan perubahan terutama dalam konteks pelaksanaan otonomi bagi daerah-daerah khusus atau istimewa, antara lain: *pertama*, sinkronisasi dan harmonisasi regulasi; *kedua*, adanya kepastian hukum implementasi otonomi khusus atau istimewa terhadap kewenangan yang sudah dilimpahkan; dan, *ketiga*, kepastian hukum penyerahan anggaran terhadap implementasi kewenangan dekonsentrasi di daerah, seperti, pembinaan dan pengawasan Perda di tingkat kabupaten/kota oleh provinsi.
- Bidang Pengawasan, untuk membangun hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan daerah Pengawasan sangat diperlukan agar kebebasan daerah akibat otonomi tidak meluncur jauh sehingga terlepas dari Negara kesatuan. Di sini harus ada keseimbangan dalam regangannya. Oleh karena itu, disamping pengawasan, pembinaan perlu menjadi prioritas pemerintahan yang selama ini dirasakan masih ada kekurangan, sebagaimana diatur dalam PP No. 12 tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan. Terutama, terhadap pembinaan regulasi, kelembagaan, kewenangan atau urusan pemerintahan, dan keuangan.
- Bidang Susunan Organisasi, berkaitan dengan susunan luar organisasi pemerintah daerah, berkaitan sebagai daerah khusus atau istimewa karena adanya perbedaan eksistensinya, diperlukan peningkatan hubungan khusus antara pemerintah pusat dengan provinsi, kabupaten/kota, dan desa. Begitu juga, dengan susunan organisasi dalam, terutama terhadap alat-alat kelengkapan khusus atau istimewa pemerintahan daerah di Aceh, sebagaimana diatur dalam Permendagri No.95 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Aceh, yaitu: a) Keurukon Katibul Wali/Sekretariat Wali Nanggroe; b) Dinas Syariat Islam; c) Dinas Pendidikan Dayah; d) Dinas Pertanahan Aceh; e) Sekretariat Majelis Permusyawaratan Ulama; f) Sekretariat Majelis Adat Aceh; g) Sekretariat Majelis Pendidikan Aceh; h) Sekretariat Baitul Mal Aceh; i) Sekretariat Badan

Reintegrasi Aceh; dan j) Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayahul Hisbah.

- Bidang Keuangan, diperlukan peningkatan pembinaan terhadap mekanisme pengelolaan keuangan, mengingat banyaknya terjadi penyelewengan penggunaan anggaran di daerah-daerah dan penambahan pendapatan daerah, terutama untuk daerah-daerah khusus atau istimewa.
- Adanya sinkronisasi dan harmonisasi regulasi terutama terhadap daerah-daerah khusus atau istimewa.
- Konsistensi penegakan hukum (kepastian hukum) terhadap pelimpahan kewenangan pemerintahan daerah.
- Peningkatan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Zainail Abidin, SH, M.Si

- *Asymmetrical decentralization* juga bukan merupakan sebuah jalan melingkar karena kegagalan penerapan desentralisasi, tetapi merupakan upaya yang dilakukan dengan serius dan seksama untuk menciptakan demokrasi lokal, efisiensi dan efektivitas pemerintahan.
- Pemberian desentralisasi asimetris pada daerah tertentu tidak berarti daerah yang bersangkutan gagal dalam melakukan desentralisasi simetris sebagaimana berlaku di daerah lainnya, tetapi merupakan sebuah upaya sengaja yang didesain untuk mengakomodasi kebutuhan daerah.
- Desentralisasi asimetris ini akan memberikan ruang gerak secara cultural bagi daerah yang berkarakter berbeda. Pada titik ini menempatkan desentralisasi asimetris untuk Indonesia yang memiliki variasi budaya yang sangat beragam akan sangat tepat untuk memberikan apresiasi terhadap keberagaman itu dan pada akhirnya akan memperkuat hubungan pusat dan daerah.

Kurniawan S, SH, LL.M

- Sistem penganggaran yang selama ini mengacu pada fungsi kementerian dan lembaga (*money follow function*), harus diubah acuannya berdasarkan program (*money follow program*).
- Memperkuat koordinasi antar Kementerian Negara, antar lembaga pemerintahan non kementerian, dan antar lembaga pemerintahan non struktural terkait maupun antara Kementerian Negara dengan lembaga pemerintahan non kementerian, dan/atau lembaga pemerintahan non struktural terkait secara timbal balik.
- Guna dapat mengoptimalkan efektifiytas dan efisiensi keberadaan kementerian negara, lembaga pemerintah non kementerian dan lembaga pemerintah non struktural, maka dipandang penting dan mendesak untuk dilakukannya audit atau evaluasi terhadap keseluruhan kementerian negara, lembaga negara/pemerintahan non kementerian maupun lembaga pemerintah non struktural untuk melihat sejauh mana efektifitas dan efisiensi kebaradaannya dalam pencapaian tujuan dan cita-cita nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian diharapkan suatu kementerian negara, lembaga negara/pemerintah non kementerian, serta lembaga negara/pemerintah non struktural yang ada tugas dan fungsinya tidak tumpang tindih (*over lapping*) atau beririsan dengan tugas dan fungsi lembaga Kementerian Negara tertentu yang sudah ada sehingga dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna disamping juga dapat menekan beban keuangan negara.
- Mengingat dirasakan masih belum tidak idealnya postur jumlah dan keberadaan Kementerian negara yang ada di dalam penyelenggaraan Pemerintahan negara saat ini (saat ini sekitar 30 kementerian Negara), maka hemat penulis penting dan mendesak untuk dilakukannya restrukturisasi terhadap beberapa Kementerian Negara terkait yang memiliki fungsi dan tugas saling berkaitan erat menjadi satu kementerian. Dengan demikian diharapkan dapat meningkatkan efisiensi

dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan negara dalam upaya mencapai tujuan dan cita-cita nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

M. Adli Abdullah

- Otonomi daerah yang dijalankan selama ini semata-mata hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat. Padahal substansi penting dari otonomi daerah adalah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah.
- Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan sekedar pula menampung kenyataan yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Tidak kalah penting, otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan.
- Daerah-daerah otonomi yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri, merasa diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tidak ada alasan untuk keluar dari RI.
- Otonomilah sebagai ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan. Dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan.
- Hakekat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka. Untuk mewujudkan kemandirian atau keleluasaan, otonomi berkaitan erat dengan pola hubungan antara pusat dan daerah yang meliputi berbagai segi yaitu hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, hubungan keuangan dan lain sebagainya.

Dr. Hasanuddin Yusuf Adan, MCL, MA

- Pemerintah Indonesia harus kembali kepada UUD 1945 yang asli untuk menjaga eksistensi negara, bangsa dan agama.
- Pemerintah Indonesia harus meninjau kembali amandemen UUD 1945 guna menganulir kembali pasal yang harus dimuat seperti prihal berkenaan dengan Mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Hak Azasi manusia.
- Pemerintah Indonesia harus mengurangi lembaga-lembaga negara tertentu yang kurang efektif untuk menghemat anggaran belanja negara.
- Pemerintah Indonesia harus mandiri dalam menata konstitusi negara dan tidak boleh terpengaruh oleh invasi asing yang menguntungkan mereka dan merugikan Indonesia.
- Pemerintah Indonesia harus berani mandiri dengan konstitusi yang orisinal guna kemajuan negara, memakmurkan dan menyejahterakan bangsa.
- Pemerintah Indonesia harus menjadikan Piagam Madinah sebagai tolok ukur dan format konstitusi negara yang mayoritas penghuninya muslim sehingga mayoritas muslim di Indonesia tidak menjadi tetamu di negeri sendiri.
- Pemerintah Indonesia harus berhati-hati dengan amandemen konstitusi negara di masa depan mengingat amandemen di masa lalu sangat merugikan negara, bangsa dan agama mayoritas pemeluknya di sini.

Zahratul Idami

- Semua kementerian yang telah diatur dalam peraturan perundangan-undangan sebenarnya sudah menggambarkan sesuatu tugas dan fungsi yang sangat lengkap untuk menjalankan semua lini penyelenggaraan kenegaraan, semua itu harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan negara.
- Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Hal ini semua kementerian terkait harus mampu mencapai tujuan tersebut. Akan tetapi banyak permasalahan yang akan dihadapi yang tentunya dengan kemampuan, program dan perencanaan yang matang hal ini akan dilakukan.

- Memajukan kesejahteraan umum. Hal ini juga setiap jajaran kementerian juga harus membuat program yang semuanya menuju ke tahap kesejahteraan tentunya sesuai dengan kewenangan dari kementerian yang terkait tentang pangan, harga pangan yang tidak stabil, harga BBM semua lini terus menjadi tantangan kementerian negara dan lembaga-lembaga terkait lainnya. Semuanya harus bersinergi agar mencapai tujuan bersama.
- Mencerdaskan kehidupan bangsa, Hal inilah yang merupakan tantangan terbesar karena jika manusia Indonesia tidak cerdas, maka yang akan dihadapi adalah penjajahan modern terhadap anak-anak bangsa dan bangsa Indonesia sendiri karena tidak bisa berdiri di atas kakinya sendiri sehingga orang-orang cerdas yang berasal dari bangsa lain yang akan memimpin semua lini perusahaan besar atau badan usaha yang akan memberi kemakmuran kepada bangsa namun dipimpin oleh orang luar negeri yang cerdas. Tantangan ini harus dimulai dengan memperbaiki sistem pendidikan, kesejahteraan pendidik dan semua hal yang mendukung pendidikan harus dikedepankan.
- Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Ini merupakan bagian yang tidak kalah pentingnya, karena Indonesia akan menjadi negara besar jika bisa mewujudkan tujuan ini. Namun tetap tantang yang akan dihadapi adalah moral dan semua hal yang terkait dengan tujuan ini.
- Inilah tantangan ke depan dan semua kelemahan harus diperbaiki dengan maksud untuk mewujudkan tujuan negara yang tersebut di atas. Semua ego sektoral kepentingan pribadi dan golongan harus dihilangkan. Walaupun menteri yang diangkat adalah berasal dari partai tertentu akan tetapi mereka tetap bekerja untuk kedaual;atan rakyat dan atas nama rakyat. Semuanya itu untuk kesejahteraan rakyat Indonesia.

Muhammad Iqbal

- Dewan Pertimbangan Presiden atau Wantimpres bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden. Pemberian nasihat dan pertimbangan tersebut wajib dilakukan oleh Wantimpres baik diminta ataupun tidak oleh Presiden. Penyampaian nasihat dan pertimbangan tersebut dapat dilakukan secara perorangan maupun sebagai satu kesatuan nasihat dan pertimbangan seluruh anggota dewan.
- Lembaga ini merupakan kelanjutan dari Dewan Pertimbangan Agung yang telah dibubarkan setelah perubahan ke 4 UUD 1945. Atas permintaan Presiden, Wantimpres dapat mengikuti sidang kabinet serta kunjungan kerja dan kunjungan kenegaraan. Dalam melaksanakan tugasnya, Wantimpres dapat meminta informasi dari instansi pemerintah terkait dan lembaga negara lainnya. Selain itu, kepada Ketua dan Anggota Wantimpres diberikan hak keuangan dan fasilitas lainnya sesuai dengan yang diberikan kepada Menteri Negara.
- Mengingat kurang efektifnya Wantimpres ini, maka dikhawatirkan nasibnya pun akan sama seperti Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang pernah ada dalam system ketatanegaraan Indonesia, yakni akan berakhir. Tentu pula keberadaan Wantimpers ini jika tidak efektif akan memboroskan keuangan Negara.
- Perlu kiranya menjadikan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) selain menjalankan fungsi konstitutif juga menjalankan fungsi *advisory* atau penasehat negara. MPR tidak hanya memberikan pertimbangan atau nasehat kepada lembaga kepresidenan, tetapi juga kepada lembaga-lembaga negara lainnya. Disarankan agar dalam Amandemen kelima Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi penambahan fungsi MPR sebagai *state advisory board* perlu untuk diusulkan.

Sufyan

- Penyelenggaraan pemilihan umum serentak 2019 dan seterusnya adalah dengan mempertahankan *presidential threshold* berdasarkan hasil pemilihan umum sebelumnya. Mempertahankan *presidential threshold* berdasarkan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum akan menimbulkan deskriminasi terhadap partai politik baru peserta pemilihan umum.
- Pemberlakuan *presidential threshold* tidak sejalan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan: “Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.” Pasal tersebut menggambarkan bahwa setiap partai politik peserta pemilu berhak mengajukan pasangan calon presiden dan calon wakil presiden serta tidak memberikan pengecualian, apalagi batasan terhadap partai politik peserta pemilu untuk mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden.
- Dengan diberlakukannya *presidential threshold* pencalonan presiden dan wakil presiden, telah membatasi hak konstitusional seseorang untuk dipilih dan maju dalam pencalonan presiden dan wakil presiden karena terhalang untuk mencapai *presidential threshold*.
- Pemberlakuan *presidential threshold* dapat mengkebiri hak politik (hak dipilih dan memilih) rakyat untuk mendapatkan presiden dan wakil presiden terbaik dihalangi oleh *presidential threshold* tersebut. Pemilihan umum adalah menyangkut hak dipilih dan memilih sesuai dengan esensi negara demokratis. Hak memilih berbanding lurus dengan hak dipilih, artinya pemilih harus memilih calon yang memang disediakan oleh sistem yang konstitusional dan tidak mengikuti selera politik oligarkis. Hak pemilih adalah untuk mendapatkan akses terhadap banyak alternatif calon presiden dan wakil presiden sesuai konstitusi.
- Penerapan *presidential threshold* pada pemilihan umum serentak dapat menimbulkan kebingungan karena *presidential threshold* berdasarkan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7

Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak sejalan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Oleh karena itu, kalau pemilihan umum dilaksanakan secara serentak maka ketentuan mengenai *presidential threshold* itu akan menjadi gugur.

- untuk menghindari hasil pemilu yang paling pilu, maka DPR harus merevisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, terutama Pasal 222 yang mengatur tentang *presidential threshold*.

www.mpr.go.id

LEMBAGA KEPRESIDENAN DAN AKAR PERMASALAHANNYA PASCA AMANDEMEN TERHADAP UUD 1945

Oleh: Eddy Purnama

LANDASAN HISTORIS

Salah satu tuntutan reformasi 1998 adalah amandemen terhadap UUD 1945. Kehendak demikian atas kesadaran bahwa UUD 1945 sebelum amandemen disamping secara konseptual terdapat kerancuan, di mana meskipun keberadaan Presiden *untergeordnet* dengan MPR tetapi dengan adanya prinsip *consentration of power and responsibility upon the president* (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945) menjadikan Presiden sebagai pemegang posisi sentral dan dominan dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan Negara, padahal Presiden adalah mandataris MPR. Kemudian selain memegang kekuasaan eksekutif (*executive power*), juga memegang kekuasaan legislative (*legislative power*) dan kekuasaan yudikatif (*judicative power*), ditambah lagi dengan hak prerogatif yang sangat besar. Hal tersebut diperparah lagi dengan tidak ada aturan mengenai batasan periode seseorang dapat menjabat sebagai presiden serta mekanisme pemberhentian presiden dalam masa jabatannya.

Dalam pelaksanaannya pun sejak rezim Orde Lama, Orde Baru dan sesudahnya telah membuka jalan bagi tampilnya pemerintahan yang otoriter, korup, dan tidak demokratis. Karena memberi peluang untuk membangun sistem politik yang memberi kekuasaan yang sangat besar kepada Presiden (*executive heavy*) sehingga Presiden menjadi steril dari kontrol. Selain itu kekuasaan legislatif secara praktis didominasi oleh Presiden. Dengan demikian, Presiden, baik secara atributif maupun delegatif, memiliki kewenangan yang sangat besar untuk menafsirkan hal-hal penting yang ada di dalam UUD 1945 dengan peraturan pelaksanaan atau undang-undang organik.

Kecenderungan otoritarianisme pada rezim yang lalu yang bersumber pada kuatnya kedudukan Presiden, perlu dicegah melalui sistem *checks and balances* dan diperkuat dengan lembaga kontrol, baik dari parlemen maupun dari masyarakat. Kenyataan tersebut antara lain mendorong keinginan untuk mengadakan amandemen secara bertahap terhadap UUD 1945, yang salah satu agendanya adalah melakukan pemberdayaan terhadap lembaga perwakilan rakyat. Dengan demikian dilakukanlah amandemen oleh MPR terhadap UUD 1945 melalui 4 tahap mulai dari tahun 1999 s/d tahun 2002.

DILEMA PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Perubahan terhadap UUD 1945 yang telah dilakukan oleh MPR secara tambal sulam ternyata menghasilkan sistem ketatanegaraan yang error karena belum mampu mengatur hal-hal yang prinsipil secara tuntas sehingga menimbulkan banyak permasalahan. Pergeseran *executive heavy* menjadi *legislative heavy* di tangan DPR dengan kedaulatan partai sudah merambah di segala lini dan menjadi akar permasalahan hingga kehilangan arah yang berbuntut kepada kesesatan. Melalui kewenangan legislasi DPR dapat berbuat apa saja yang dikehendaki oleh “Dewa Partai” untuk menjadi legal. Dalam Pemilu Legislatif semua caleg berjanji setinggi langit karena mereka memang dipilih langsung oleh rakyat. Tetapi sesampai di Senayan dengan sistem Fraksi mereka menjadi berbalik untuk memperjuangkan keinginan partai. Mereka memang dipilih dengan biaya mahal untuk menjadi wakil rakyat, namun bisa diusir dari kursinya di Senayan oleh partai hanya karena pimpinan partai merasa kepentingannya terganggu.

Selain itu DPR juga sudah banyak merambah kewenangan lain, seperti melakukan *fit and proper test* terhadap calon pimpinan KPK, calon Hakim Agung, calon Gubernur Bank Indonesia, calon pimpinan KPU, sampai terhadap calon Panglima TNI, calon Kapolri, dan lainnya. Padahal 3 (tiga) fungsi utamanya saja belum mampu diselesaikan. Sebuah “sandiwara aneh” yang dibayar mahal dengan uang Negara pun dapat ditonton di sini. Alur ceritanya dimulai ketika rekrutmen calon anggota DPR oleh partai politik masih dipertanyakan keberadaan dan kulaitasnya, kemudian mereka ini juga yang menjadi

penguji untuk jabatan-jabatan strategis Negara. Dalam “Sistem Error” ini sesungguhnya banyak orang-orang pintar dan baik tetapi tidak terserap untuk mengisi kursi berdasarkan kapasitasnya. Namun sebaliknya banyak orang yang biasa-biasa saja dan tidak memiliki kapasitas bahkan bermasalah pula bisa mendapat posisi yang menentukan.

Sistem “kedaulatan partai” yang dihadirkan undang-undang organik pasca amandemen UUD 1945 sesungguhnya sudah banyak menyimpang dari falsafah Negara (Pancasila) yang telah disepakati dahulu sehingga melahirkan kondisi yang anomali dalam penyelenggaraan pemerintahan. Salah satu bukti misalnya dalam pembentukan lembaga kepresidenan; ketentuan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 menetapkan syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Berikutnya ketentuan Pasal 6A ayat (5) UUD 1945 menentukan tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut dengan undang-undang. Berdasarkan amanah dua ketentuan tersebut lahirlah apa yang dikenal dengan Undang-Undang tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Periode berlaku ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menentukan:

- 1) Peserta Pemilu Presiden dan Wakil Presiden adalah Pasangan Calon yang diusulkan secara berpasangan oleh partai politik atau gabungan partai politik.
- 2) Pengumuman calon Presiden dan/atau calon Wakil Presiden atau Pasangan Calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dapat dilaksanakan bersamaan dengan penyampaian daftar calon anggota DPR kepada KPU.
- 3) Pendaftaran Pasangan Calon oleh partai politik atau gabungan partai politik dilaksanakan setelah memenuhi persyaratan perolehan kursi DPR atau perolehan suara sah yang ditentukan oleh undang-undang ini kepada KPU.
- 4) Pasangan Calon sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik yang memperoleh sekurang-kurangnya 15% (lima belas persen) dari

jumlah kursi DPR atau 20% (dua puluh persen) dari perolehan suara sah secara nasional dalam Pemilu anggota DPR.

Berikutnya periode Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden menetapkan:

Pasal 8: Calon Presiden dan calon Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh Partai politik atau Gabungan Partai Politik.

Pasal 9: Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota Dewan perwakilan Rakyat, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Ketentuan untuk Pemilu Presiden dan Wakil Presiden periode mendatang berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 menetapkan:

Pasal 221: Calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan dalam 1 (satu) pasangan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Pottik.

Pasal 222: Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi Dewan Perwakilan Rakyat atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota Dewan perwakilan Rakyat, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.

Ketiga Undang-Undang tersebut di atas memang kelihatannya biasa-biasa saja sebab hal tersebut sudah menjadi yang dibiasakan, tetapi dalam praktik dapat dilihat dengan kasad mata betapa serunya ketika proses penyandingan untuk menjadi pasangan Calon Presiden dan Calon Wakil Presiden. Dalam kontestasi ini ditemui fakta bahwa sedemikian besar dominasi partai terhadap individu, bahkan hak individu tidak dikenal sama sekali, apalagi dengan adanya presidential threshold. Partai partai yang memiliki khan untuk mengusung calon

pun berlomba berburu siapa yang akan dijadikan mangsa yang mampu mengemban segala kepentingannya. Sementara partai-partai kecil yang diterima sebagai anggota koalisi ya menunggu saja mudah-mudahan ada secercah harapan di kursi-kursi kabinet atau posisi lainnya, tetapi bagi yang berada di luar koalisi hanya menjadi sebagai penggembira saja sambil gigit jari.

Setelah pasangan Presiden dan Wakil Presiden terpilih, permainan tahap berikutnya dimulai untuk menggolkan posisi para menteri yang mereka jagokan oleh masing-masing partai yang dibalut dengan nomenklatur “koalisi”. Di sin pula tontonan sepak terjang partai yang demikian seru bisa dinikmati oleh seluruh rakyat, di mana Presiden dan Wakil Presiden hasil pilihannya harus bertekuk lutut kembali kepada partai pengusung. Dengan demikian lebih banyak partai yang sedia berkoalisi maka semakin bertambah pusing pula Presiden dan Wakil Presiden dalam upaya pemerataan balas budi.

Kalaulah sistem ini terus dipertahankan dalam penyelenggaraan negara sudah bisa dipastikan Presiden dan Wakil Presiden dalam mengemban tugas dan kewajibannya selalu akan berhadapan dengan 2 (dua) pilihan yang sulit; kepentingan rakyat atau kepentingan partai. Dan lazimnya kepentingan pengusunglah yang di kedepankan, maka di sinilah kita bisa dijadikan sebuah catatan penting bahwa kehendak rakyat harus dikesampingkan oleh Presiden dan Wakil Presiden karena undang-undang yang telah ditetapkan oleh lembaga DPR menghendaki demikian.

Fenomena lain lagi dalam hal pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden menurut ketentuan Pasal 7A ayat (1) UUD 1945 menentukan: “Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.”***) Sementara Pasal 24C ayat (1)

menentukan: “Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik dan memutus perselisihan tentang hasil pemilihan umum.***)

Dalam hal ini meskipun nantinya Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Tetapi karena putusan akhir untuk pemberhentian ada dalam rapat paripurna MPR, maka hal itu tidak akan pernah terjadi, mengingat mayoritas di sana adalah partai-partai koalisi pendukung pemerintah. Dengan demikian putusan Mahkamah Konstitusi yang telah ditentukan sebagai putusan “tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final”, ternyata bisa tidak memiliki kepastian hukum, karena dapat dianulir oleh putusan MPR.

Dengan demikian perlu diketahui bahwa di semua negara, berkembang atau maju, selatan dan utara fenomena masa kini ialah perubahan (pembangunan). Pembangunan bukan sekedar perubahan terhadap suatu masyarakat, melainkan lingkungannya. Karena itu, perubahan-perubahan besar yang digerakkan oleh pembangunan nasional dan perubahan-perubahan besar sebagai akibat bahwa dunia semakin satu, semakin interdependen dapat diperhitungkan secara dini. Segala daya upaya itu, sudah barang tentu rangsangan dan pertimbangannya, adalah aspirasi yang hidup dan berkembang dari masyarakat, dari rakyat. Dalam kaitan itu, harus bisa ditangkap dan dipahami, bahwa aspirasi rakyat itu dalam kebudayaan, dalam ekonomi, dalam politik, dalam hukum, juga berhasrat semakin besar, semakin luas dan karena itu menghendaki iklim yang lebih sempurna.

KESIMPULAN

Permasalahan yang dihadapi oleh Lembaga Kepresidenan dalam menyelenggarakan roda pemerintahan pasca amandemen UUD 1945 bukanlah disebabkan oleh kuantitas kewenangan yang telah dikurangi dan kualitas Presiden dan Wakil Presiden terpilih, tetapi terletak pada sistem yang memang masih menghambat kinerja mereka. Keadaan ini jika dibiarkan terus berlangsung akan membawa kerugian besar kepada pemilik kedaulatan yang sesungguhnya di negara ini yakni rakyat.

REKOMENDASI

UUD 1945 pasca amandemen ternyata masih menyimpan segudang permasalahan dalam penyelenggaraan negara. Oleh karena itu, amandemen kembali merupakan langkah yang tepat bagi penyempurnaan aturan main ini, sehingga semua organ negara akan berjalan secara tersistem di atas relnya masing-masing. Prinsip pembatasan kekuasaan harus diutamakan agar organ yang satu tidak mengintervensi organ lainnya.

Lembaga Perwakilan perlu dikonstruksikan kembali kewenangannya masing-masing agar sesuai dengan sistem, tujuan negara dan falsafah negara Pancasila. Karena problema konstitusi berat ini merupakan dilema yang mengganjal kinerja Lembaga Kepresidenan. Oleh karena itu, sistem presidensial dan *checks and balances* bukan hanya sekedar wacana tetapi maujudkan sebagai prioritas utama yang harus dituangkan kembali ke dalam UUD 1945 secara taat asas.

Dalam sistem presidensial sesungguhnya multi partai bukanlah padanannya. Untuk itu ketentuan tentang presidensial threshold tidak dilakukan setengah hati tetapi harus mampu mewujudkan penyerhanaan partai sampai ke level 2 (dua) partai saja. Dengan catatan hak individual harus dibuka lebar dalam Pemilu Presiden dan Wakil Presiden, soal terpilih atau tidak nantinya itu urusan rakyat sendiri.

Jika UUD 1945 telah disepakati sebagai aturan main dalam NKRI, maka kerangka negara tersebut haruslah memuat pengaturan secara jelas dan tuntas terhadap hal-hal yang prinsipil, baik substansi maupun prosedural sehingga tidak bisa diselewengkan/dimanipulasi bila suatu materi harus diatur lebih lanjut dengan peraturan turunannya.

Daftar Pustaka

- Eddy Purnama, *Negara Kedaulatan Rakyat Analisis terhadap Sistem Pemerintahan Indonesia dan Perbandingannya dengan Negara-negara Lain*, Nusamedia, Bandung, 2007.
- , Lembaga Perwakilan Rakyat, Syiah Kuala University Press, Banda Aceh, 2008.
- , *Konstitusi Negara Kajian Perspektif Hukum Konstitusi*, Pustaka Sutra Bandung, 2010.
- , *Lembaga Perwakilan Dan Checks and Balances Dalam Kekuasaan Negara*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala disampaikan pada Rapat Senat Terbuka Universitas Syiah Kuala di Gedung AAC Prof. Dr. Dayan Dawood, MA. Darussalam-Banda Aceh, Kamis 23 Januari 2014.
- Dahlan Thaib et.al., *Teori dan Hukum Konstitusi*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001.
- Lili Rasyidi, I.B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003.
- Mukti Arsyad A., et.al., *Amandemen UUD 1945 Antara Teks dan Konteks Dalam Negara yang Sedang Berubah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000.
- Hatta Taliwang M., "Keanehan"Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945, cakrawarta.com, November 15th, 2015.
- Jurnal Demokrasi & HAM (Reformasi Konstitusi), Vol.1, No. 4 Edisi September – Nopember 2001.
- Jurnal Sosial Politik Dialektika, Vol. 2, No. 2, 2001.

HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM NEGERA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh : Husni Jalil

PENGANTAR

Pasal 1 Ayat (1) UUD 1945 menyatakan, *Negara Indonesia adalah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik*. Penggunaan asas desentralisasi dalam NKRI ditunjukkan dengan adanya pembagian daerah sebagaimana tertuang dalam Pasal 18 Perubahan Kedua UUD 1945 yang menyatakan:

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan Daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah [Pasal 18 A (1)**]

Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang [Pasal 18 A (2)**]

Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang [Pasal 18 B (1)**]

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 dalam undang-undang [Pasal 18 B (2)**]

Baik sebelum maupun setelah perubahan, UUD 1945 memberi ruang hadirnya praktik hubungan pusat dan daerah yang didasarkan kepada karakter khas suatu daerah. Dalam UUD 1945 hasil perubahan, sebagaimana dikutipkan di atas, misalnya, eksplisit ditegaskan, negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa. Berdasar rumusan itu, UUD 1945 memungkinkan munculnya praktik otonomi daerah yang berbeda antara suatu daerah dengan daerah yang lain. Namun, untuk mengatur lebih jauh bagaimana perbedaan derajat (khusus maupun istimewa) tersebut, UUD 1945 menyerahkannya kepada undang-undang.

Dalam praktik, sejak awal kemerdekaan, semua daerah diatur seragam dan semua undang-undang tentang pemerintahan daerah punya tafsir berbeda mengenai makna khusus dan istimewa itu. Perkembangan "berbeda" mulai terasa sejak tahun 1999. Bahkan, untuk Aceh dan Papua, beberapa ketetapan MPR mengamanatkan kedua daerah itu diberlakukan otonomi khusus. Untuk memenuhi amanat itu, tahun 2001 ditetapkan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Aceh dan UU No 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Papua (*Isra, 2006*). kemudian UU No. 18 Tahun 2001 tersebut dicabut dengan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (UU PA). UU PA merupakan hasil kesadaran yang kuat dari Pemerintah dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) untuk menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, serta bermartabat yang permanen dalam kerangka NKRI.

UU PA adalah sebuah produk hukum yang lahir dari partisipasi semua elemen yang ada di Aceh, terutama sekali unsur Perguruan Tinggi. Hal ini dapat dibuktikan bahwa draft awal Rancangan UU PA yang diserahkan oleh eksekutif kepada legislatif merupakan penggabungan dari 3 (tiga) draft yang masing-masing disampaikan oleh Universitas Syiah Kuala (Unsyiah), Institut Agama Islam Negeri (IAIN) Ar-raniry, dan Universitas Malikussaleh Lhokseumawe (Unimal). Kemudian dalam perjalanan RUUPA tersebut mengakomodir semua masukan, baik dari GAM, Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), para Ulama, Organisasi Pemuda, Wanita dan sebagainya.

Namun, pemberian status otonomi khusus bagi Aceh tak diikuti dengan paradigma baru. Akibatnya, dalam mengelola otonomi khusus, campur tangan pemerintah kian dominan.

HUBUNGAN KEWENANGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM OTONOMI KHUSUS

Ketentuan Undang-undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh terdapat 5 (lima) alasan pemberlakuan undang-undangan ini, yaitu;

1. sistem pemerintahan NKRI menurut UUD mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan Undang-Undang;
2. berdasarkan perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Aceh merupakan satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa terkait dengan salah satu karakter khas sejarah perjuangan masyarakat Aceh yang memiliki ketahanan dan daya juang tinggi;
3. Ketahanan dan daya juang tinggi tersebut bersumber dari pandangan hidup yang berlandaskan syari'at Islam yang melahirkan budaya Islam yang kuat sehingga Aceh menjadi daerah modal bagi perjuangan dalam merebut dan mempertahankan kemerdekaan NKRI;
4. penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di Aceh belum dapat sepenuhnya mewujudkan kesejahteraan rakyat, keadilan serta pemajuan, pemenuhan, dan perlindungan hak asasi manusia sehingga Pemerintahan Aceh perlu dikembangkan dan dijalankan berdasarkan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik; dan
5. bencana alam gempa bumi dan tsunami yang terjadi di Aceh telah menumbuhkan solidaritas seluruh potensi bangsa Indonesia untuk membangun kembali masyarakat dan wilayah Aceh serta menyelesaikan konflik secara damai, menyeluruh, berkelanjutan, dan bermartabat dalam kerangka NKRI.

Sementara itu, pada bagian Ketentuan Umum UU No 11 Tahun 2006 ditegaskan, Aceh adalah daerah provinsi yang merupakan kesatuan masyarakat hukum yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan dalam sistem dan prinsip NKRI berdasarkan UUD 1945, yang dipimpin oleh seorang Gubernur. Sementara Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem NKRI berdasarkan UUD 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.

Penyelenggaraan pemerintahan Aceh adalah dengan prinsip otonomi seluas-luasnya. Hal ini dapat dibaca pada bagian penjelasan umum UUPA yang menyatakan:

“...Hal demikian mendorong lahirnya Undang-Undang tentang Pemerintahan Aceh *dengan prinsip otonomi seluas-luasnya*. Pemberian otonomi seluas-luasnya di bidang politik kepada masyarakat Aceh dan mengelola pemerintahan daerah sesuai dengan prinsip *good governance* yaitu transparan, akuntabel, profesional, efisien, dan efektif dimaksudkan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat di Aceh. Dalam menyelenggarakan otonomi yang seluas-luasnya itu, masyarakat Aceh memiliki peran serta, baik dalam merumuskan, menetapkan, melaksanakan maupun dalam mengevaluasi kebijakan pemerintahan daerah.”

Prinsip otonomi yang seluas-luasnya tersebut dipertegas lagi sebagai kewajiban konstitusional, dengan tetap menekankan posisi Pemerintahan Aceh sebagai bagian tidak terpisahkan dari NKRI. Penegasan ini dapat dibaca dalam penjelasan UUPA sebagai berikut:

Undang-undang ini mengatur dengan tegas bahwa Pemerintahan Aceh merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari NKRI dan tatanan otonomi seluas-luasnya yang diterapkan di Aceh berdasarkan Undang-Undang ini merupakan subsistem dalam sistem pemerintahan secara nasional. Dengan demikian, otonomi seluas-luasnya pada dasarnya bukanlah sekadar hak, tetapi lebih dari itu yaitu

merupakan kewajiban konstitusional untuk dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kesejahteraan di Aceh.

Tidak jauh berbeda dengan beberapa undang-undang yang diuraikan pada bagian terdahulu, pembagian kewenangan dalam UU No 11 tahun 2006 juga dibangun dalam prinsip *residu power*. Pasal 7 UU No 11 tahun 2006 menyatakan:

(1) Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.

(2) Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter, fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

Dalam hal pembagian kewenangan, UU No 11 Tahun 2006 juga potensial terperangkap rebutan kewenangan dengan pemerintah pusat. Potensi itu muncul karena adanya frasa “urusan pemerintahan yang bersifat nasional”. Berkenaan dengan frasa itu, Penjelasan Pasal 7 Ayat (2) UU No 11 Tahun 2006 menyatakan:

Urusan pemerintahan yang bersifat nasional yang dimaksudkan dalam ketentuan ini termasuk kebijakan di bidang perencanaan nasional, kebijakan di bidang pengendalian pembangunan nasional, perimbangan keuangan, administrasi negara, lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional.

Penjelasan frasa “urusan pemerintahan yang bersifat nasional” sekali lagi membuktikan bahwa pembagian kewenangan antara pusat dan daerah sengaja dirumuskan sedemikian rupa sehingga sulit dirumuskan dan diimplementasikan. Apalagi, hampir tidak urusan daerah yang terkait dengan urusan pemerintahan yang bersifat nasional. Jadi, prinsip *residu power* dieleminasi sedemikian rupa sehingga pemerintah pusat dapat melakukan intervensi untuk semua urusan yang sudah diserahkan kepada daerah. Posisi pemerintah pusat akan semakin dominan karena menurut Pasal 249 UU No 11 Tahun 2006 menentukan bahwa pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan

Pemerintahan Aceh dan pemerintahan kabupaten/kota dilaksanakan oleh pemerintah pusat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 111 UUPA ditentukan bahwa

(3) Badan atau Kantor Aceh dan Kabupaten/kota dipimpin oleh kepala badan atau kantor yang diangkat dari PNS yang memenuhi persyaratan sesuai per UU an

(4) Kepala badan atau kantor Aceh diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas usul Sekretaris Daerah Aceh

(5) Kepala badan atau kantor Kabupaten/Kota diangkat dan diberhentikan oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota

Lebih lanjut Pasal 253 ayat (1) dan (2) UUPA Kanwil BPN Aceh Dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menjadi perangkat Daerah Aceh dan perangkat Daerah Kabupaten/kota paling lambat awal tahun 2008 yang diatur dengan Perpres

PERPRES 23 TAHUN 2015 pengalihan Kanwil BPN Aceh dan KP kab/kota

- Dalam rangka melaksanakan pelayanan pertanahan di Aceh, dibentuk Badan Pertanahan Aceh (BPA) yang merupakan Perangkat Daerah Aceh dan melaksanakan sesuai perundang-undangan
- Dengan Perpres ini, Kanwil BPN Aceh dialihkan menjadi BPA dan KPN Kabupaten/Kota dialihkan menjadi KP Kab/kota.
- Ketentuan mengenai bentuk & susunan organisasi, tugas, & fungsi BPA/KPA Kab/kota diatur dengan Qanun Aceh dan Qanun Kab/Kota
- BPA melaksanakan tugas dan fungsi di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Pemerintah melakukan fasilitasi, pembinaan, dan pengawasan atas penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah di bidang pertanahan di Aceh

KEPALA BPA/BP KAB/KOTA, DIANGKAT DAN DIBERHENTIKAN OLEH MENTERI AGRARIA DAN TATA RUANG/KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL ATAS USUL GUBERNUR ACEH.

Pengangkatan dan pemberhentian Kepala Badan Pertanahan Aceh dan Badan pertanahan Kabupte/kota oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN atas usul Gubernur sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Perpres 23 tahun 2015 bertentangan dengan ketentuan 111 UUPA karena sudah menjadi perangkat daerah, maka pengangkatan dan pemberhentian sepenuhnya menjadi wewenang Gubernur Aceh dan Bupati/Walikota

Titik rawan lain dalam pembagian urusan muncul karena adanya ketentuan Pasal 11 Ayat (1) UU No 11 tahun 2006 yang menyatakan, *pemerintah menetapkan norma, standar, dan prosedur serta melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan urusan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Aceh, kabupaten, dan kota.* Kemudian dalam Penjelasan Pasal 11 Ayat (1) dinyatakan:

“Yang dimaksud dengan: **Norma** adalah aturan atau ketentuan yang dipakai sebagai tatanan untuk pelaksanaan otonomi daerah. **Standar** adalah acuan yang dipakai sebagai patokan dalam pelaksanaan otonomi daerah. **Prosedur** adalah metode atau tata cara untuk melaksanakan otonomi daerah”

Sekalipun ditentukan bahwa “norma”, “standar”, dan “prosedur” tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota, kehadiran Pasal 11 Ayat (1) potensial mengurangi kemandirian dalam melaksanakan urusan. Tidak hanya itu, Pasal Ayat (1) dan pejelesannya tidak menentukan secara eksplisit bentuk hukum penetapan norma, standar, dan prosedur dimaksud. Bisa jadi, akan muncul penetapan norma, standar, dan prosedur dalam berbagai bentuk hukum mulai dari peraturan pemerintah sampai dengan peraturan gubernur.

HUBUNGAN PENGAWASAN

Tidak ada otonomi tanpa pengawasan. Antara kemandirian otonomi dan pengawasan merupakan satu kesatuan yang tidak dapat dipisahkan. Pengawasan merupakan "pengikat" kesatuan agar bandul kebebasan berotonomi tidak terlepas begitu jauh mengurangi dasar negara kesatuan. Agar otonomi tidak menciptakan suatu keadaan anarkis, maka harus selalu ada cara-cara pengendalian yang menempatkan kebebasan tersebut di bawah kepentingan yang bersifat nasional. Apabila "pengikat" tersebut begitu kencang, sehingga napas kemandirian daerah berkurang bahkan hilang, maka pengawasan bukan lagi sisi dari otonomi, tetapi menjadi belenggu otonomi. Sendi yang semestinya dipertahankan dalam pengawasan adalah sendi kedaulatan rakyat dan sendi kemandirian di samping sendi negara berdasarkan atas hukum.

Hubungan antara pemerintah pusat dan Daerah, khususnya dalam aspek pengawasan, sudah mengalami dinamika yang tinggi. Perubahan demi perubahan yang terjadi sangat bergantung kepada pilihan kebijakan yang diambil oleh rezim berkuasa pada saat itu. Tarik menarik pendulum kekuasaan antara sentralisasi yang memperkuat pemerintah pusat atau desentralisasi yang memperkuat pemerintah daerah.

Pasca reformasi, melalui UU Pokok-Pokok Pemda 1999, menunjukkan bahwa pendulum diarahkan ke desentralisasi yang luas. Namun begitu, melalui UU Pemda 2004, pendulum itu diarahkan kembali pada kutub sentralisasi, yakni saat kekuasaan pemerintah pusat diperkuat. Pendulum semakin mengarah ke sisi sentralisasi ketika UU Pemda 2014 disahkan, dengan mengambil jalan pintas untuk mengatasinya, yaitu dengan menghilangkan sama sekali mekanisme yang dimaksud. Penghapusan mekanisme banding itu bisa dikatakan keliru, karena dengan adanya permasalahan itu bukan berarti mekanisme banding atau keberatan ke Mahkamah Agung menjadi dianggap tidak perlu.

Mahkamah Konstitusi (MK) Nomor 56/PUU-XIV/2016 terkait pembatalan perda oleh gubernur dan menteri. Dengan adanya putusan MK ini, maka Menteri Dalam Negeri tidak lagi bisa mencabut perda provinsi. MK dalam pertimbangannya mengacu pada Putusan Nomor

137/PUU-XIII/2015 yang diterbitkan pada 5 April 2017 lalu. Dalam putusan Putusan Nomor 137/PUU-XIII/2015 itu disebutkan bahwa Pasal 251 Ayat 2, 3, dan 4 UU Pemda sepanjang mengenai perda kabupaten/kota bertentangan dengan UUD 1945. Dalam putusan itu juga MK menyatakan, demi kepastian hukum dan sesuai dengan UUD 1945 menurut Mahkamah, pengujian atau pembatalan perda menjadi ranah kewenangan konstitusional Mahkamah Agung.

PENUTUP

1. Implementasi otonomi khusus banyak mengundang permasalahan bagi Pemerintahan Aceh dalam merealisasikan kewenangan yang telah diberikan. Hal ini disebabkan perangkat hukum pelaksana banyak yang belum dipenuhi oleh Pemerintah (Pusat).
2. Reformasi desentralisasi dan otonomi daerah ke depan harus lebih berorientasi pada upaya membangun kapasitas negara (state capacity). Untuk itu, perlu ditekankan pada upaya membangun dan memperkuat empat pilar utama yaitu kapasitas institusional, kapasitas teknis, kapasitas administratif, kapasitas politik dan juga harus disertai dengan upaya membangun kapasitas masyarakat sipil.
3. Pemerintah pusat mesti membuat bentuk produk hukum yang konkrit dalam menyusun “norma”, “standar”, dan “prosedur” sehingga benar-benar tidak mengurangi kewenangan yang dimiliki oleh Pemerintahan Aceh dan Pemerintahan Kabupaten/Kota sebagai daerah yang diberi status khusus atau istimewa.
4. Agar tidak terbuka ruang bagi pemerintah pusat untuk memperluas dan memperkuat intervensi, maka perlu dibangun Komunikasi intensif antara Pemerintahan Aceh dengan Pemerintahan Kabupaten/Kota dalam menyusun pembagian urusan terutama menyangkut keuangan antara provinsi dengan kabupaten/kota, sehingga potensi konflik pembagian urusan antara Pemerintahan Aceh dengan Pemerintahan Kabupaten/Kota bisa dihindari.

Daftar Pustaka

- Ateng Syafrudin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan Di Daerah*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.
- Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001.
- Bhenyamin Hoessen, *Pembagian Kewenangan Antara Pusat dan Daerah*, Makalah, Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Unibraw, Malang, 2001.
- Husni Jalil, *Eksistensi Otonomi Khusus Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia Berdasarkan UUD Tahun 1945*, Utomo, Bandung, 2005.
- Riant Nugroho, *Otonomi Daerah : Desentralisasi Tanpa Revolusi*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000.
- Saldi Isra, *Mengelola Otonomi Khusus*, dalam *Kompas*, 22 Februari, 2006
- Smith, B.C. *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. London: Asia Publishing House, 1985
- Syahda Guruh LS, *Menimbang Otonomi VS Federal*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2000.

SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA

Oleh: Dr. M. Jafar, SH., M.Hum

PENDAHULUAN

Menurut Sri Soemantri, sistem pemerintahan adalah suatu sistem hubungan kekuasaan antar lembaga negara. Sistem pemerintahan dalam arti sempit ialah sistem hubungan kekuasaan antara eksekutif (pemerintah) dan legislatif. Sementara, sistem pemerintahan dalam arti luas adalah sistem hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara yang terdapat dalam UUD 1945. Sistem pemerintahan dalam arti luas inilah yang dimaksud dengan sistem ketatanegaraan Indonesia.

Sementara, Rukmana Amanwinata menyatakan sistem pemerintahan adalah hubungan antara kekuasaan eksekutif di satu pihak dengan kekuasaan legislatif di lain pihak. Eksekutif dalam konteks di atas adalah eksekutif dalam arti sempit yaitu menunjuk kepada kepala cabang kekuasaan eksekutif atau *the supreme head of the executive departement*. Apabila dihubungkan dengan UUD 1945, yang dimaksud dengan kepala cabang kekuasaan eksekutif tersebut adalah Presiden selaku kepala pemerintahan sebagaimana ditegaskan di dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Dalam teori Hukum Tata Negara dikenal dua bentuk sistem pemerintahan yaitu sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensiil (presidensial). Tetapi dalam praktek ada juga dikenal sistem pemerintahan campuran yang disebut sistem parlementer tidak murni atau presidensiil tidak murni. Suatu sistem pemerintahan disebut *sistem pemerintahan parlementer* apabila eksekutif (pemegang kekuasaan eksekutif) secara langsung bertanggung jawab kepada badan legislatif (pemegang kekuasaan legislatif). Sementara, sistem presidensiil adalah sistem pemerintahan

di mana eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif. Pemegang kekuasaan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh atau melalui badan legislatif meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui oleh pemegang kekuasaan legislatif.

PERMASALAHAN

- Bagaimanakah praktek sistem pemerintahan Negara Indonesia sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945?
- Apakah yang harus ditingkatkan atau diubah dalam sistem pemerintahan Negara?

SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA SEBELUM PERUBAHAN UUD 1945

Menurut Bagir Manan, Indonesia menganut sistem presidensiil murni karena Presiden adalah Kepala Pemerintah. Ditambah pula dengan ciri-ciri lain yaitu: 1) Ada kepastian masa jabatan Presiden (5 tahun); 2) Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR; dan 3) Presiden tidak dapat membubarkan DPR. Sementara, yang berpendapat Republik Indonesia menganut sistem campuran, karena Presiden bertanggung jawab kepada MPR. Sedangkan MPR berwenang membuat ketetapan-ketetapan dan merupakan badan legislatif. Oleh karenanya, menurut Sri Soemantri ditinjau dari segi pertanggung jawaban para menteri serta penentuan masa jabatan Presiden selama 5 tahun, maka sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 ialah sistem presidensiil. Akan tetapi Presiden bertanggung jawab kepada MPR, berarti adanya segi parlementer. Oleh karena itu, UUD 1945 menganut sistem pemerintahan yang mengandung segi presidensiil dan parlementer.

Jika meninjau rumusan sistem pemerintahan berdasarkan Penjelasan UUD 1945 maka akan ditemukan hal-hal sebagai berikut:

- Indonesia ialah Negara yang berdasarkan atas Hukum (*Rechtsstaat*)
- Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*Machtsstaat*).

Sistem Konstitusional.

- Pemerintahan berdasarkan atas sistem konstitusi (Hukum Dasar) tidak bersifat Absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas).
- Kekuasaan Negara yang tertinggi berada di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat. (*Die gezamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*).
- Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu Badan, “Majelis Permusyawaratan Rakyat”, sebagai penjelmaan seluruh Rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des staatsvolkes*).

Majelis ini menetapkan Undang-undang Dasar, dan menetapkan garis-garis besar haluan Negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil-Presiden).

Majelis inilah yang memegang kekuasaan Negara yang tertinggi, sedangkan Presiden harus menjalankan haluan Negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, tunduk dan bertanggung-jawab kepada Majelis. Ia ialah “Mandataris” dari Majelis ia berwajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak “*neben*” akan tetapi “*untergeordnet*” kepada Majelis.

Presiden ialah Penyelenggara Pemerintah Negara yang tertinggi dibawah Majelis. Dibawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah penyelenggara pemerintahan Negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan Negara, Kekuasaan dan tanggung-jawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).

Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Disampingnya Presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk Undang-undang (*Gezetsgebung*) dan untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negar (“*Staatsbegrooting*”).

Oleh karena itu Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, akan tetapi Presiden tidak bertanggung-jawab kepada Dewan, artinya kedudukan Presiden tidak tergantung daripada Dewan.

Menteri Negara ialah pembantu Presiden. Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Presiden mengangkat dan memberhentikan Menteri-menteri Negara. Menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, kedudukannya tidak tergantung daripada Dewan, akan tetapi tergantung daripada Presiden. Mereka ialah pembantu Presiden.

Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas. Meskipun kepala negara tidak bertanggung-jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan “diktator”, artinya kekuasaan tidak tak terbatas.

SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA PASCA PERUBAHAN UUD 1945

Pasca perubahan UUD 1945, sistem pemerintahan NKRI menjadi benar-benar presidensiil. Hal ini dapat teridentifikasi dengan mudah setelah Presiden dan Wakil presiden dipilih langsung oleh Rakyat dalam suatu Pemilihan Umum. Seperti yang telah digambarkan di atas bahwa ciri-ciri sistem pemerintahan presidensiil adalah baik eksekutif maupun legislatif dipilih langsung oleh rakyat dan antara keduanya tidak ada hubungan pertanggungjawaban.

Ciri utama yang lain dari sistem pemerintahan Presidensiil adalah bahwa pemegang kekuasaan eksekutif tunggal (presiden) tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat, melainkan langsung kepada rakyat pemilih, karena presiden dipilih langsung oleh rakyat atau dipilih melalui badan pemilih (*electoral college*) seperti di Amerika Serikat.

Pertanggungjawaban presiden kepada rakyat merupakan konsekuensi dari prinsip demokrasi, yaitu kedaulatan ada di tangan rakyat, sehingga Presiden harus bertanggung jawab kepada rakyat, namun dalam praktek tidak terdapat pengaturan yang lengkap dan konkrit tentang bentuk, mekanisme dan konsekuensi dari pertanggungjawaban tersebut.

Sehubungan dengan sistem pemerintahan ini, amandemen UUD 1945 sudah cukup baik mengadopsi ciri-ciri sistem pemerintah Presidensiil yang semakin menguat jaring-jaring yang akan menjamin stabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini ditandai dengan

adanya klausula pemilihan Presiden (dan Wakil Presiden) secara langsung oleh rakyat. Sebagaimana, Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi: “Presiden dan wakil presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Presiden tidak lagi tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. Apapun perbedaan pandangan antara Presiden dan MPR, Presiden akan tetap sampai habis masa jabatannya.

Satu-satunya cara untuk menjatuhkan Presiden dalam masa jabatannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (3) UUD 1945 adalah melalui pranata “*impeachment*”. Tetapi dasar “*impeachment*” itu terbatas, baik secara substansial maupun prosedural tidak mudah dilaksanakan. Sebagaimana ditentukan Pasal 7A dan Pasal 7B UUD 1945, bahwa *Impeachment* hanya dapat dilakukan apabila Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Sebaliknya, Presiden tidak dapat dijatuhkan karena dukungan politik (mosi tidak percaya) sebagaimana dilakukan terhadap Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur). Dengan demikian, perubahan UUD 1945 telah cukup baik menentukan jaring-jaring yang menjamin stabilitas penyelenggaraan pemerintahan, termasuk kemungkinan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya melalui pranata *impeachment* yang tidak mudah dilakukan.

Secara konstitusional, kedudukan Presiden sudah cukup kuat, namun dalam praktek masih terdapat ketidakmadirian Presiden dalam pembentukan regulasi dan pengisian jabatan. Presiden harus bekerja sama, melakukan kompromi politik, dan mengakomodir kepentingan partai koalisi pendukung pemerintah dalam pembentukan regulasi dan pengisian jabatan. Presiden cenderung mengakomodir kepentingan koalisi dalam pembentukan regulasi/kebijakan. Hal ini dapat dilihat pada pembentukan UU Pemilu dan perubahan UU MD3.

Presiden juga harus mengakomodir kader partai partai koalisi dalam pengisian jabatan/ cabinet, pengangkatan pejabat pemerintah, dan pimpinan BUMN. Pimpinan dan kader partai koalisi (bukan anggota legislatif) dapat menduduki jabatan tertentu tanpa harus meninggalkan statusnya sebagai pimpinan/pengurus partai. Kebijakan

larangan rangkap jabatan pengurus partai dan jabatan di kabinet hanya berlaku pada masa awal pemerintahan Jokowi-JK.

Di sisi lain, DPR sebagai lembaga legislatif memiliki kewenangan yang luas, terutama dalam hal pengangkatan pejabat Negara. DPR tidak hanya berwenang memberi persetujuan atau pertimbangan terhadap pengangkatan pejabat Negara, seperti pengangkatan Panglima TNI dan Kapolri. DPR juga memiliki kewenangan untuk melakukan seleksi dan menetapkan komisioner KPU, Bawaslu dan DKPP terpilih. Hal ini selain mencampuri kewenangan eksekutif juga dapat menimbulkan ketidakadilan dalam penyelenggaraan Pemilu. Penyelenggara Pemilu dipilih oleh anggota DPR yang berasal dari partai politik tertentu yang akan menjadi peserta pemilu.

Selain itu, pasca perubahan UUD 1945 eksistensi lembaga-lembaga negara dalam sistem ketatanegaraan NKRI telah menunjukkan dalam bentuk pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) dan *checks and balances*. Di mana tidak lagi tersentral pada satu lembaga MPR, sebagaimana sebelum perubahan UUD 1945. Namun demikian, perubahan ini perlu juga dipertimbangkan kembali terutama terhadap keberadaan dan kewenangan lembaga-lembaga Negara yang belum signifikan fungsinya, salah satunya Dewan Perwakilan Daerah (DPD), yang perannya masih belum signifikan bagi daerah-daerah yang diwakilinya.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa setelah perubahan UUD 1945, Indonesia menanut sistem pemerintahan presidensial murni, namun dalam pelaksanaannya terdapat unsur-unsur sistem pemerintahan parlementer.

Kedepan, perlu dipertimbangkan peran lembaga DPD lebih signifikan terhadap daerah-daerah yang diwakilinya. Kemudian untuk melaksanakan sistem presidensiil murni tentu saja perlu dipertimbangkan agar konteks *checks and balances* antara eksekutif dan legislatif (DPR), jangan sampai kewenangan pada legislatif melemahkan kewenangan pada eksekutif. Selain itu juga perlu adanya

pengaturan yang lengkap dan konkrit tentang bentuk, mekanisme dan konsekuensi dari pertanggungjawaban presiden kepada rakyat.

Daftar Pustaka

- Bagir Manan, 1995, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara*, Bandung, Mandar Maju.
- Bintan R. Saragih, 1992, *Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Jakarta, Gaya Media Pratama.
- Pringgodigdo, H.A.K. 1989, *Tiga Undang-Undang Dasar*, Jakarta, PT. Pembangunan.
- Rukmana Amanwinata, 2001, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jurnal Sosial Politik DIALEKTIKA Vol. 2 No. 2-2001.
- Sri Soemantri, 1976, *Perkembangan Sistem Ketatanegaraan Indonesia Pasca Amandemen 1945*, dalam Soewoto Mulyosudarmo, *Pembaharuan Ketatanegaraan Melalui Perubahan Konstitusi*, Malang : Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Jawa Timur kerja sama dengan In-Trans, Februari 2004.

SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA INDONESIA

Oleh : Arnita

LATAR BELAKANG

Alinea Ke – IV Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 berbunyi:

“Kemudian daripada itu 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 abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan Negara Republik 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 dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”.

Mengkaji dari bunyi Pembukaan di atas, sangat jelas menggambarkan bagaimana seharusnya mengatur dan mengurus Negara Indonesia tercinta ini dalam bingkai Negara Kesatuan dengan Sistem pemerintahan Presidensial, karena tujuan dan haluan Negara tidak dapat mengingkari dari bunyi Alinea tersebut.

Beberapa hal penting dalam sistem pemerintahan negara Indonesia adalah:

1. Negara Indonesia ialah Negara kesatuan yang berbentuk republik
2. Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar
3. Negara Indonesia adalah negara hukum

Dalam literatur hukum dan politik, yang biasa disebut sebagai bentuk-bentuk negara atau “*staatsvormen*” itu menyangkut pilihan antara kerajaan (monarki) atau republik. Namun dalam sejarah dikenal pula adanya bentuk lain seperti khalifah dan kekaisaran. Di kerajaan Jepang sebelum Perang Dunia Kedua, dikenal adanya kaisar; atau Idi Amin di Uganda juga pernah memproklamasikan diri sebagai kaisar. Turki pernah dipimpin oleh Khalifah yang membawahi wilayah negeri-negeri Islam yang sangat luas dan tergabung dalam Kekhalifahan Osmani. Namun, di zaman sekarang, pada umumnya dipahami bahwa pengertian bentuk negara (*Staatsvorm*) itu berkaitan dengan dua pilihan, yaitu:

1. Bentuk Kerajaan (Monarki); dan
2. Bentuk Republik.

Negara Republik Indonesia berdasarkan UUD 1945 adalah negara dengan susunan organisasinya berbentuk negara kesatuan (*unitary state, eenbeidstaat*). Dalam negara kesatuan kekuasaan negara terbagi antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah. Kekuasaan asli terdapat di tingkat pusat, sedangkan kekuasaan daerah mendapatkan kekuasaan dari pusat melalui peyerahan sebagian kekuasaan yang ditentukan secara tegas.

Hasil setelah amandemen Undang-Undang Dasar 1945 “*Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar*” bukan sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang dasar sebelum amandemen yaitu; “*Kedaulatan adalah di tangan rakyat, dan dilakukan sepenuhnya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat.*” Perbedaan yang sangat prinsipil. Pertama, kedaulatan berada di tangan rakyat itu sekarang tidak lagi dilembagakan hanya pada satu subjek (*ordering subject*), dalam rumusan setelah amandemen semua lembaga negara baik secara langsung ataupun tidak langsung juga dianggap penjelmaan dan dibentuk dalam rangka pelaksanaan kedaulatan rakyat. Kedua, yang diharuskan melaksanakan tugasnya menurut ketentuan Undang-Undang Dasar, tidak hanya satu lembaga, yakni MPR, melainkan semua lembaga negara diharuskan pula bekerja menurut ketentuan Undang-Undang Dasar.

Sistem konstitusi Negara Indonesia, cita negara hukum itu menjadi bagian yang tak terpisahkan dari perkembangan gagasan kenegaraan Indonesia sejak kemerdekaan. Meskipun dalam pasal-pasal UUD 1945 sebelum perubahan, ide negara hukum itu tidak dirumuskan secara eksplisit, tetapi dalam Penjelasan ditegaskan bahwa Indonesia menganut ide *rechtsstaat*, bukan *machtsstaat*. Dalam Konstitusi RIS Tahun 1949, ide negara hukum itu bahkan tegas dicantumkan. Demikian pula dalam UUDS Tahun 1950, kembali rumusan bahwa Indonesia adalah negara hukum dicantumkan dengan tegas. Oleh karena itu, dalam perubahan Ketiga tahun 2001 terhadap UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ketentuan mengenai ini kembali dicantumkan tegas dalam Pasal 1 ayat (3) yang berbunyi, “ Negara Indonesia adalah Negara Hukum.”

PERSOALAN YANG DIKAJI

1. Bagaimana Praktek Sistem Pemerintahan Negara
2. Bagaimana Sistem Pemerintahan Negara Indonesia Pasca Amandemen

PRAKTEK SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA

Sistem pemerintahan yang diterapkan di Indonesia yaitu sistem Demokrasi Pancasila. Secara umum, sistem demokrasi dilaksanakan dengan mengutamakan permusyawaratan dan mufakat untuk kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Prinsip-prinsip pokok demokrasi Pancasila adalah sebagai berikut:

1. Perlindungan terhadap hak asasi manusia
2. Pengambilan keputusan atas dasar musyawarah
3. Peradilan yang merdeka berarti badan peradilan (kehakiman) merupakan badan yang merdeka, artinya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan kekuasaan lain contoh Presiden, BPK, DPR atau lainnya
4. Adanya partai politik dan organisasi sosial politik karena berfungsi untuk menyalurkan aspirasi rakyat
5. Pelaksanaan Pemilihan Umum

6. Kedaulatan adalah ditangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar (pasal 1 ayat 2 UUD 1945)
7. Keseimbangan antara hak dan kewajiban
8. Pelaksanaan kebebasan yang bertanggung jawab secara moral kepada Tuhan YME, diri sendiri, masyarakat, dan negara ataupun orang lain
9. Menjunjung tinggi tujuan dan cita-cita nasional
10. Pemerintahan berdasarkan hukum, dalam penjelasan UUD 1945 dikatakan:
 - a. Indonesia ialah negara berdasarkan hukum (*rechtsstaat*) dan tidak berdasarkan kekuasaan belaka (*machtsstaat*)
 - b. Pemerintah berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan tidak terbatas)
 - c. Kekuasaan yang tertinggi berada di tangan rakyat.

Namun sayangnya, sistem pemerintahan yang sangat ideal ini masih sulit dijalankan dengan baik di Indonesia, baik oleh pejabat negara maupun rakyat Indonesia sendiri. Masih ada beberapa poin dalam prinsip-prinsip di atas yang tidak berjalan sebagaimana harusnya. Oleh karena itu, menurut pendapat saya sendiri, yang harus diperbaiki dari sistem demokrasi pancasila di Indonesia yaitu orang-orang yang menjalankan sistem tersebut. Pejabat negara maupun rakyat Indonesia harusnya lebih mengerti prinsip-prinsip sistem demokrasi pancasila agar fungsi dari sistem tersebut dapat tercapai. Jika sistem ini berjalan dengan baik sebagaimana mestinya, Indonesia bisa saja memiliki pemerintahan yang bertanggung jawab dan rakyat yang sejahtera karena dasar sistem ini yaitu musyawarah dan mengutamakan kepentingan rakyat.

SISTEM PEMERINTAHAN YANG DIGUNAKAN OLEH INDONESIA MENURUT UUD 1945

Masalah demokrasi di Indonesia diatur dalam Pasal 1 Ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”. Undang-Undang Dasar Negara

Republik Indonesia Tahun 1945 tidak menganut sistem pemisahan kekuasaan *Trias Politica* sebagaimana yang diajarkan Montesquieu, melainkan menganut sistem pembagian kekuasaan.

Hal tersebut dikarenakan beberapa hal berikut:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak membatasi secara tajam, bahwa tiap kekuasaan itu harus dilakukan oleh suatu organisasi/badan tertentu yang tidak boleh saling campur tangan.
- b. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak membatasi kekuasaan dibagi atas 3 bagian saja dan juga tidak membatasi kekuasaan dilakukan oleh 3 bagian saja.
- c. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tidak membagi habis kekuasaan rakyat yang dilakukan MPR, Pasal 1 Ayat (2), kepada lembaga-lembaga negara lainnya.

Pokok-pokok Sistem Pemerintahan Republik Indonesia

1. Bentuk negara kesatuan dengan prinsip otonomi yang luas. Wilayah negara terbagi dalam beberapa provinsi. Provinsi tersebut adalah Nanggroe Aceh Darussalam, Bali, Banten, Bengkulu, Bangka Belitung, DKI Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta, Gorontalo, Jambi, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kepulauan Riau, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Lampung, Maluku, Maluku Utara, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Papua, Papua Barat, Riau, Sulawesi Utara, Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Barat, Sumatra Barat, Sumatra Utara, dan Sumatra Selatan.
2. Bentuk pemerintahan adalah republik, sedangkan sistem pemerintahan adalah presidensial.
3. Pemegang kekuasaan eksekutif adalah Presiden yang merangkap sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Presiden dan wakilnya dipilih dan diangkat oleh MPR untuk masa jabatan 5 tahun. Namun pada pemilu tahun 2004, Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu paket untuk masa jabatan 2004 – 2009.

4. Kabinet atau menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden, serta bertanggung jawab kepada presiden.
5. Parlemen terdiri atas 2 bagian (bikameral), yaitu Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Para anggota DPR dan DPD merupakan anggota MPR. DPR terdiri atas para wakil rakyat yang dipilih melalui pemilu dengan sistem proporsional terbuka. Anggota DPD adalah para wakil dari masing-masing provinsi yang berjumlah 4 orang dari tiap provinsi. Anggota DPD dipilih oleh rakyat melalui pemilu dengan sistem distrik perwakilan banyak. Selain lembaga DPR dan DPD, terdapat DPRD provinsi dan DPRD kabupaten/kota yang anggotanya juga dipilih melalui pemilu. DPR memiliki kekuasaan legislatif dan kekuasaan mengawasi jalannya pemerintahan.
6. Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan di bawahnya, yaitu pengadilan tinggi dan pengadilan negeri serta sebuah Mahkamah Konstitusi dan Komisi Yudisial.
7. Sistem pemerintahan negara Indonesia setelah amandemen UUD 1945, masih tetap menganut Sistem Pemerintahan Presidensial, karena Presiden tetap sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Presiden juga berada di luar pengawasan langsung DPR dan tidak bertanggung jawab pada parlemen. Namun sistem pemerintahan ini juga mengambil unsur-unsur dari sistem parlementer dan melakukan pembaharuan untuk menghilangkan kelemahan-kelemahan yang ada dalam sistem presidensial.

Beberapa variasi dari Sistem Pemerintahan Presidensial RI

1. Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul DPR. Jadi, DPR tetap memiliki kekuasaan mengawasi presiden meskipun secara tidak langsung.
2. Presiden dalam mengangkat pejabat negara perlu pertimbangan dan/atau persetujuan DPR. Contohnya dalam pengangkatan Duta untuk negara asing, Gubernur Bank Indonesia, Panglima TNI dan kepala kepolisian.
3. Presiden dalam mengeluarkan kebijakan tertentu perlu pertimbangan dan/atau persetujuan DPR. Contohnya pembuatan perjanjian internasional, pemberian gelar, tanda jasa, tanda kehormatan, pemberian amnesti dan abolisi.

4. Parlemen diberi kekuasaan yang lebih besar dalam hal membentuk undang-undang dan hak budget (anggaran).

PENUTUP

Sistem pemerintahan Negara Indonesia tidak adanya lembaga yang supreme dari lembaga negara lainnya dan ini menggambarkan antara lembaga-lembaga negara bekerja beriringan satu sama lain menuju tercapainya tujuan penyelenggaraan negara. Dalam sistem pemerintahan Indonesia, lembaga-lembaga negara berjalan sesuai dengan mekanisme demokratis. Pembukaan UUD 1945 Alinea IV menyatakan bahwa kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat. Berdasarkan Pasal 1 Ayat 1 UUD 1945, Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Berdasarkan hal itu dapat disimpulkan bahwa bentuk negara Indonesia adalah republik, sedangkan susunan organisasi pemerintahannya adalah kesatuan. System pemerintahan presidensial, dimana para menteri bertanggung jawab kepada Presiden. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Dalam Pasal 4 ayat (1) berbunyi; “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.”

SARAN

- a. Konsep demokrasi jangan demokrasi yang keblablasan
- b. Jangan sampai usaha perubahan UUD 1945 memberi rasa ancaman bagi rakyat
- c. Tanggung Jawab Pemerintah harus lebih nyata
- d. Pengawasan Rakyat jangan diartikan negatif.
- e. Para penguasa dan rakyat harus bisa bekerja sama untuk mewujudkan tujuan negara sesuai dengan amanat Pembukaan UUD 1945.

SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA

Oleh : Syarifah Rahmatillah

Setiap negara memiliki sistem untuk menjalankan kehidupan pemerintahannya. Sistem tersebut adalah sistem pemerintahan. Ada beberapa macam sistem pemerintahan di dunia ini seperti presidensial dan parlementer. Setiap sistem pemerintahan memiliki kelebihan dan kekurangan, karakteristik, dan perbedaan masing-masing. Sejak tahun 1945 Indonesia pernah berganti sistem pemerintahan. Indonesia pernah menerapkan kedua sistem pemerintahan ini. Selain itu terjadi juga perubahan pokok-pokok sistem pemerintahan sejak dilakukan amandemen UUD 1945. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Indonesia adalah negara yang menerapkan sistem pemerintahan presidensial. Namun dalam perjalannya, Indonesia pernah menerapkan sistem pemerintahan parlementer karena kondisi dan alasan yang ada pada waktu itu. Berikut adalah sistem pemerintahan Indonesia dari 1945 hingga sekarang.

Pokok-pokok sistem pemerintahan negara Indonesia berdasarkan UUD 1945 sebelum diamandemen tertuang dalam Penjelasan UUD 1945 tentang tujuh kunci pokok sistem pemerintahan negara. Berdasarkan tujuh kunci pokok sistem pemerintahan, sistem pemerintahan Indonesia menurut UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan ini dijalankan semasa pemerintahan Orde Baru di bawah kepemimpinan Presiden Suharto. Hampir semua kewenangan presiden yang di atur menurut UUD 1945 tersebut dilakukan tanpa melibatkan pertimbangan atau persetujuan DPR sebagai wakil rakyat. Karena itu tidak adanya pengawasan dan tanpa persetujuan DPR, maka kekuasaan presiden sangat besar dan cenderung dapat disalahgunakan.

Memasuki masa Reformasi ini, bangsa Indonesia bertekad untuk menciptakan sistem pemerintahan yang demokratis. Untuk itu, perlu disusun pemerintahan yang konstitusional atau pemerintahan yang berdasarkan pada konstitusi. Dalam menjalankan sistem

pemerintahan perlu memperhatikan asas pemerintahan. Asas adalah dasar, pedoman atau sesuatu yang dianggap kebenarannya, yang menjadi tujuan berpikir dan prinsip yang menjadi pegangan. Jadi dengan demikian yang menjadi asas ilmu pemerintahan adalah dasar dari suatu sistem pemerintahan seperti ideologi suatu bangsa, filsafah hidup dan konstitusi yang membentuk sistem pemerintahannya. Ilmu pemerintahan itu sama sebagaimana ilmu-ilmu kenegaraan lainnya yang banyak berkonotasi pada masalah kekuasaan, maka di khawatirkan timbul kecenderungan pada kesewenang-wenangan, oleh karena itu diperlukan etika yang berakhir dari moral dan norma agama.

PERSOALAN YANG DI KAJI

1. Bagaimanakah praktek sistem pemerintahan negara?
2. Apakah yang harus ditingkatkan atau diperbaiki dalam system pemerintahan?
3. Apakah rekomendasi saudara beserta saran untuk perbaikan system pemerintahan negara?

PEMBAHASAN

Sistem pemerintahan Negara : Indonesia (Presidensial)

- Meskipun sistem presidential namun dalam praktek banyak sistem parlementer yang marak dalam sistim presidential, sehingga dapat dikatakan dalam praktek system penyelenggaraan adalah gabungan antara presidensial dengan parlementer.
- Bahwa pertanggung jawaban presiden sebagai kepala negara dan pemerintahan tidak langsung kepada sebuah lembaga, akan tetapi kepada Undang-Undang Dasar;
- DPR tidak dapat memberhentikan presiden, DPR hanya dapat mengusul kepada MPR;
- MPR bukan lembaga tinggi, sehingga secara langsung tidak dapat mengganti dan memberhentikan presiden;
- Dalam hal tertentu pejabat-pejabat setingkat menteri mesti mendapat persetujuan dari MPR, contoh (pejabat TNI, Kapolri,

Gubernur BI, Kedutaan Besar, Mahkamah Agung, dan Komisi-komisi Negara lainnya);

- Presiden dalam membuat perjanjian tentang Negara ini perlu mendapat persetujuan DPR (tanda jasa, grasi, abradi, amnesti);
- Persetujuan calon presiden/wakil presiden yang diajukan oleh partai politik dengan memiliki ambang batas tertentu parpol tidak berhak mengusung calon.

KESIMPULAN

Dari seluruh pembahasan makalah ini, kami dapat simpulkan bahwa sistem pemerintahan negara Indonesia menggambarkan adanya lembaga-lembaga yang bekerja dan berjalan saling berhubungan satu sama lain menuju tercapainya tujuan penyelenggaraan negara. Dalam sistem pemerintahan Indonesia, lembaga-lembaga negara berjalan sesuai dengan mekanisme demokratis.

Pembukaan UUD 1945 Alinea IV menyatakan bahwa kemerdekaan kebangsaan Indonesia itu disusun dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia yang terbentuk dalam suatu susunan negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat. Berdasarkan Pasal 1 Ayat 1 UUD 1945, Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Berdasarkan hal itu dapat disimpulkan bahwa bentuk negara Indonesia adalah kesatuan, sedangkan bentuk pemerintahannya adalah republik. Selain bentuk negara kesatuan dan bentuk pemerintahan republik, Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan sebagai kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan.

Hal itu didasarkan pada Pasal 4 Ayat 1 yang berbunyi, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Dengan demikian, sistem pemerintahan di Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan negara Indonesia berbeda dengan sistem pemerintahan yang dijalankan di negara lain. Namun, terdapat juga beberapa persamaan antarsistem pemerintahan negara.

Meskipun dalam praktek tidak murni atau dengan kata lain gabungannya. Mengenai capres/cawapres mesti kembali ke UUD 45 asli (sebelum amandement) yaitu presidensial.

IMPLIMENTASI WAKIL MENTERI DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

Oleh : Mirja Fauzul Hamdi, S.H., M.H.

LATAR BELAKANG

Kedudukan wakil menteri di kabinet, dari berbagai pihak menganggap bahwa posisi tersebut tidak diatur dalam undang-undang kita. alasannya sangat sederhana yaitu Pasal 10 Undang-Undang Kementerian Negara tidak sejalan dengan Pasal 17 ayat 4 Undang-Undang Dasar 1945. Ayat itu dianggap mengatur pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian. “Ayat itu tidak memerintahkan DPR dan Presiden menciptakan jabatan Wakil Menteri oleh Undang-Undang Dasar 1945. Dan karenanya uji materipun menjadi jalan untuk menggugat perkara tersebut di Mahkamah Konstitusi.

Sidang pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara diajukan oleh Gerakan Nasional Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (GN-PK) melihat hak-hak konstitusional dirugikan dengan keberadaan dan berlakunya ketentuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara beserta Penjelasannya. Adapun bunyi Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara sebagai berikut: Pasal 10 “Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu”.

Hal ini berarti Presiden harus dan wajib menjelaskan kepada publik penanganan secara khusus apa yang membutuhkan pengangkatan Wakil Menteri. Di samping hal tersebut di atas dalam Pasal 10 ini ada penekanan pada kata “secara khusus”, yang artinya tidak umum dan atau selektif tapi faktanya Presiden mengangkat 20 wakil menteri dari 34 kementerian yang ada, atau dengan kata lain pengangkatan wakil menteri bukan hanya

untuk kementerian tertentu, karena faktanya pengangkatan wakil menteri lebih dari setengah Kementerian yang ada, sehingga timbul permasalahan dimana Presiden tidak sepenuhnya menjalankan perintah Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Bunyi Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, adalah sebagai berikut: “Yang dimaksud dengan “Wakil Menteri adalah pejabat karir dan bukan merupakan anggota kabinet.” Kerugian konstitusional dikarenakan keberlakuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara beserta Penjelasan nya yaitu yang dapat diangkat menjadi wakil menteri adalah hanya pejabat karir, sehingga hal ini menutup hak-hak konstitusional.

Untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam penyelenggaraan Negara khususnya untuk menjadi Wakil Menteri, di mana hak Konstitusional dijamin dalam Konstitusi yaitu dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 *juncto* Pasal 27 ayat (1) UUD 1945. Adapun bunyi Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 adalah sebagai berikut: “(3) Setiap warga negara berhak memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan”, Sedangkan bunyi Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, adalah sebagai berikut: “(1) Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Kerugian konstitusional yang diderita Pemohon sebagaimana telah diurai di atas tidak akan terjadi lagi bila keberadaan dan keberlakuan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dan Penjelasan nya dicabut oleh Mahkamah Konstitusi, karena dengan dikabulkannya permohonan Pemohon maka hak konstitusional Pemohon untuk memperoleh kesempatan yang sama dalam pemerintahan sebagaimana dijamin dalam Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 *juncto* Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 akan terjamin kembali. Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah yang akan dikaji dalam tulisan ini, yaitu: Bagaimana kedudukan wakil menteri pada sistem ketatanegaraan Indonesia dan bagaimana implikasi pemilihan wakil menteri dalam etatanegaraan Indonesia?

PEMBAHASAN

Lembaga negara, organ negara atau badan negara merupakan nomenklatur yang diberikan pada pengemban fungsi dalam sistem penyelenggaraan negara, yang harus bekerja sama dalam mencapai tujuan bersama yang ditetapkan. Setiap kali dirasakan kebutuhan untuk membentuk satu organ negara atau lembaga negara dalam rangka penyelenggaraan kekuasaan negara, maka kita akan menghadapi beberapa persoalan yaitu: 1) pengadaan lembaga negara, dalam arti siapa yang membentuk dan mengadakan lembaga tersebut, 2) bagaimana mekanisme pengisian lembaga dimaksud apakah melalui pemilihan atau melalui pengangkatan, 3) apa tugas dan wewenangnya, dan 4) bagaimana pengaturan hubungan kekuasaan antar lembaga negara satu sama lain.

Menurut Logeman, negara merupakan organisasi otoritas yang mempunyai fungsi yaitu jabatan. Jabatan tinggal tetap, pemangku jabatan silih berganti; wewenang dan kewajiban melekatkan diri pada jabatan pemangku jabatan mewakili jabatan. Salah satu gejala yang sangat umum dewasa ini diseluruh dunia, adalah banyaknya lahir organ-organ atau lembaga baru yang menjalankan juga tugas dan kewenangan pemerintahan dan penyelenggaraan negara, diluar organisasi atau struktur kekuasaan yang lazim atau utama, baik disebut secara khusus dalam UUD, maupun dalam undang-undang atau hanya dengan peraturan yang lebih rendah. Hal ini terjadi karena semakin luasnya tugas-tugas pemerintahan dalam penyelenggaraan kepentingan umum, akan tetapi yang dirasakan perlu dilakukan melalui partisipasi publik yang luas dan demokratis maupun sebagai mekanisme pengawasan yang lebih luas.

Badan atau organ yang bertumbuh tersebut sering disebut sebagai komisi negara atau lembaga negara pembantu (*auxiliary state organ*). Bahkan sebelum reformasi pun, organ seperti ini, sudah sangat banyak dan sering dibentuk sebagai jawaban atas permasalahan yang dihadapi, meskipun dalam kenyataan jawaban dengan organ baru demikian, disamping menjadi beban secara keuangan, justru menambah kerumitan dalam penyelesaian masalah. Organ atau badan atau lembaga-lembaga independen ini,

baik di negara maju maupun negara berkembang, bertumbuh dengan kewenangan yang bersifat regulatif, pengawasan dan monitoring, bahkan tugas-tugas yang bersifat eksekutif.

Jimly Asshiddiqie mencatat bahwa di Amerika Serikat lembaga-lembaga independen dengan kewenangan regulasi, pengawasan atau monitoring ini lebih dari 30an. Kenneth F. Warren, pada awal Pemerintahan di Amerika tidak ada badan independen yang memiliki kewenangan mengatur, namun karena sentimen masyarakat terhadap penyalahgunaan ekonomi pasar bebas yang terjadi pada 1800an, Pemerintah menjawab tuntutan masyarakat dengan pertama kalinya membentuk *Interstate Commerce Commission*, dan sejak itu sampai abad keduapuluh, badan-badan independe demikian telah bertumbuh seperti raksasa dan sangat berkuasa, yang mencerminkan problem dan tantangan yang kompleks dari satu perubahan masyarakat Amerika pada abad baru eksplorasi ruang angkasa.

Pengujian Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara terhadap Pasal 17 dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945. Bahwa Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara beserta Penjelasannya, yang diuji terhadap Pasal 17 dan Pasal 28D ayat (3) UUD 1945 adalah mengatur tentang jabatan wakil menteri. Hal ini berarti Presiden harus dan wajib menjelaskan kepada publik penanganan secara khusus apa yang membutuhkan pengangkatan Wakil Menteri. Di samping hal tersebut di atas dalam Pasal 10 ini ada penekanan pada kata "secara khusus", yang artinya tidak umum dan atau selektif tapi faktanya Presiden mengangkat 20 wakil menteri dari 34 kementerian yang ada, atau dengan kata lain pengangkatan wakil menteri bukan hanya untuk kementerian tertentu, karena faktanya pengangkatan wakil menteri lebih dari setengah Kementerian yang ada, sehingga timbul pertanyaan, apakah dapat dikatakan fakta (pengangkatan 20 wakil menteri) yang dilakukan oleh Presiden masih memenuhi bunyi Pasal 10 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang kementerian Negara? Jawabnya: tidak, maka dengan demikian pengangkatan

20 wakil menteri oleh Presiden tersebut terbukti tidak memiliki dasar hukum baik Undang-Undang maupun UUD 1945.

Sejarah ketatanegaraan Indonesia, posisi Wakil Menteri pernah diadakan, yaitu pada era kabinet presidensial pertama pasca-Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945 (Periode 2 September-14 November 1945), yakni Wakil Menteri Dalam Negeri dan Wakil Menteri Penerangan. Padahal kita tahu bahwa masa tersebut, UUD 1945 masih digunakan, karena Indonesia belum masuk pada era sistem pemerintahan parlementer pertama yang dipimpin oleh Perdana Menteri Sutan Syahrir. Demikian pula pada era sekarang, sebelum pengangkatan Wakil Menteri yang dipersoalkan Pemohon, jabatan Wakil Menteri pernah diadakan di beberapa kementerian (dulu departemen). Misalnya, Wakil Menteri Luar Negeri, Wakil Menteri Pertanian, Wakil Menteri Pekerjaan Umum, Wakil Menteri Perhubungan, Wakil Menteri Perdagangan, dan Wakil Menteri Perindustrian. Tidak hanya di Indonesia, bahkan di banyak negara di dunia, hingga sekarangpun adalah suatu hal yang normal serta sudah menjadi praktik ketatanegaraan umum tidak bertentangan dengan konstitusi untuk memiliki jabatan Wakil Menteri. Sebagai contoh, di banyak negara terdapat posisi Wakil Menteri Luar Negeri, Wakil Menteri Kehakiman dan lain-lain.

Sejalan dengan posisi Pemerintah, menurut Ramlan Surbakti dan kawan-kawan, memiliki jumlah *political appointees* atau “pejabat politik yang ditunjuk” dalam jumlah yang memadai adalah salah satu dari sekurang-kurangnya delapan kondisi bagi efektifnya pemerintahan presidensial. Tugas para pejabat politik yang ditunjuk tersebut tidak hanya menerjemahkan visi, misi, dan program yang sudah dijanjikan kepada rakyat melalui kampanye Pemilu menjadi RUU APBN dan RUU-Non APBN untuk diperjuangkan menjadi Undang-Undang di DPR, tetapi juga menerjemahkan Undang-Undang yang sudah disepakati dengan DPR menjadi kebijakan operasional untuk kemudian dilaksanakan oleh birokrasi.

Diadakannya jabatan Wakil Menteri menurut Pemerintah adalah upaya untuk lebih mengefektifkan pemerintahan presidensial,

terutama dikaitkan dengan berjalannya secara baik visi, misi, dan program yang telah dijanjikan Presiden sewaktu kampanye Pemilu dalam lingkup kementerian masing-masing, tentu saja melalui kerjasama dengan Menteri yang bersangkutan. Secara tegas dapat dikatakan bahwa dalam system pemerintahan presidensial, politik Presiden/Wakil Presiden adalah politik Menteri, dan politik Menteri menjadi keharusan politik Wakil Menteri. Secara teoretis, tidak boleh adalah perbedaan atau pertentangan Presiden/Wakil Presiden, Menteri, dan Wakil Menteri.

Bahwa latar belakang filosofis mengenai pengaturan jabatan Wakil Menteri adalah dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas Menteri untuk meningkatkan kinerja di kementerian, yang pengangkatannya sepenuhnya menjadi hak Presiden. Berdasarkan penjelasan tersebut, maka pengaturan mengenai Wakil Menteri merupakan hak yang melekat pada Presiden. Dalam hal Presiden merasa terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus dalam suatu kementerian maka Presiden “dapat” mengangkat Wakil Menteri.

penjelasan di atas telah jelas bahwa Wakil Menteri bertugas untuk membantu Menteri dan bertanggung jawab kepada Menteri. Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi Kementerian Negara serta Susunan Organisasi, Tugas, dan Fungsi Eselon I, telah memasukkan Wakil Menteri sebagai unsur pimpinan dalam kementerian. Sebagai contoh, Pasal 118A yang berbunyi, “Dalam memimpin Kementerian Pertahanan, Menteri Pertahanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 118 ayat (2) dibantu oleh Wakil Menteri Pertahanan” sehingga Wakil Menteri dalam struktur kementerian termasuk dalam unsur pimpinan.

Pertimbangan MK menyatakan bahwa ketentuan Pasal 17 UUD 1945 hanya menyebutkan menteri-menteri negara, tanpa menyebutkan wakil menteri, maka menurut Mahkamah kalau menteri dapat diangkat oleh Presiden, logikanya bahwa Presiden pun tentu dapat mengangkat wakil menteri. Menurut Mahkamah, UUD 1945 hanya mengatur hal-hal yang pokok sehingga untuk

pelaksanaan lebih lanjut diatur dengan Undang-Undang. Berdasarkan ketentuan konstitusi pengangkatan wakil menteri itu adalah bagian dari kewenangan Presiden untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

Menurut Mahkamah, baik diatur maupun tidak diatur di dalam Undang-Undang, pengangkatan wakil menteri sebenarnya merupakan bagian dari kewenangan Presiden sehingga, dari sudut substansi, tidak terdapat persoalan konstitusionalitas dalam konteks ini. Hal tersebut berarti bahwa bisa saja sesuatu yang tidak disebut secara tegas di dalam UUD 1945, kemudian diatur dalam Undang-Undang, sepanjang hal yang diatur dalam Undang-Undang tersebut tidak bertentangan dengan UUD 1945. Oleh karena pengangkatan wakil menteri itu boleh dilakukan oleh Presiden, terlepas dari soal diatur atau tidak diatur dalam Undang-Undang, maka mengenai orang yang dapat diangkat sebagai wakil menteri menurut Mahkamah, dapat berasal dari pegawai negeri sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, anggota Kepolisian Republik Indonesia, bahkan warga negara biasa, sebab Presiden yang mengangkat wakil menteri adalah pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Berdasarkan penjelasan di atas pengaturan mengenai ketentuan persyaratan menjadi wakil menteri belum diatur secara terperinci hal ini menjadi polemik legalitas bagi tugas wakil menteri. Hakim MK Akil Mochtar menjelaskan, pasal 10 inkonstitusional yang menjadi sumber kekacauan pengangkatan wamen, selain itu ada 6 (enam) persoalan legalitas yang timbul karena pengangkatan wamen, yakni :

Pertama, terjadi eksesifitas dalam pengangkatan wakil menteri sehingga tampak tidak sejalan dengan dengan latar belakang dan filosofi pembentukan Undang-Undang tentang Kementerian Negara. Dalam bahasa teknis judicial review eksesifitas yang seperti itu sering disebut tidak sejalan dengan maksud semula pembentukan Undang-Undang dimaksud (original intent). Salah satu latar belakang terpenting dari keharusan konstitusional untuk membentuk Undang-Undang Kementerian Negara sebagaimana diatur di dalam Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 dimaksudkan untuk membatasi agar dalam membentuk kementerian negara guna melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, Presiden melakukannya secara efektif dan efisien.

Jabatan menteri dan kementerian tidak boleh diobral sebagai hadiah politik terhadap seseorang atau satu golongan, sekaligus tidak dapat sembarangan dibubarkan tanpa analisis yang mendalam bagi kepentingan negara dan bangsa seperti yang pernah terjadi di masa lalu. Dengan pembentukan wakil menteri yang terjadi berdasar fakta hukum sekarang, yakni pembentukan yang tanpa job analysis dan job specification yang jelas telah memberi kesan kuat bahwa jabatan wakil menteri hanya dibentuk sebagai kamufase politik dan membagi-bagi hadiah politik. Hal ini nyata-nyata tidak sesuai dengan filosofi dan latar belakang pembentukan UU 39/2008 yang dalam implementasinya menimbulkan persoalan legalitas sebagaimana akan diuraikan pula pada uraian selanjutnya.

Kedua, saat mengangkat wakil menteri Presiden tidak menentukan beban kerja secara spesifik bagi setiap wakil menteri sehingga tak terhindarkan memberi kesan kuat sebagai langkah yang lebih politis daripada mengangkat pegawai negeri sipil (PNS) secara profesional dalam jabatan negeri. Apalagi seleksi jabatan wakil menteri dilakukan secara sama dengan pengangkatan menteri yakni didahului dengan fit and proper test di tempat dan dengan cara yang sama dengan seleksi dan pengangkatan menteri. Hal tersebut menjadi sangat politis dan tidak sesuai dengan hukum kepegawaian yang sudah lama berlaku terutama jika dikaitkan dengan ketentuan dalam Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang a quo.

Ketiga, menurut Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang a quo jabatan wakil menteri adalah jabatan karier dari PNS tetapi dalam pengangkatannya tidaklah jelas apakah jabatan tersebut merupakan jabatan struktural ataukah jabatan fungsional. Seperti dinyatakan oleh pimpinan BKN di persidangan tanggal 7 Februari 2012 jabatan karier bagi PNS itu ada dua yakni jabatan struktural dan jabatan fungsional. Persoalannya, jika dianggap sebagai jabatan struktural maka yang bersangkutan haruslah menduduki jabatan Eselon IA yang berarti, sesuai dengan hukum kepegawaian, pembinaan kepegawaianya di bawah pembinaan Sekretaris Jenderal. Akan tetapi jika jabatan wakil menteri tersebut diperlakukan sebagai jabatan fungsional masalahnya menjadi aneh, sebab jabatan fungsional itu bersifat tertentu terhadap satu bidang dan bukan jenis profesi dan keahlian yang berbeda-beda

yang kemudian dijadikan satu paket sebagai jabatan fungsional. Adalah tidak masuk akal kalau jabatan wakil menteri yang sangat beragam bidang tugas, keahlian, dan unit kerjanya dianggap sebagai satu kelompok jabatan fungsional. Lagipula jabatan fungsional harus ditentukan lebih dahulu di dalam peraturan perundang-undangan dengan mengklasifikasi masing-masing jabatan fungsional ke dalam jenis tertentu. Para wakil menteri yang berasal dari perguruan tinggi misalnya, semuanya sudah mempunyai jabatan fungsional akademik. Pertanyaannya, kalau jabatan wakil menteri dianggap sebagai jabatan karier fungsional maka bisakah seorang PNS memiliki dua jabatan fungsional sekaligus berdasar peraturan perundang-undangan?

Keempat, masih terkait dengan jabatan karier, jika seorang wakil menteri akan diangkat dalam jabatan karier dengan jabatan struktural (Eselon IA) maka pengangkatannya haruslah melalui seleksi, dan penilaian oleh Tim Penilai Akhir (TPA) yang diketuai oleh Wakil Presiden atas usulan masing-masing instansi yang bersangkutan. Tim Penilai Akhir tersebut kemudian mengusulkan pengangkatannya kepada Presiden dalam bentuk penerbitan Keputusan Presiden (Keppres) untuk kemudian dilantik oleh Menteri/Jaksa Agung/Kapolri dan pejabat yang setingkat sesuai dengan penempatan yang bersangkutan. Menurut fakta di persidangan, para wakil menteri diangkat tanpa melalui prosedur tersebut dan pelantikannya dilakukan oleh Presiden sendiri di istana negara sehingga prosedurnya menggunakan prosedur yang berlaku bagi menteri, bukan prosedur yang berlaku bagi PNS yang menduduki jabatan karier.

Kelima, nuansa politisasi dalam pengangkatan jabatan wakil menteri tampak juga dari terjadinya perubahan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara sampai dua kali menjelang (Peraturan Presiden Nomor 76 Tahun 2011, tanggal 13 Oktober 2011) dan sesudah (Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2011, tanggal 18 Oktober 2011) pengangkatan wakil menteri bulan Oktober 2011 yang oleh sebagian masyarakat dipandang sebagai upaya menjustifikasi orang yang tidak memenuhi syarat untuk diangkat menjadi wakil menteri supaya memenuhi syarat tersebut. Perubahan-perubahan Perpres tersebut

tampak dibuat secara kurang cermat sehingga mengacaukan sistem pembinaan pegawai sebagaimana telah diatur dengan peraturan perundang-undangan yang ada lebih dulu.

Keenam, komplikasi legalitas dalam pengangkatan wakil menteri seperti yang berlaku sekarang ini, muncul juga terkait dengan berakhirnya masa jabatan. Jika wakil menteri diangkat sebagai pejabat politik yang membantu menteri maka masa jabatannya berakhir bersama dengan periode jabatan Presiden yang mengangkatnya. Akan tetapi, jika wakil menteri diangkat sebagai pejabat birokrasi dalam jabatan karier maka jabatan itu melekat terus sampai dengan tiba masa pensiunnya atau berakhir masa tugasnya berdasarkan ketentuan yang berlaku untuk jabatan karier sehingga tidak serta merta berakhir bersama dengan jabatan Presiden yang mengangkatnya. Pertanyaannya, kapan berakhirnya masa jabatan wakil menteri berdasarkan fakta hukum yang ada sekarang ini? Apakah bersamaan dengan berakhirnya masa jabatan menteri yang dibantunya dan dalam periode Presiden yang mengangkatnya ataukah dapat berakhir sebelum atau sesudah itu? Di sinilah letak komplikasi legalitas tersebut.

KESIMPULAN

Ketentuan Pasal 10 UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara Wakil Menteri menentukan bahwa bertugas untuk membantu Menteri dan bertanggung jawab kepada Menteri. Berdasarkan ketentuan konstitusi pengangkatan wakil menteri itu adalah bagian dari kewenangan Presiden untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Tidak adanya perintah maupun larangan di dalam UUD 1945 memberi 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 1945.

Putusan MK menentukan bahwa Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 yang menentukan bahwa wakil menteri adalah pejabat karir dan bukan merupakan anggota kabinet

adalah tidak sinkron dengan ketentuan Pasal 9 ayat tidak menyebutkan kedudukan wamen sehingga hal tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum yang adil. Sehingga dalam putusan MK menginstruksikan kepada presiden untuk memperbarui Keppres.

Daftar Pustaka

- Asshidique, Jimly, “*Sengketa Kewenangan Konstitusional Lembaga Negara*”, Konstitusi Press & PT Syaamil Cipta Media 2006
- , “*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*”, Sekretariat jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006
- , “*Menuju Negara Hukum yang Demokratis*”, Setjen dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta 2008,
- Fajar, Abdul Mukthie, “*Hukum Konstitusi & Mahkamah Konstitusi*”, Konstitusi Press, Jakarta & Citra Media Yogyakarta 2006.
- Firmansyah dkk, “*Lembaga Negara Dan Sengketa Kewenangan Antar lembaga Negara*”, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) cet 1, Jakarta 2005,
- Logeman, J.H.A., 1948, “*Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*”, diterjemahkan Makkatutu SH dan Drs. J.C. Pangkreggo, dari Judul Asli *Over de Theori van een Stellig Staatsrecht*, Gramedia, Jakarta
- Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta. 2010.
- Manan, Bagir, “*Kekuasaan Kehakiman Indonesia, dalam UU No. 4 Tahun 2004*”, FH UII, Yogyakarta 2007.
- Palguna, I Dewa Gede, “*Mahkamah Konstitusi, Judicial Review, dan Welfare State*”, *Kumpulan Pemikiran I Dewa Gede Palguna*, Setjen dan Kepaniteraan MK RI, Jakarta , 2008
- Siahaan, Maruarar, *Hukum Acara Mahkamah konstitusi Republik Indonesia*, Edisi Revisi MKRI 2006
- Peraturan Perundang-undangan
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Tentang Mahkamah Konstitusi
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara

KEMENTERIAN NEGARA, LEMBAGA PEMERINTAH NON KEMENTERIAN, DAN LEMBAGA PEMERINTAH NON STRUKTURAL

Oleh : Sudirman Hasan

LATAR BELAKANG

Selain memiliki kementerian negara, Republik Indonesia juga memiliki Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) yang dahulu namanya Lembaga Pemerintah Non-Departemen. Lembaga Pemerintah Non-Kementerian merupakan lembaga negara yang dibentuk untuk membantu presiden dalam melaksanakan tugas pemerintahan tertentu. Lembaga Pemerintah Non-Kementerian berada dibawah presiden dan bertanggung jawab langsung kepada presiden melalui menteri atau pejabat setingkat menteri yang terkait.

Sebagai konsekuensi amandemen UUD 1945, terdapat beberapa perubahan signifikan terhadap kewenangan lembaga-lembaga negara dalam struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia. Perubahan ini tidak hanya membutuhkan penyesuaian terhadap kewenangan setiap lembaga negara yang ditentukan dalam UUD 1945, akan tetapi juga kewenangan lembaga negara lain yang kewenangannya diberikan oleh peraturan lain seperti Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden atau Peraturan Presiden, juga perlu disesuaikan, hal ini merupakan suatu keharusan sebagai konsekuensi hukum hirarki peraturan perundang-undangan. Salah-satu peraturan perundang-undangan menentukan bahwa peraturan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, jika bertentangan maka peraturan yang lebih rendah tidak berlaku.

Pasca reformasi 1998, ada banyak lembaga sampiran negara yang lahir untuk melakukan berbagai perubahan yang dicita-citakan. Ada yang disebut dalam konstitusi UUD 1945, seperti Komisi Yudisial (Pasal 24B) dan Komisi Pemilihan Umum (Pasal 22E). Ada pula yang langsung dibentuk oleh undang-undang ataupun peraturan

dibawahnya, seperti KPPU, Komnas HAM, Komisi Informasi Publik, Komisi Hukum Nasional, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Mengenai jumlah total lembaga sampiran negara yang ada, masih sulit diketahui secara pasti. Kompas mengidentifikasi ada 42 lembaga (2005), Denny Indrayana menyebut 54 lembaga (2006), sedangkan sekretariat Negara menyebutkan 93 lembaga. Salah satu penyebab perbedaan penghitungan ini adalah karena perbedaan definisi dan ketidakjelasan batasan tentang berbagai lembaga ini (*Dian Rosita, LeIP 2012*). Dari segi penggunaan nama saja sudah menimbulkan kesimpangsiuran. Ada yang menggunakan nama komisi, dewan, badan, komite, dan lainnya.

KAJIAN

Konsep Lembaga Non Struktural didefinisikan sebagai institusi yang dibentuk karena urgensi terhadap suatu tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi dalam bentuk kelembagaan pemerintahan/ Negara konvensional, dengan keunikan kelembagaan tertentu, dan memiliki karakteristik tugas yang urgen, unik dan terintegrasi serta efektif dalam melaksanakan tugasnya.

Munculnya Lembaga Non Struktural (LNS) yang meningkat drastis dalam kurun waktu, menjelang dan pada era reformasi, disadari sebagai akibat dari banyaknya urusan baru pemerintahan atau kenegaraan yang karakteristik tugasnya sulit dilaksanakan oleh perangkat pemerintahan konvensional, baik kementerian maupun Lembaga Pemerintah Non Departemen. Kompas dan Kementerian Negara PAN telah mengidentifikasi 42 LNS pada tahun 2005, dan pada tahun 2006, PAN mengidentifikasi 52 LNS, lembaga Administrasi Negara mengidentifikasi 77 LNS (2007). Berdasarkan data yang ada, bahwa tahun 2009 lalu, Lembaga Administrasi Negara (LAN) mengidentifikasi jumlah lembaga nonstruktural telah mencapai 92 lembaga.

Adapun lembaga-lembaga non struktural tersebut memiliki format dan bentuk yang beranekaragam. Mulai dari format kelembagaan dalam bentuk Badan, Komite, Dewan, Unit Kerja, Komisi serta istilah-istilah lain sesuai dengan tingkat kebutuhan dan

keberadaannya. Hal yang sama juga terjadi dalam rangka pembentukan payung hukum yang menjadi regulasi sekaligus dasar pembentukannya. Ada yang dibentuk berdasarkan undang-undang, ada juga yang didasarkan pada regulasi setingkat peraturan pemerintah dan bahkan setingkat peraturan presiden maupun keputusan presiden.

Jika mengacu pada pendapat Jimly Assiddiqie (2006) yang mengidentifikasi lembaga pemerintahan melalui kategori hirarki (level pemerintahan: negara/nasional, pemerintah pusat, pemerintah daerah), ranah (cabang kekuasaan manakah suatu LNS: eksekutif, legislatif, yudikatif) dan lapis (karakteristik tugas; primary/utama atau auxiliary/pendukung), maka secara garis besar LNS dapat terbagi dalam 3 jenis, yaitu:

1. *Legislative-primary* yaitu LNS yang masuk dalam ranah legislative, umumnya LNS tersebut berada pada level primary. Melaksanakan fungsi pengawasan dan perumusan kebijakan bidang tertentu, yang memerlukan sifat independen agar imun dari pengaruh pihak atau kepentingan manapun. Dasar hukum pembentukannya berupa Undang-undang. Contohnya Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
2. *Eksekutif Primary* yaitu LSN yang masuk dalam ranah eksekutif dan berada pada level primary memiliki fungsi pelaksanaan bidang tertentu yang memerlukan sifat independensi dalam pelaksanaan tugasnya. Umumnya dibentuk berdasarkan keputusan presiden atau peraturan presiden. Contohnya, komisi banding merek, komisi banding paten, komisi akreditasi nasional.
3. *Eksekutif-auxiliary* yaitu LSN yang masuk ranah eksekutif pada umumnya berada pada level auxiliary. Terdapat 2 jenis fungsi LNS yang berbeda, yakni; LNS yang berfungsi melakukan koordinasi (Dewan Ketahanan pangan—diketuai oleh Presiden dan beranggotakan para menteri), dan LNS yang berfungsi memberikan saran/ rekomendasi kebijakan kepada presiden (*advisory*), misalnya: UKP3R, staf presiden, dewan gula, dewan pers.

PEMBAHASAN

Pasalnya, pasca-reformasi memang ada kecenderungan setiap kali negara membuat UU, selalu diiringi oleh keinginan dan kebutuhan rasional untuk membentuk lembaga baru. Walaupun pada hakikatnya setiap lembaga yang muncul memiliki tujuan yang baik, akan tetapi ketika dipandang secara keseluruhan konfigurasi kelembagaan, terlihat inefisiensi. Kerap bahkan mengesankan ada kekacauan dalam sistem fungsi kelembagaan. Berdasarkan catatan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (Kemenpan-RB) Republik Indonesia, medio 2014, Jokowi membubarkan 10 LNS. Pada tahun 2015 Presiden Jokowi pun menghilangkan kembali 2 LNS. Disusul 2016, 9 LNS dan 2017 sebanyak 2 LNS.

Di samping wakil presiden dan kementerian negara, presiden juga dapat dibantu oleh lembaga pemerintah yang lain, seperti Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (selanjutnya LPNK), dalam melaksanakan kewenangannya LPNK didirikan dengan tujuan untuk melaksanakan tugas khusus yang didelegasikan kepadanya oleh presiden. Oleh karena itu, LPNK terletak dalam lingkup kekuasaan eksekutif, yang dipimpin oleh presiden. Selain itu, pembentukan dan pembubarannya tergantung pada keinginan presiden; presiden dapat membentuk yang baru atau membubarkan yang lain semata-mata tergantung pada keinginannya saja.

Kendati demikian, selama empat tahun menjabat sebagai Jokowi sesungguhnya juga menelurkan beberapa LNS baru. Sedikitnya sudah ada 9 pembentukan badan baru atau sejenisnya di masa pemerintahan Jokowi. Kesembilan LNS tersebut, yakni Badan Keamanan Laut (Bakamla), Kantor Staf Presiden (KSP), Badan Restorasi Gambut, Komite Ekonomi dan Industri Nasional (KEIN), Satgas Saber Pungli, Badan Peningkatan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum, Komite Nasional Keuangan Syariah, Badan Penguatan Ideologi Pancasila (BPIP), dan Badan Siber dan Sandi Negara (BSSN). Penambahan LNS ini pun tampaknya belum akan berhenti. Sebab pemerintah saat ini sedang merancang satu LNS lagi. Namanya Dewan Kerukunan Nasional (DKN) yang rencananya untuk menyelesaikan dan mencegah pelbagai konflik nasional, seperti

masalah hak asasi manusia (HAM) dan SARA. Kemunculan sejumlah LNS anyar ini menuai pro-kontra. Pasalnya, dengan menggugurkan LNS tapi di sisi lain melahirkan LNS baru, tujuan pemerintahan yang efektif dan efisien jadi dianggap sia-sia. Apalagi ada yang berpendapat, kehadiran LNS yang baru ini malah memunculkan tumpang tindih secara tugas pokok fungsi (tupoksi).

Presiden Joko Widodo, pada 20 September 2016, membubarkan sembilan lembaga nonstruktural. Sembilan lembaga negara itu adalah Badan Benih Nasional; Badan Pengendalian Bimbingan Massal; Dewan Pemantapan Ketahanan Ekonomi dan Keuangan; Komite Pengarah Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus di Batam, Bintan, dan Karimun; Tim Nasional Pembakuan Nama Rupa Bumi; Dewan Kelautan Indonesia; Dewan Nasional Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas; Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional; dan Komisi Nasional Pengendalian Zoonosis. Saat Jokowi terpilih menjadi presiden, ada 127 lembaga nonstruktural yang bernaung di bawah lembaga kepresidenan.

Pada dasarnya, LNS merupakan lembaga di luar struktur organisasi pemerintah, yang bersifat independen, serta memiliki otonomi dalam menjalankan mandatnya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Deputi Kelembagaan dan Tata Laksana Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi menyatakan bahwa sejauh ini pemerintah telah mencoba mengefisiensikan LNS secara optimal. Lembaga-lembaga yang bermunculan pun memiliki berbagai sifat. Ada yang bersifat independen, ada yang tidak. Dan, ada pula yang terkait langsung dengan fungsi-fungsi eksekutif, legislatif, yudikatif, dan ada pula yang bersifat campuran.

Sudah ada beberapa upaya dan tawaran solusi atas kondisi yang rancu ini. Pada 2010, Dewan Perwakilan Daerah (DPD), mengajukan gagasan agar dalam amandemen konstitusi diletakkan suatu bab khusus mengenai komisi negara yang memuat lima komisi negara, yaitu KPU, KPK, KY, Komnas HAM dan Komisi Kebebasan Pers. Sekretariat Negara juga membentuk Tim Pengkajian Penataan Lembaga Non-Struktural untuk mengkaji keberadaan lembaga ini.

Jangan sampai ada upaya penataan, padahal sesungguhnya pelemahan terhadap komisi negara.

REKOMENDASI

Berdasarkan pada uraian sebelumnya, Gemuknya lembaga nonstruktural khususnya pasca reformasi mengindikasikan bahwa pemerintah belum mampu melakukan penataan secara mendalam terhadap seluruh elemen-elemen yang bersangkutan paut dengan kinerja pemerintahan. Negara hanya mampu membentuk beragam lembaga, namun belum pernah mampu mengkalkulasikan kontribusi positif serta urgensi pembentukan lembaga itu sendiri. Wacana public mencuat menyodorkan berbagai argumentasi agar pemerintah segera melakukan pembubaran LNS yang dinilai overlapp dan tidak berkinerja dengan baik sehingga inefisiensi anggaran dapat ditekan. Memang dalam realitas, kebanyakan LNS di Indonesia masih rapuh dalam melaksanakan tugas dan perannya. Kerapuhan ini dapat terjadi oleh karena beberapa faktor.

Pertama, terdapat tugas LNS yang masih memiliki potensi overlapp dengan organisasi pemerintahan konvensional dan ataupun dengan LNS lainnya. Dari evaluasi LNS, misalnya pengujian terhadap Ombudsman RI bahwa memang terdapat overlapp tugas dan fungsi antara Ombudsman RI dengan Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi. Keduanya sebetulnya melaksanakan satu misi yang sama, yaitu pemberantasan korupsi yang termasuk dalam kategori criminal yang sudah sangat spesifik. Maka sebaiknya tugas dan fungsi Ombudsman RI diintegrasikan dengan komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Kedua, dasar pembentukan pada beberapa LNS lebih bersandar pada pernyataan kepentingan kelompok tertentu yang tidak langsung melibatkan atau mencerminkan kebutuhan masyarakat pemerintahan di wilayah tertentu ataupun pejabat pemerintahan yang bersangkutan. Beberapa LSN telah terbentuk begitu saja melalui surat keputusan (SK) kepala daerah tanpa adanya konsolidasi, tidak didasarkan pada kebutuhan daerah/ masyarakat yang dapat diketahui melalui analisis beban kerja.

Ketiga, tidak adanya dukungan dana maupun sumber daya dari pemerintahan. Ketiadaan perhatian pemerintah terhadap LNS terlihat dari alokasi dana yang amat sedikit dan kurang memenuhi kebutuhan pelaksanaan serta ketiadaan perhatian pemerintah terhadap LSN untuk dapat berkinerja dengan baik. Selain itu beberapa LSN memiliki pegawai sekretariat yang merupakan pegawai negeri yang statusnya adalah diperbantukan sehingga pegawai tersebut menganggap bahwa pekerjaannya di LSN hanya sebagai sambilan saja.

Keempat, adanya dua dikotomi administrasi dalam LSN. Hal ini terkait pula dengan desain organisasi dan penempatan pegawai di sekretariat LSN, dimana pada umumnya sekretariat LSN adalah *ex officio* atau merupakan satu unit atau bagian dalam organisasi pemerintah. LSN yang seperti ini memiliki pegawai sekretarian yang merupakan pegawai negeri. Seorang pegawai negeri memiliki system kepegawaian yang ditentukan oleh atasannya yang juga pegawai negeri. Dalam hal ini anggota LSN banyak menemui kesulitan dalam berkoordinasi dengan pegawai sekretariat utamanya terkait dengan kemauan bekerja. Hal ini dikarenakan anggota LSN tidak memiliki otoritas mencairkan dan menggunakan keuangan yang berasal dari pemerintah, karena berdasarkan ketentuan yang berlaku, otoritas pemegang pengguna keuangan Negara berada pada Eselon I (Pusat) dan Eselon II (daerah).

Kelima, keanggotaan LSN yang sulit untuk diharapkan berkontribusi secara bersama-sama. Keanggotaan LSN terdiri dari berbagai jabatan di pemerintahan, dan berbagai kalangan baik dari masyarakat, professional maupun pejabat pemerintahan. Pada LSN Dewan Ketahanan Pangan ditemui permasalahan yang cukup memprihatinkan karena semua anggotanya adalah pejabat, maka ketika dilakukan rapat koordinasi, pejabat tersebut mendisposisikan kehadirannya kepada pegawainya yang eselonnya lebih rendah padahal rapat tersebut sering memuat isu-isu penting yang harus dituangkan dalam kebijakan daerah. Bagaimanalah mungkin seorang bawahan dapat mengambil keputusan mewakili atasannya. Demikian pula dengan Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah yang anggotanya terdiri dari seluruh kepala daerah di Indonesia. Sudah dapat

dibayangkan, kapan mereka memiliki waktu luang yang sama untuk bertemu di satu tempat.

Dalam kelima faktor tersebut, terbentuk pula anggapan miring tentang LSN dimana LSN dijuluki lembaga SK (Surat Keputusan) dan manifesto politik sebagai pemanis terhadap kebutuhan masyarakat, dimana pembentukannya tidak melalui analisis kebutuhan kerja dan beban kerja. LSN juga sering kali mengabaikan lembaga pemerintahan yang ada dan telah menjalankan urusan yang sama. LSN juga dituding sebagai alat yang menggiring kembali ke jaman sentralisasi.

www.mpr.go.id

OTONOMI KHUSUS ACEH DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh : Mutiara Fahmi, Lc, M.A

LATAR BELAKANG MASALAH

Otonomi dalam kerangka negara kesatuan memiliki rumusan bahwa daerah berwenang mengatur rumah tangganya sendiri dengan ketentuan pemerintah pusat. Undang-undang terbaru mengenai pelaksanaan otonomi daerah adalah Undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah. Dalam undang-undang ini, Pasal 1 butir 6 menyebutkan bahwa Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Kewenangan mengatur urusan pemerintahan sendiri dalam otonomi dijalankan sesuai pasal 18 ayat (5) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa pemerintahan daerah menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Menjalankan otonomi seluas-luasnya dapat dijelaskan dengan dua istilah, yaitu istilah otonomi dan otonomi khusus.

Definisi Otonomi khusus ditemukan dalam pasal 1 huruf B Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, yaitu : **kewenangan khusus yang diakui dan diberikan kepada daerah khusus, untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi dan hak-hak dasar masyarakat.**

Pada undang-undang tentang Otonomi Khusus Aceh, yaitu Undang-undang Nomor 18 Tahun 2001 Tentang otonomi khusus bagi provinsi daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, tidak ditemukan definisi mengenai Otonomi Khusus. Undang-undang ini (UU no. 18 tahun 2001) dinyatakan tidak berlaku lagi setelah diundangkan Undang-Undang Nomor 11 tahun 2006

tentang Pemerintahan Aceh. Dalam undang-undang ini pun tidak ditemukan definisi otonomi khusus kecuali istilah tersebut disandingkan dengan perolehan dan pembagian dana otonomi khusus bagi Propinsi Aceh, sehingga pelaksanaan kewenangan otonomi khusus bagi Aceh dalam hubungan pusat dan daerah perlu dikaji kembali.

Makalah ini mengkaji praktek hubungan pusat dan daerah khususnya Propinsi Aceh dalam konsep otonomi khusus.

OTONOMI DI INDONESIA

Praktek hubungan pusat dan daerah dapat dijelaskan dalam pola penyelenggaraan pemerintahan negara kesatuan Republik Indonesia. Dasar hukum tertinggi penyelenggaraan pemerintahan dapat ditemukan dalam pasal 18 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam bab pemerintah daerah ini dinyatakan bahwa **negara Indonesia dibagi atas daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi atas kabupaten dan kota. Selanjutnya Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi yang seluas-luasnya kecuali urusan pemerintahan pusat**

Urusan Pemerintahan Pusat adalah urusan pemerintahan yang berdasarkan undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah diklasifikasikan menjadi tiga urusan, yaitu : **urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum.**

Urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, Urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota, sedangkan urusan pemerintahan umum adalah Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan

Urusan yang dibagi menjadi kewenangan pemerintah daerah hanya Urusan pemerintahan konkuren yang terdapat dalam Pasal 9 ayat (3). Yang menjadi kewenangan Daerah disini adalah Urusan

Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib terdiri atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar tersebut adalah Urusan Pemerintahan Wajib yang sebagian substansinya merupakan Pelayanan Dasar.

Selanjutnya dalam Pasal 12 ayat (1) dijelaskan bahwa Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial. Dalam pasal 12 ayat (2) Urusan Pemerintahan Wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud meliputi: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak; c. pangan; d. pertanahan; e. lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m. kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q. perpustakaan; dan r. kearsipan. Sedangkan Urusan Pemerintahan Pilihan diatur dalam Pasal 12 ayat (3) meliputi: a. kelautan dan perikanan; b. pariwisata; c. pertanian; d. kehutanan; e. energi dan sumber daya mineral; f. perdagangan; g. perindustrian; dan h. transmigrasi.

Pasal 13 (1) Pembagian urusan pemerintahan konkuren antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi serta Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (3) didasarkan pada prinsip akuntabilitas, efisiensi, dan eksternalitas, serta kepentingan strategis nasional. Berdasarkan prinsip tersebut yang menjadi kewenangan pemerintah pusat apabila :

- a. Urusan Pemerintahan yang lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- b. Urusan Pemerintahan yang penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;

- c. Urusan Pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;
- d. Urusan Pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau
- e. Urusan Pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.

Selain itu Pemerintah Pusat dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren juga berwenang menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan, selain itu juga pemerintah pusat berwenang melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Dari rumusan undang-undang Nomor 23 tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah tersebut dapat disimpulkan bahwa konsep hubungan pusat dan daerah dalam asas otonomi seluas-luasnya sesuai dengan pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945 tidak dijalankan dengan semestinya, karena pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan penuh untuk berinovasi menjalankan kewenangannya, dimana semua kewenangan daerah dijalankan berdasarkan petunjuk dari pemerintah pusat.

OTONOMI KHUSUS ACEH

Pengakuan negara terhadap daerah istimewa atau daerah khusus secara jelas diatur dalam UUD NRI 1945 pasca amandemen seperti tersebut dalam **Pasal 18B** (1) Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang.

Istilah otonomi khusus bagi Propinsi Aceh, awalnya diberikan melalui Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, namun undang-undang ini telah dicabut dengan berlakunya Undang-Undang No 11 Tahun 2006 Tentang Pemerintah Aceh.

Selain itu rumusan Otonomi khusus Aceh juga terdapat dalam undang-undang Pemerintahan daerah nomor 32 tahun 2004, namun undang-undang ini juga dinyatakan tidak berlaku lagi setelah

diundangkannya undang-undang pemerintahan daerah yang baru yaitu undang-undang nomor 23 tahun 2014. Dalam undang-undang Pemerintah Daerah terbaru ini tidak disebutkan wewenang khusus dari daerah otonomi khusus dan juga tidak menyebutkan daerah Aceh sebagai daerah otonomi khusus. Penyebutan otonomi khusus hanya pada pembagian dana otsus bagi daerah otonomi khusus.

Dalam ketentuan umum UU. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh Pasal 1 ayat (4) menyebutkan : Pemerintahan Aceh adalah pemerintahan daerah provinsi dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Aceh dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Aceh sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing.

Definisi tentang Pemerintahan Aceh ini pada dasarnya hampir sama dengan definisi Pemerintahan Daerah dalam UU 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah yang dalam Ps. 1 (2) disebutkan : Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah 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.

Penyebutan Aceh sebagai daerah Otonomi khusus justru disebutkan dalam Pasal 1 (2) UU. 18/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Propinsi Istimewa Aceh sebagai Nanggroe Aceh Darussalam. Dimana disebutkan bahwa: "Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam adalah Provinsi Daerah Istimewa Aceh yang diberi otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia." Namun UU ini telah dicabut dengan adanya UU.11/2006. Sehingga definisi dari Daerah Otonomi khusus bagi Aceh selain dalam bidang pembagian dana otsus menjadi tidak jelas.

Disisi lain ada 26 kewenangan khusus yang telah diatur dalam UUPA sebagai bentuk kekhususan Daerah Aceh, namun dalam pelaksanaannya kewenangan ini sering dianggap "bertabrakan" dengan Undang-undang lain yang bersifat umum seperti UU Nomor

7/2017 tentang Pemilu, UU Nomor 39/1999 tentang HAM dan lain sebagainya.

Kekhususan Aceh itu meliputi:

1. Pengakuan terhadap system pemerintahan mukim dan pemerintahan gampong sebagai struktur resmi dalam hirarkhi pemerintahan Aceh (Pasal 2 jo Pasal 114);
2. Adanya peran DPRA dan pemerintah Aceh dalam hal konsultasi dan memberikan pertimbangan terhadap rencana pembuatan persetujuan perjanjian Internasional dan kebijakan Administratif yang berkaitan langsung dengan Aceh (Pasal 8 UUPA);
3. Kewenangan Pemerintah Aceh dalam mengadakan kerja sama internasional dengan lembaga atau badan di luar negeri dengan persetujuan DPRA dalam kegiatan seni budaya dan olahraga, kecuali yang menjadi kewenangan pemerintah (Pasal 9 jo Pasal 23);
4. Kewenangan pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dalam membentuk badan dan komisi dengan persetujuan DPRA atau DPRK (Pasal 10);
5. Adanya asas keislaman dalam penyelenggaraan pemerintahan sebagai asas utama, yang didukung oleh asas: kepastian hukum, kepentingan umum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efisiensi, efektivitas, dan asas kesetaraan (Pasal 20);
6. Jumlah anggota DPRA paling banyak 125% (seratus dua puluh lima persen) dari yang ditetapkan UU (Pasal 22).
7. Kewenangan membentuk Qanun Aceh atau Qanun Kabupaten/Kota oleh DPRA/DPRK yang dibahas dengan Gubernur/Bupati/Wali Kota untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 23 jo Pasal 232);
8. Adanya Komisi Independen Pemilihan (KIP) dan Panitia Pengawas Pemilihan (Panwaslih) yang pembentukannya diusulkan oleh DPRA/DPRK, ditetapkan oleh KPU dan diresmikan oleh Gubernur/Bupati/Wali Kota (Pasal 23 jo Pasal 56);

9. Kewenangan pembentukan partai politik lokal (Pasal 75 dan Pasal 77);
10. Kewenangan membentuk Lembaga Wali Nanggroe (LWN), sebagai pemersatu masyarakat dan berwenang membina dan mengawasi penyelenggaraan kehidupan lembaga-lembaga adat, adat istiadat, dan pemberian gelar/derajat dan upacara-upacara adat lainnya (Pasal 96);
11. Kewenangan memfungsikan kembali peranan lembaga-lembaga adat sebagai wahana partisipasi masyarakat di bidang keamanan, ketenteraman, kerukunan, dan ketertiban masyarakat, serta penyelesaian masalah sosial kemasyarakatan (Pasal 98);
12. Kewenangan pelaksanaan Syariat Islam dalam bidang aqidah, syar'iyah dan akhlak. Syariat Islam dimaksud meliputi: ibadah, ahwal al-syakhshiyah (hukum keluarga), muamalah (hukum perdata), jinayah (hukum pidana), qadha' (peradilan), tarbiyah (pendidikan), dakwah, syiar, dan pembelaan Islam. (Pasal 125)
13. Kewajiban Setiap pemeluk agama Islam di Aceh untuk menaati dan mengamalkan syariat Islam. Dan kewajiban Setiap orang yang bertempat tinggal atau berada di Aceh untuk menghormati pelaksanaan syariat Islam (Pasal 126)
14. Kewenangan pembentukan Mahkamah Syariah. (Pasal 128);
15. Kewenangan membentuk Majelis Permusyawaratan Ulama (MPU) (Pasal 138);
16. Perencanaan pembangunan dan tata ruang Aceh/kabupaten/kota harus memperhatikan: nilai-nilai Islam, sosial budaya, berkelanjutan dan berwawasan lingkungan, keadilan dan pemerataan, dan kebutuhan (Pasal 141);
17. Kewenangan pemerintah Aceh dan pemkab/kota mengelola sumber daya alam (SDA) di Aceh baik di darat maupun laut. Pengelolaan SDA dimaksud meliputi: perencanaan, pelaksanaan, pemanfaatan dan pengawasan kegiatan usaha yang dapat berupa eksplorasi, eksploitasi, dan budidaya. SDA tersebut meliputi bidang: pertambangan (mineral, batubara, panas bumi), kehutanan, pertanian, perikanan, dan kelautan yang dilaksanakan

dengan menerapkan prinsip transparansi dan pembangunan berkelanjutan (Pasal 156);

18. Kewenangan pemerintah dan pemerintah Aceh melakukan pengelolaan bersama SDA minyak dan gas bumi yang berada di darat dan laut di wilayah Aceh, dan kewenangan dapat menunjuk atau membentuk Badan Pengeloaan Migas Aceh (Pasal 160);
19. Hak memperoleh dana perimbangan dan dana Otonomi Khusus (Otsus). Dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil Pajak dan Dana Bagi Hasil yang bersumber dari hidrokarbon dan sumber daya alam lain. Dana Otsus merupakan penerimaan pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai: pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan. Dana Otsus berlaku untuk jangka waktu 20 tahun, dengan rincian untuk tahun pertama sampai dengan tahun kelima belas yang besarnya setara dengan 2% plafon Dana Alokasi Umum (DAU) Nasional dan untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh yang besarnya setara dengan 1% plafon DAU Nasional (Pasal 183);
20. Kewenangan kordinasi dan persetujuan Gubernur dalam pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda) Aceh. Kebijakan ketenteraman dan ketertiban masyarakat di Aceh dikoordinasikan oleh Kapolda kepada Gubernur (Pasal 204 dan Pasal 205). Seleksi untuk menjadi bintara dan perwira polisi di Aceh dilaksanakan oleh Kepolisian Aceh dengan memperhatikan ketentuan hukum, syariat Islam dan budaya, serta adat istiadat dan kebijakan Gubernur Aceh;
21. Kewenangan persetujuan Gubernur dalam pengangkatan Kepala Kejaksaan Tinggi (Kajati) Aceh. Pengangkatan Kajati Aceh dilakukan oleh Jaksa Agung dengan persetujuan Gubernur (Pasal 209).
22. Kewenangan khusus bidang pertanahan. Pemerintah Aceh berwenang memberikan hak guna bangunan dan hak guna usaha bagi penanaman modal dalam negeri dan penanaman modal asing sesuai dengan norma, standard, dan prosedur yang berlaku, yang diatur dengan Qanun (Pasal 214)

23. Kewenangan khusus bidang pendidikan. Penduduk Aceh yang berusia 7 sampai 15 tahun wajib mengikuti pendidikan dasar tanpa dipungut biaya. Kewenangan pembentukan Majelis Pendidikan Aceh (Pasal 215 - Pasal 220); 23. Kewenangan melindungi, membina, mengembangkan kebudayaan dan kesenian Aceh yang berlandaskan nilai Islam (Pasal 221);
24. Kewenangan khusus dalam pelayanan kesehatan. Setiap anak yatim dan fakir miskin berhak memperoleh pelayanan kesehatan yang menyeluruh tanpa biaya (Pasal 224);
25. Pembentukan Pengadilan HAM dan KKR di Aceh. Untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi, dengan UU ini dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR) di Aceh (Pasal 228 jo Pasal 229);
26. Kewenangan pemerintahan Aceh dalam menentukan dan menetapkan bendera, lambang, dan himne Aceh sebagai simbol keistimewaan dan kekhususan yang diatur dalam qanun (Pasal 246 - Pasal 248).

Masalahnya, belum semua kekhususan daerah Aceh diatas yang dapat dilaksanakan karena masih terikat dengan banyak regulasi dan aturan yang belum tuntas.

Beberapa catatan dalam kewenangan yang diberikan dalam UU Pemerintahan Aceh adalah :

1. Kewenangan Propinsi Aceh yang diberikan dalam undang-undang ini tidak disebutkan bahwa kewenangan yang diberikan atas dasar pelaksanaan otonomi khusus.
2. Peruntukan dana otsus juga bukan dalam pelaksanaan kewenangan yang diberikan dalam UU ini, pasal 183 ayat (1) disebutkan : Dana Otonomi Khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 179 ayat (2) huruf c, merupakan penerimaan Pemerintah Aceh yang ditujukan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan.

Jika diteliti peruntukan dana tersebut ditujukan untuk salah satu kewenangan konkuren yang memang diberikan kepada setiap daerah

dalam rangka pelaksanaan otonomi, sebagaimana terdapat dalam UU no 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah, pasal 12 (1) Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (2) meliputi: a. pendidikan; b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat; dan f. sosial.

1. Pembentukan mukim di Aceh yang diberikan dalam uu ini tidak jelas dalam rangka pelaksanaan otsus, jika dikaji lebih lanjut mukim merupakan kesatuan masyarakat adat yang pembentukannya langsung diberikan oleh konstitusi (lihat pasal 18B UUD 1945), selain itu pembentukan mukim tidak dengan pembiayaan mukim. Penelitian tahun 2017 yang dilakukan prodi Hukum Tata Negara FSH UIN Ar-Raniry menemukan tidak terdapat dana khusus untuk pembiayaan lembaga Mukim dan Imum Mukim di Aceh.
2. Pasal 9 (1) Pemerintah Aceh dapat mengadakan kerja sama dengan lembaga atau badan di luar negeri kecuali yang menjadi kewenangan Pemerintah. Kerjasama ini hanya dibidang yang menjadi kewenangan daerah, dengan pedoman PP, Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2018 Tentang Kerja Sama Daerah ditujukan untuk semua daerah tidak khusus Aceh.
3. Terkait pembentukan pengadilan HAM di Aceh, Pasal 228 (1) menyatakan: Untuk memeriksa, mengadili, memutus, dan menyelesaikan perkara pelanggaran hak asasi manusia yang terjadi sesudah Undang-Undang ini diundangkan dibentuk Pengadilan Hak Asasi Manusia di Aceh. (2) Putusan Pengadilan Hak Asasi Manusia di Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) memuat antara lain pemberian kompensasi, restitusi, dan/atau rehabilitasi bagi korban pelanggaran hak asasi manusia. Catatan dari kewenangan ini adalah : bahwa pelanggaran HAM di Aceh terjadi sebelum UU ini diundangkan tidak dapat diproses, sedangkan pelanggaran HAM yang banyak terjadi di Aceh adalah pada saat konflik Aceh, yaitu sebelum UUPA disahkan.

4. Terkait pembentukan lembaga KKR pada Pasal 229 (1) Untuk mencari kebenaran dan rekonsiliasi, dengan Undang Undang ini dibentuk Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh. (2) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan bagian tidak terpisahkan dengan Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. (3) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh bekerja berdasarkan peraturan perundang-undangan. (4) Dalam menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Aceh, Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi di Aceh dapat mempertimbangkan prinsip-prinsip adat yang hidup dalam masyarakat.

Atas dasar itu, maka pembentukan KKR Aceh harus dengan peraturan perundang-undangan, sementara UU KKR telah dinyatakan tidak berlaku lagi dan KKR pusat belum dibentuk.

Tidak sedikit pula pandangan yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 terkait pengakuan atas keistimewaan, kekhususan dan keanekaragaman suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia memiliki kesamaan dengan konsep *diversity in unity* (keragaman dalam kesatuan) dalam system negara federal yang dianggap bertentangan dengan konsep negara kesatuan yang dianut Indonesia.

Kaarena itu, penguatan pengakuan atas daerah otonomi khusus maupun istimewa sangat penting untuk dilakukan ketika dilakukan amandemen kelima UUD NRI 1945. Kewenangan-kewenangan tertentu yang telah dilimpahkan ke daerah otonomi khusus harus dapat dijamin sebagai wujud *lex specialist derogate lex generalist* dan tidak boleh dibenturkan penafsirannya dengan regulasi lain yang setingkat, maupun dianggap bertentangan dengan hirarki perundang-undangan. Tanpa itu keberadaan daerah otonomi khusus Aceh tidak ada bedanya dengan pemerintahan daerah lainnya yang diatur dengan UU Pemerintahan Daerah. Selain itu, pembatasan waktu penerimaan dana perimbangan dan dana otsus Aceh hanya 20 tahun juga dapat melahirkan persepsi dikalangan masyarakat bahwa kewenangan otsus propinsi Aceh, hanya berlaku hingga tahun 2028.

KESIMPULAN

Praktek hubungan Pusat dan daerah dalam kerangka Negara Republik Indonesia dapat dilihat pada praktek pelaksanaan otonomi daerah. Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia tidak dijalankan dengan semestinya, karena pemerintah daerah tidak mempunyai kekuasaan penuh untuk berinovasi menjalankan kewenangannya, dimana semua kewenangan daerah dijalankan berdasarkan petunjuk dari pemerintah pusat, sesuai dengan NSPK

Hubungan otonomi daerah ini harus diperbaiki dengan menerapkan prinsip-prinsip dan tujuan otonomi itu sendiri, karena tujuan dari otonomi itu antara lain adalah (1) peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan, (2) sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah, (3) dalam rangka memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional,

Penerapan system desentralisasi dalam pola hubungan Pusat dan Daerah dan pengakuan atas kekhususan dan keistimewaan setiap daerah perlu dipertahankan dalam rangka melanggengkan konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

SARAN DAN REKOMENDASI

1. Penguatan pengakuan atas daerah otonomi khusus maupun istimewa sangat penting dilakukan dalam amandemen kelima UUD NRI 1945
2. Perlu penegasan yang jelas terkait definisi dan kewenangan daerah otonomi khusus dan daerah otonomi luas dalam undang-undang dasar 1945
3. Pemerintah melalui lembaga eksekutif dan legislatif diharapkan mempunyai itikad baik dalam menerapkan otonomi daerah di Indonesia dengan memperhatikan tujuan pelaksanaan otonomi untuk kemakmuran dan keutuhan NKRI
4. Perlu dilakukan penataan kembali pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dengan melakukan revisi undang-undang pemerintah daerah yang lebih menghargai kearifan norma dan budaya lokal.

HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Oleh: Dr. Amrizal J. Prang, SH., LL.M

PENDAHULUAN

Prinsip negara kesatuan sebagaimana dikatakan C.F. Strong, yaitu: Bahwa hakikat (esensi) negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi, atau dengan kata lain, negara yang kekuasaan pemerintah pusatnya tidak terbatas karena konstitusi negara kesatuan tidak mengakui adanya badan pembuat undang-undang selain badan pembuat undang-undang pusat. Jika kekuasaan pusat berpendapat, ada baiknya mendelegasikan kekuasaan itu pada badan-badan tambahan – apakah badan-badan tersebut berupa otoritas daerah atau otoritas kolonial – maka hal itu bisa saja dilakukan mengingat otoritas pusat memiliki kekuasaan penuh, bukan karena konstitusi menetapkan demikian.... Pendelegasian kekuasaan ini bukan berarti tidak ada badan pembuat undang-undang tambahan, tetapi badan-badan itu dapat dihapuskan menurut kebijaksanaan otoritas pusat. Dengan demikian, ada dua sifat penting negara kesatuan, yaitu: 1) supremasi parlemen pusat, dan 2) tidak adanya badan berdaulat tambahan.

Sehingga, dalam menjalankan kekuasaannya Pemerintah Pusat mempunyai kedaulatan dalam pemerintahan. Konsekuensi logisnya, maka unit-unit pemerintahan yang berada di bawah pemerintahan pusat harus tunduk kepada Pemerintah Pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan terjadi tumpang tindih dalam melaksanakan kewenangan. Berdasarkan pandangan di atas, menunjuki bahwa dalam negara kesatuan tidak ada *shared sovereignty*. Kedaulatan hanya ada ditangan negara, bukan di daerah. Implikasinya, negara kesatuan hanya ada satu lembaga legislatif, yang

berkedudukan di pusat. Lembaga perwakilan rakyat di daerah atau DPRD hanya memiliki *regulatory power* untuk membuat peraturan daerah yang tidak bertentangan dengan produk lembaga legislatif pusat (DPR) dan peraturan perundangan yang lebih tinggi.

Oleh karena itu, terdapat beberapa kekurangan pada negara kesatuan, *pertama*, beban kerja Pemerintah Pusat cenderung berlebihan. *Kedua*, akibat keberadaan pusat pemerintahan yang jauh, mengakibatkan ketidakpekaan dengan masalah yang dihadapi oleh rakyat di daerah, sehingga kurang perhatian dan kepentingannya terhadap daerah. *Ketiga*, tidak boleh adanya daerah yang menyuarakan haknya berbeda dengan daerah-daerah lainnya, atas alasan sentralisasi semua pelayanan harus sama. Konsekuensinya, maka sering terjadi perlawanan dan konflik dengan daerah.

Menurut John Locke, kontraktuil (perjanjian masyarakat/*pactum subjectionist*) dari negara merupakan peringatan, bahwa kekuasaan penguasa tidak pernah mutlak, tetapi selalu terbatas. Karena dalam mengadakan perjanjian individu-individu tidak menyerahkan seluruh hak alamiah mereka. Ada hak-hak alamiah yang merupakan hak asasi yang tidak dapat dilepaskan (*inalienable rights*), juga tidak oleh individu itu sendiri. Penguasa yang disertai tugas mengatur hidup individu dalam ikatan kenegaraan harus menghormati hak asasi itu.

Sementara, Jimly Assididqie menambahkan: Oleh karena itu, konsep kedaulatan rakyat yang bersifat monistik, tidak dapat dipecah-pecah merupakan konsep utopis yang memang jauh dari kenyataan. Dengan demikian konsep kedaulatan rakyat itu dewasa ini cenderung dipahami secara pluralis, tidak lagi monistik. Meskipun daerah-daerah bagian dari negara kesatuan itu bukanlah unit-unit negara bagian yang tersendiri, tetapi rakyat di daerah-daerah itu tetap mempunyai kedaulatannya sendiri-sendiri dalam lingkungan daerah provinsi atau daerah kabupaten/kotanya, disamping kedaulatan dalam konteks bernegara kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Dari pendapat-pendapat di atas, relevan dengan Pasal 1 ayat (2) UUD RI 1945, disebutkan: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar.” Dalam konteks pemberlakuan desentralisasi dan hubungan antara pemerintah pusat dan daerah pasca perubahan UUD RI 1945 diatur dalam tiga pasal, yaitu Pasal 18, Pasal 18A, Pasal 18B UUD RI 1945. Atribusi dari ketiga pasal tersebut dibentuk undang-undang tentang pemerintahan daerah, terakhir UU No. 23 Tahun 2014 *juncto* UU No. 9 Tahun 2015 Tentang Pemerintahan Daerah.

Sementara, untuk daerah khusus atau istimewa dibentuk undang-undang tersendiri, antara lain:

1. Provinsi DKI Jakarta melalui UU No. 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. Provinsi Papua dan Papua Barat melalui UU No.21 Tahun 2001 *juncto* UU No.35 Tahun 2008 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 21 Tahun 2001 Tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua;
3. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta melalui UU No.13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta; dan,
4. Provinsi Aceh melalui UU No.44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

PERMASALAHAN

1. Bagaimanakah hubungan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI?
2. Apakah yang harus ditingkatkan atau diubah dalam hubungan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI?

DASAR-DASAR HUBUNGAN PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH

Dalam sistem negara kesatuan (*unitary state*), kebijakan desentralisasi ditentukan oleh Pemerintah Pusat. Hal ini berbeda dengan sistem federal, yang tidak memerlukan kebijakan desentralisasi dari pusat karena sejak awal negara bagian (*state*), sudah mempunyai wewenang yang otonom bahkan pada awalnya adalah sebuah negara yang berdaulat. Karena desentralisasi menjadi kompetensi pusat maka sempit atau luasnya otonomi daerah juga ditentukan oleh politik hubungan pusat-daerah.

Dalam konteks proses hubungan pusat dan daerah antara negara federasi dengan negara kesatuan juga terdapat perbedaan. Menurut K.G Wheare, hubungan negara bagian dengan pemerintah federal adalah *coordinate* dan *independent*. Sedangkan, hubungan antara daerah otonom dengan Pemerintah Pusat bahkan hubungan antara daerah otonom dengan negara bagian dalam sistem *federalism* bersifat *subordinate* dan *dependent*. Dalam konteks Indonesia hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Provinsi dan/atau dengan Pemerintah Kabupaten/Kota adalah *subordinate* dan *dependent*.

Pelaksanaan pemerintahan daerah dan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah sebelum perubahan UUD RI 1945, dalam Pasal 18 UUD RI 1945 dan Penjelasannya, oleh Bagir Manan mengatakan mengandung beberapa prinsip:

1. Prinsip desentralisasi teritorial wilayah Negara Republik Indonesia akan dibagi-bagi dalam satuan-satuan pemerintahan yang tersusun dalam daerah besar dan kecil (*groengebied*). Dengan demikian UUD RI 1945 tidak mengatur mengenai desentralisasi fungsional.
2. Perintah kepada pembentuk undang-undang (Presiden dan DPR) untuk mengatur desentralisasi teritorial tersebut dalam undang-undang.
3. Perintah kepada pembentuk undang-undang dalam menyusun undang-undang tentang desentralisasi teritorial harus:
 - a. Memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara;

- b. Memandang dan mengingat hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Di mana prinsip pertama dan ketiga merupakan prasyarat yang tidak dapat disimpangi atau dilampaui oleh pembentuk undang-undang. Prinsip pertama mengandung perintah bahwa pembentuk undang-undang dalam melaksanakan ketentuan Pasal 18 hanya boleh mengatur mengenai desentralisasi teritorial. Sementara, prinsip ketiga bahwa isi undang-undang pelaksanaan Pasal 18 harus mencerminkan dasar permusyawaratan dan hak-hak asal-usul dalam daerah-daerah yang bersifat istimewa.

Mengenai hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang diatur dalam Pasal 18A UUD RI 1945, hanya memerintahkan akan diatur secara tersendiri dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah, sehingga ditentukan oleh pembentuk undang-undang (*wetgeving*) berdasarkan UUD RI 1945. Berdasarkan dasar-dasar hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah tersebut, Bagir Manan menambahkan menimbulkan empat asas pokok:

1. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah, tidak boleh mengurangi hak-hak rakyat daerah untuk turut serta (secara bebas) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, sesuai dengan dasar kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan atau dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara yang harus terselenggara sampai ke tingkat pemerintahan daerah.
2. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah tidak boleh mengurangi hak-hak (rakyat) untuk berinisiatif atau berprakarsa mengatur dan mengurus urusan-urusan yang dianggap penting bagi daerah.
3. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah dapat berbeda-beda antara daerah yang satu dengan yang lain sesuai dengan keadaan khusus masing-masing daerah.
4. Bentuk hubungan antara pusat dan daerah adalah dalam rangka mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial di daerah.

Sementara, menurut Valina Singka Subekti, Fraksi Utusan Golongan (F-UG), dalam Rapat PAH I BP MPR ke-32, 29 Mei 2000 mengemukakan 4 prinsip yang melatarbelakangi hubungan pusat dan daerah, yaitu:

1. Mengacu kepada prinsip desentralisasi bahwa otonomi diberikan kepada daerah-daerah.
2. Desentralisasi itu tetap di dalam kerangka Negara Kesatuan. Oleh karena memang sudah menjadi kesepakatan kita bersama untuk mempertahankan Negara Kesatuan tetapi dengan memberikan otonomi kepada daerah-daerah.
3. Prinsip adanya pembagian kewenangan antara Pusat dengan daerah dan kerjasama antara Pusat dengan daerah yang mengacu kepada prinsip keadilan dan keseimbangan. Jadi di dalam pelaksanaan desentralisasi itu ada kewenangan yang tegas antara Pusat dan daerah tetapi juga kerjasama antara Pusat dan daerah yang mengacu kepada keadilan dan keseimbangan.
4. Untuk itu maka diperlukan aturan-aturan dasar yang tegas tentang pembagian wewenang antara Pusat dan daerah dan kerjasama antara Pusat dan daerah di dalam Konstitusi kita.

MEKANISME HUBUNGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAHAN DAERAH

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak bersifat eksklusif, tampak dalam mekanisme hubungan di bidang otonomi, dekonsentrasi, tugas pembantuan, susunan organisasi, keuangan, dan pengawasan yaitu:

Mekasnisme hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah di bidang otonomi dan dekonsentrasi.

Sesuai dengan UUD 1945 menyatakan bahwa mekanisme hubungan di bidang otonomi dan dekonsentrasi tercermin dalam sistem rumah tangga daerah sebagai berikut:

1. Harus menjamin keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah baik di dalam bidang pengaturan maupun pengurusan urusan rumah tangga daerah.

2. Pada dasarnya urusan rumah tangga daerah bersifat asli, bukan sesuatu yang diserahkan oleh satuan pemerintahan tingkat lebih atas. Jadi pemerintah daerahlah yang berinisiatif dan mengembangkan urusannya sendiri, bukan menunggu penyerahan dari pemerintah pusat atau pemerintah atasnya.
3. Sistem rumah tangga daerah harus ditujukan terutama untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial. Dengan kata lain isi urusan rumah tangga daerah harus terutama pada bidang pelayanan kepentingan umum.
4. Ada tempat bagi pemerintah pusat untuk mempengaruhi rumah tangga daerah demi menjamin pemerataan keadilan dan kesejahteraan sosial dan penentuan isi rumah tangga daerah yang baru. Hal ini terkait dengan fungsi pemerataan yang hanya bisa dilakukan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak mampu melakukan fungsi ini karena ruang lingkungannya yang hanya sebatas daerah jurisdiksinya.

Mekanisme hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah di Bidang Tugas Pembantuan.

Tugas pembantuan adalah tugas melaksanakan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi (*de uitvoering van hogere regelingen*). Daerah terikat melaksanakan peraturan perundang-undangan termasuk yang diperintahkan atau yang diminta dalam rangka tugas pembantuan. Dengan demikian, tugas pembantuan hanya berhubungan dengan melaksanakan peraturan perundang-undangan, tidak termasuk pertanggung jawaban. Cara melaksanakan dan tanggungjawabnya tetap berada pada pemerintah daerah yang bersangkutan.

Mekanisme hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah di Bidang Pengawasan.

Pengawasan sangat diperlukan agar kebebasan daerah akibat otonomi tidak meluncur jauh sehingga terlepas dari Negara kesatuan. Di sini harus ada keseimbangan dalam regangannya. Jika terlalu kendor daerah bisa lepas tapi jika terlalu kencang daerah tidak bisa bernafas. Pengawasan terdiri atas, pengawasan refresif dan pengawasan Preventif.

Namun, pasca Putusan MK Nomor 137/PUU-XIII/2015, yang diputuskan pada 22 Agustus 2016 berkaitan pengawasan represif, dalam konteks *executive review* atau klarifikasi, gubernur tidak lagi berwenang membatalkan Perda/Qanun Kabupaten/Kota. Begitu juga, pasca Putusan MK Nomor 56/PUU-XIV/2016, yang diputuskan pada 30 Mei 2017, Menteri Dalam Negeri tidak lagi berwenang mencabut Perda/Qanun Provinsi, kecuali yang bersifat administratif (*bestuurfunctie*).

Mekanisme hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah di Bidang Susunan Organisasi

Susunan organisasi pemerintah daerah terdiri atas dua susunan: Susunan luar yaitu susunan organisasi pemerintahannya seperti provinsi, Kabupaten/Kota, dan desa; dan, susunan dalam yaitu susunan dalam organisasi pemerintahan khususnya alat-alat kelengkapan pemerintahan daerah seperti DPRD dan kepala daerah. Dengan susunan dalam pemerintahan daerah seperti itu maka mekanisme hubungan pusat dan daerah adalah hubungan sesama badan publik dalam sistem desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam prinsip ini hubungan pusat dan daerah bukan hubungan atasan bawahan tapi hubungan fungsional berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Mekanisme hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah di Bidang Keuangan

Prinsip penyelenggaraan pemerintah daerah menurut UUD 1945 adalah berdasarkan permusyawaratan/faham kerakyatan karena itu daerah mempunyai keleluasaan dan kebebasan untuk mengatur dan mengurus urusannya sendiri sesuai dengan kehendak dan kepentingannya. Untuk dapat menyelenggarakan pemerintahan demikian diperlukan sumber keuangan yang cukup. Sumber keuangan yang utama bagi pemerintah daerah adalah pajak dan retribusi. Untuk itu pemerintah daerah diberi wewenang untuk mengatur pajak dan retribusi yang relevan.

Setelah penggantian UU No.32 Tahun 2004 menjadi UU No.23 Tahun 2014, berkaitan hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah dalam Penjelasan Umum angka 1. Berdasarkan Penjelasan Umum angka 1 UU No. 23 Tahun 2014 tersebut, bahwa hubungan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah adalah:

1. Bentuk hubungan didasarkan pada asas otonomi dan tugas pembantuan (*medebiwind*) dengan prinsip otonomi yang seluas-luasnya.
2. Bentuk hubungan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat.
3. Bentuk hubungan berdasarkan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan Daerah.
4. Bentuk hubungan bahwa kedaulatan ada pada pemerintahan pusat dan tidak ada kedaulatan pada Daerah.
5. Bentuk hubungan bahwa Daerah berwenang mengatur dan mengurus Daerahnya sesuai aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Di mana Pemerintah Pusat dalam membentuk kebijakan harus memperhatikan kearifan lokal dan sebaliknya Daerah juga memperhatikan kepentingan nasional.
6. Bentuk hubungan dalam urusan pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan Presiden.
7. Bentuk hubungan Presiden berkewajiban melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Berkaitan dengan kekhususan Aceh, dalam konteks hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Aceh, diatur antara lain, dalam Pasal 7 UUPA, disebutkan:

- 1) Pemerintahan Aceh dan kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam semua sektor publik kecuali urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah.
- 2) Kewenangan Pemerintah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi urusan pemerintahan yang bersifat nasional, politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan urusan tertentu dalam bidang agama.

- 3) Dalam menyelenggarakan kewenangan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Pemerintah dapat:
 - a. melaksanakan sendiri;
 - b. menyerahkan sebagian kewenangan Pemerintah kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota;
 - c. melimpahkan sebagian kepada Gubernur selaku wakil Pemerintah dan/atau instansi Pemerintah; dan
 - d. menugaskan sebagian urusan kepada Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota dan gampong berdasarkan asas tugas pembantuan.

Sementara, hubungan di bidang keuangan diatur dalam Pasal 178 UUPA, yaitu:

- 1) Penyelenggaraan urusan pemerintahan di Aceh dan kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 diikuti dengan pemberian sumber pendanaan kepada pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/kota.
- 2) Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Aceh dan kabupaten/kota dalam rangka pelaksanaan desentralisasi didanai dari dan atas beban APBA dan APBK.
- 3) Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dilimpahkan kepada Gubernur Aceh selaku wakil pemerintah disertai dengan pendanaan dari APBN dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi.
- 4) Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintahan Aceh, pemerintahan kabupaten/kota, dan gampong disertai dengan pendanaan dari APBN dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan.

Selanjutnya, Pasal 179 UUPA disebutkan:

- 1) Penerimaan Aceh dan kabupaten/kota terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan.
- 2) Pendapatan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) bersumber dari:
 - a. Pendapatan Asli Daerah;
 - b. Dana Perimbangan;
 - c. Dana Otonomi Khusus; dan
 - d. lain-lain pendapatan yang sah.

Mengacu pada pengaturan hubungan di bidang kewenangan dan keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Aceh, tidak terdapat perbedaan kewenangan dengan daerah-daerah lainnya. Di mana terhadap enam bidang kewenangan, yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama, menjadi wewenang Pemerintah Pusat. Sementara, yang berbeda adalah pelaksanaan sebagian bidang agama, dalam hal ini pelaksanaan syari'at Islam diserahkan kepada Pemerintahan Aceh. Di mana dalam konteks agama selain diatur dalam UUPA juga diatur dalam UU No.44 Tahun 1999 Tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Propinsi Daerah Istimewa Aceh. Begitu juga, dibidang keuangan, pengaturannya berbeda dengan daerah-daerah lain, yaitu adanya tambahan Dana Otonomi Khusus.

SUBSTANSI PERLUNYA PENINGKATAN DAN PERUBAHAN HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH

Jika merujuk mekanisme hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah terhadap beberapa, yaitu bidang otonomi, dekonsentrasi, tugas pembantuan, susunan organisasi, keuangan, dan pengawasan. Namun demikian, ada beberapa bidang yang perlu dilakukan peningkatan dan perubahan, antara lain:

1. Bidang otonomi dan dekonsentrasi, secara umum relatif berjalan baik, namun ada beberapa hal yang perlu dilakukan perbaikan dan perubahan terutama dalam konteks pelaksanaan otonomi bagi daerah-daerah khusus atau istimewa, antara lain: *pertama*, sinkronisasi dan harmonisasi regulasi; *kedua*, adanya kepastian hukum implementasi otonomi khusus atau istimewa terhadap kewenangan yang sudah dilimpahkan; dan, *ketiga*, kepastian hukum penyerahan anggaran terhadap implementasi kewenangan dekonsentrasi di daerah, seperti, pembinaan dan pengawasan Perda di tingkat kabupaten/kota oleh provinsi.
2. Bidang Pengawasan, untuk membangun hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintahan daerah Pengawasan sangat diperlukan agar kebebasan daerah akibat otonomi tidak meluncur jauh sehingga terlepas dari Negara kesatuan. Di sini harus ada keseimbangan dalam regangannya. Oleh karena itu, disamping

pengawasan, pembinaan perlu menjadi prioritas pemerintahan yang selama ini dirasakan masih ada kekurangan, sebagaimana diatur dalam PP No. 12 tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan. Terutama, terhadap pembinaan regulasi, kelembagaan, kewenangan atau urusan pemerintahan, dan keuangan.

3. Bidang Susunan Organisasi, berkaitan dengan susunan luar organisasi pemerintah daerah, berkaitan sebagai daerah khusus atau istimewa karena adanya perbedaan eksistensinya, diperlukan peningkatan hubungan khusus antara pemerintah pusat dengan provinsi, kabupaten/kota, dan desa. Begitu juga, dengan susunan organisasi dalam, terutama terhadap alat-alat kelengkapan khusus atau istimewa pemerintahan daerah di Aceh, sebagaimana diatur dalam Permendagri No.95 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah Aceh, yaitu: a) Keurukon Katibul Wali/Sekretariat Wali Nangroe; b) Dinas Syariat Islam; c) Dinas Pendidikan Dayah; d) Dinas Pertanahan Aceh; e) Sekretariat Majelis Permusyawaratan Ulama; f) Sekretariat Majelis Adat Aceh; g) Sekretariat Majelis Pendidikan Aceh; h) Sekretariat Baitul Mal Aceh; i) Sekretariat Badan Reintegrasi Aceh; dan j) Satuan Polisi Pamong Praja dan Wilayahul Hisbah.
4. Bidang Keuangan, diperlukan peningkatan pembinaan terhadap mekanisme pengelolaan keuangan, mengingat banyaknya terjadi penyelewengan penggunaan anggaran di daerah-daerah dan penambahan pendapatan daerah, terutama untuk daerah-daerah khusus atau istimewa.

SARAN

1. Adanya sinkronisasi dan harmonisasi regulasi terutama terhadap daerah-daerah khusus atau istimewa.
2. Konsistensi penegakan hukum (kepastian hukum) terhadap pelimpahan kewenangan pemerintahan daerah.
3. Peningkatan pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Daftar Pustaka

- Ahmad Sukardja, 2012, *Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Fikih Siyasa*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Bagir Manan, 1994, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- C.F. Strong, 2004, *Konstitusi-konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan tentang Sejarah dan Bentuk-bentuk Konstitusi Dunia*, terjemahan dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*, Nuansa dan Nusamedia, Bandung.
- F. Isjwara, 1995, *Pengantar Ilmu Politik*, Cetakan Kesepuluh, Bina Cipta, Bandung.
- Hanif Nurcholis, 2005, *Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Grasindo, Jakarta.
- Jimly Assiddiqie, 2005, *Hukum Acara Pengujian Undang-undang*, Yarsif Watampane, Jakarta.
- K. Ramanathan, 2003, *Asas sains politik*, Fajar Bakti Sdn. Bhd., Selangor, Malaysia.
- Miriam Budiarto, 2008, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi, GramediaPustaka Utama, Jakarta.
- Muhammad Rusmawardi, 2011, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Era Pemberlakuan Undang-Undang Pemerintahan Daerah*, *Jurnal Socioscientia* Kopertis Wilayah XI Kalimantan, Volume 3 Nomor 1 Februari 2011.
- Sekretariat Jenderal Mahkamah Konstitusi, 2010, *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia, Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan 1999-200, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara, Jilid 2*, Edisi Revisi, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.

ASIMETRIS DALAM DESENTRALISASI (PERSPEKTIF HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH)

Oleh : Zainal Abidin, S.H.,M.Si

PERMASALAHAN

Pasca reformasi menandai bergulirnya kebijakan desentralisasi dan otonomi luas bagi daerah-daerah di Indonesia. Sekaligus awal dimulainya pola relasi baru antara pusat dan daerah semula bersifat eksploitatif-sentralistik menjadi format yang lebih kemitraan-desentralistik. Selain itu, tuntutan dan kebutuhan akan sistem politik yang lebih terbuka dan demokratis meniscayakan diakhirinya pula politik sentralistik dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Sejak itu pola hubungan pusat dan daerah mengalami perkembangan pesat, sehingga terbua ruang untuk dilaksanakannya desentralisasi asimetris. Sebenarnya desentralisasi asimetris ini bukanlah hal baru dalam ketatanegaraan Indonesia. Perkembangan pemerintahan daerah saat ini, mempertegas daerah yang diberi status kekhususan dan keistimewaan melalui justifikasi undang-undang khusus atau istimewa.

Konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia mengakui dan membuka ruang pengaturan yang berbeda sebagai pertanda diakhirinya pula politik uniformitas untuk daerah-daerah yang memang sangat beragam. Secara nyata pengakuan keberagaman daerah di nusantara ini, memperoleh justifikasi yuridikitasnya termanifestasi dalam Pasal 18B ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berbunyi” *Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang*”.

Ketentuan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 tersebut, tidak secara tegas menentukan bagaimana substansi atau materi dari daerah yang diberi status khusus atau yang diberi status istimewa. Bertaut dengan

itu Saldi Isra mengemukakan bahwa dalam posisi sebagai hukum dasar (*basic law*), UUD 1945 mendelegasikan substansi atau materi status khusus atau istimewa tersebut menjadi substansi undang-undang. Bagir Manan menyatakan “perkataan khusus” memiliki cakupan yang luas, oleh karenanya memungkinkan membentuk pemerintahan daerah dengan otonomi khusus. Berdasarkan Pasal 18B ayat (1) UUD 1945 itulah lahirlah otonomi khusus dan daerah istimewa bagi Provinsi Aceh, Otsus Papua, Daerah Khusus Jakarta dan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Dapatlah dipahami bahwa UUD 1945 menyerahkan atau mendelegasikan pengaturan kekhususan atau keistimewaan suatu daerah kepada undang-undang. Karena itu, masing-masing daerah yang diberikan status istimewa atau khusus, memiliki isi dan model yang berbeda. Pengaturan ini sekaligus membuktikan fleksibilitas desentralisasi asimetris. Pemerintah tidak memiliki desain desentralisasi asimetris untuk diterapkan di daerah. Walaupun desain itu ada, lebih disebabkan oleh tuntutan dari daerah tertentu akibat munculnya berbagai permasalahan dan ancaman disintegrasi.

PEMBAHASAN

Indonesia merupakan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, menurut Astim Riyanto dalam Disertasinya menyatakan bahwa negara kesatuan lebih tepat menggunakan asas desentralisasi dari pada asas otonomi. Sebab otonomi dalam negara kesatuan adalah wujud dari asas desentralisasi, yang bentuk daerahnya adalah daerah otonom. Kalau asas otonomi yang digunakan, itu hanya dimungkinkan untuk negara serikat.

Bagir Manan secara umum mengartikan desentralisasi sebagai setiap bentuk atau tindakan memencarkan kekuasaan atau wewenang dari suatu organisasi, jabatan atau pejabat. Dalam kaitannya dengan pemerintahan otonom, desentralisasi hanya mencakup pemencaran kekuasaan dibidang otonomi. Van Der Pot Dalam Bagir Manan, menggambarkan desentralisasi dengan menyebutkan bahwa tidak semua peraturan penyelenggaraan pemerintahan dilakukan dari pusat (sentral). Pelaksanaan pemerintahan dilakukan baik oleh pusat

maupun berbagai badan otonom. Badan-badan otonom ini dibedakan antara desentralisasi berdasarkan teritorial (*territorial decentralisatie*) dan desentralisasi fungsional (*functioneele decentralisatie*). Bentuk desentralisasi itu menurut Van Der Pot dapat dibedakan antara otonomi dan tugas pembantuan.

Menurut Joeniarto, desentralisasi adalah memberikan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan tertentu sebagai urusan rumah tangganya sendiri. Amrah Muslimin, mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pada badan-badan dan golongan-golongan dalam masyarakat dalam daerah tertentu untuk mengurus rumah tangganya sendiri. Irawan Soejito, mengartikan desentralisasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah kepada pihak lain untuk dilaksanakan.

Desentralisasi bukan sekedar pemencaran kewenangan, tetapi juga mengandung pembagian kekuasaan untuk mengatur dan mengurus penyelenggaraan pemerintahan negara antara pemerintahan pusat dan satuan-satuan pemerintah lebih rendah. Dengan demikian system desentralisasi mengandung makna adanya pengakuan penentu kebijaksanaan pemerintah terhadap potensi dan kemampuan daerah dengan melibatkan wakil-wakil rakyat di daerah dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, dengan melatih diri menggunakan hal yang seimbang dengan kewajiban masyarakat yang demokratis.

Desentralisasi yang telah berlangsung sejak era reformasi adalah suatu peristiwa yang menimbulkan perubahan mendasar terkat hubungan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah, sekaligus merubah perilaku sebagian masyarakat Indonesia yang sebelumnya hanya berfokus pada satu pusat kekuasaan, pemerintah pusat di Jakarta. Pentingnya desentralisasi mungkin dapat disejajarkan dengan proses demokratisasi yang terjadi begitu drastis berlangsung sejak orde reformasi ini.

Desentralisasi merupakan konsekuensi logis dari munculnya kehidupan demokrasi di Indonesia sejak berakhirnya rezim Orde Baru. Kedua proses tersebut bahkan mempunyai beberapa kesamaan yang tidak terbantahkan lagi. Keduanya berlangsung pada saat

perekonomian nasional sedang berada dalam kondisi yang sangat parah, setelah krisis ekonomi di penghujung tahun sembilan puluhan. Keduanya juga berlangsung dalam skala yang besar dan terjadi dalam masa yang sangat singkat, bahkan tanpa masa transisi yang memadai.

Diakui oleh Pratikno, desentralisasi bukan merupakan pilihan yang mudah bagi Indonesia. Dengan wilayah geografis yang sangat luas yang terurai dalam puluhan ribu pulau, serta masyarakat yang sangat heterogen, desentralisasi memang seringkali menjadi dilemma. Apresiasi terhadap keberagaman menuntut desentralisasi yang pada gilirannya melahirkan otonomi daerah. Penghargaan ini bisa menghasilkan dukungan daerah terhadap pemerintah nasional. Oleh karena itu, negara-bangsa Indonesia memulai perjalanannya dengan pilihan pemerintahan yang desentralistik.

Desentralisasi asimetris adalah suatu model penyelenggaraan pemerintahan daerah yang tercermin dalam pengalaman beberapa negara. Pengalaman ini member pelajaran untuk melihat desentralisasi asimetris sebagai model yang dapat digunakan untuk tujuan politik atau tujuan administrasi. Dimensi politik desentralisasi asimetris adalah suatu strategi komprehensif guna menarik kembali daerah yang bergejolak ke dalam kesatuan nasional atau untuk menjamin stabilitas, integrasi dan legitimasi bagi pemerintahan nasional.

Sementara desentralisasi asimetris berdimensi administrasi lebih didorong kebutuhan untuk membentuk suatu wilayah pelayanan yang ideal dengan organisasi pelaksana tertentu atau karena suatu kedudukan yang diletakkan pada suatu wilayah, dan dengan kedudukan khusus itu diberi perlakuan pengaturan khusus yang asimetris dengan daerah lain. Wilayah-wilayah yang diberi status khusus diyakini akan dapat meningkatkan pelayanan administrasi dan pelayanan masyarakat karena status khusus dapat memberi peluang penyesuaian administrasi pelayanan terhadap karakteristik wilayah.

Tarlton membagi konsep desentralisasi asimetris menjadi dua jenis *asymmetrical federation* yaitu *asimetri de jure* dan *asimetri de facto* yang ditandai dengan perbedaan pada tingkat otonomi. Istilah asimetris *de jure* mengacu pada kondisi dimana terdapat penegasan praktek asimetrisme dalam konstitusi. Artinya, dalam konstitusi yang sah sudah ditekankan bahwa terdapat unit-unit konstituen yang

diperlakukan berbeda di bawah hukum yang telah ditetapkan. Dalam federasi asimetris *de jure*, kebijakan dan penentuan perlakuan asimetris kepada masing-masing daerah ditentukan oleh beberapa syarat yang telah ditetapkan pusat. Adapun istilah federasi asimetris *de facto*, mengacu pada perbedaan praktek nyata atau hubungan antar daerah yang muncul karena perbedaan keadaan sosial, budaya dan ekonomi. Pada pengaplikasian federasi asimetris *de facto*, tidak ada keterjaminan hukum atau standar yang relevan, melainkan pada prakteknya sudah lazim dan diterima.

Kerangka pikir Tarlton di atas diadopsi sekaligus diperbaharui oleh John McGarry dari Queen's University, Canada. Titik tekannya tidak hanya terkait substansi asimetris tetapi juga bentuk dasar legal pengaturannya. Menurut McGarry: "Model asimetris terjadi kalau otonomi semua unit pemerintahan subnasional dijamin konstitusi dan terdapat sekurang-kurangnya satu unit local yang menikmati level otonomi yang berbeda (umumnya otonomi lebih luas). Di negara federal, sekaligus sebagai kebalikan dari negara unitaris, keberadaan model asimetris diatur dalam konstitusi dan otoritas federal tidak bisa secara sepihak menarik atau membatalkan status asimetris tersebut. Dalam perspektif politik, asimetris yang diatur dalam konstitusi ini adalah bukti pengakuan negara akan keberagaman sifat nasional satu atau lebih wilayah".

Meski pada awalnya Tarlton menulis tema asimetris dalam kerangka negara federal, dalam perkembangan dikemudian hari menunjukkan bahwa konsep dan penerapan kebijakan atas model tersebut mulai diadopsi di negara kesatuan (*unitary state*). Hal ini karena memang di dalam negara kesatuanpun, meski setiap daerah memiliki sistem hubungan politik yang sama dengan pemerintah nasional, keberagaman tetaplah merupakan suatu hal yang tidak dapat dinafikan baik dalam hal sejarah, budaya, ekonomi dan sebagainya. Akibatnya kemudian bermunculan beberapa kontekstual asimetrisme, termasuk di dalamnya asimetrisme dalam konsteks desentralisasi yang dikenal dengan desentralisasi asimetrik (*asymmetric decentralization*).

PENUTUP

Asymmetrical decentralization juga bukan merupakan sebuah jalan melingkar karena kegagalan penerapan desentralisasi, tetapi merupakan upaya yang dilakukan dengan serius dan seksama untuk menciptakan demokrasi lokal, efisiensi dan efektivitas pemerintahan. Artinya, pemberian desentralisasi asimetris pada daerah tertentu tidak berarti daerah yang bersangkutan gagal dalam melakukan desentralisasi simetris sebagaimana berlaku di daerah lainnya, tetapi merupakan sebuah upaya sengaja yang didesain untuk mengakomodasi kebutuhan daerah. Desentralisasi asimetris ini akan memberikan ruang gerak secara cultural bagi daerah yang berkarakter berbeda. Pada titik ini menempatkan desentralisasi asimetris untuk Indonesia yang memiliki variasi budaya yang sangat beragam akan sangat tepat untuk memberikan apresiasi terhadap keberagaman itu dan pada akhirnya akan memperkuat hubungan pusat dan daerah.

Daftar Pustaka

Amrah Muslimin, *Aspek-Aspek Hukum Otonomi Daerah*, Alumni, Bandung, 1986.

Astim Riyanto, *Aktualisasi Negara Kesatuan Seatelah Perubahan Atas Pasal 18 Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, 2006.

Abdul Aziz dan David D. Arnol, *Desentralisasi Pemerintahan Pengalaman Negara-Negara Asia*, Cetakan I, Ponds Edukasi, Bantul, 2003.

Bagir Manan, *Menyongsong Fajar Otonomi Daerah*, Pusat Studi Hukum, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2001

Irawan Soejito, *Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah*, Rineka Cipta, Jakarta, 1990.

Joeniarto, *Perkembangan Pemerintahan lokal*, Bina Aksara, Jakarta, 1992.

Pratikno, “Desentralisasi, Pilihan Yang Tidak Pernah Final”, Dalam Abdul Gaffar Karim dkk (Editor), *Kompleksitas Persoalan Otonomi Daerah di Indonesia*, Jurnal Ilmu Pemerintahan FISIPOL UGM kerja sama dengan Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

Robert Endi Jaweng, “Kritik Terhadap Desentralisasi Asimetris di Indonesia”, Jurnal Analisis CSIS, Vol. 40, No.2, Juni, 2011.

Saldi Isra, *Desentralisasi Asimetris di Indonesia; Kajian Dari Aspek Konstitusi*, Dalam Jurnal Ilmu Pemerintahan, Edisi 42 tahun 2013, Masyarakat Ilmu Pemerintahan Indonesia, Kampus IPDN, Jakarta. 2013.

Setya Retnani, *Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia*, Makalah, Kantor Kementrian Otonomi Daerah Republik Indonesia, Jakarta, 2000.

**SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA
MENURUT UUD NRI TAHUN 1945
(Kementerian Negara, Lembaga Pemerintah Non Kementerian,
Dan Lembaga Pemerintah Non Struktural)**

Oleh : Kurniawan S, S.H., LL.M

LATAR BELAKANG

Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia sebagai Konstitusi negara telah meletakkan pondasi dasar pengaturan terkait kementerian Negara termasuk Lembaga Pemerintah Non kementerian serta Lembaga Pemerintah Non Struktural. Secara empiris jumlah Kementerian negara maupun lembaga Pemerintah non kementerian serta lembaga Pemerintah non struktural seyogyanya disesuaikan dengan kebutuhan dalam penyelenggaraan negara sesuai dengan dinamika perkembangan kehidupan ekonomi, sosial-budaya dan politik masyarakat Indonesia. Namun dalam beberapa rezim pemerintahan dimulai dari paska memasuki Era Reformasi keberadaan Kementerian Negara maupun Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non struktural menunjukkan kecenderungan semakin bertambah.

Secara teoritis, penambahan jumlah baik Kementerian maupun Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non struktural tidaklah menjadi masalah bilamana memang hal tersebut merupakan respon dari ragam dinamikan kebutuhan yang semakin kompleks. Karena kehadiran Negara (*State*) pada hakikatnya ditujukan dalam rangka memberikan jawaban sekaligus sebagai solusi terhadap setiap permasalahan yang muncul dimasyarakat. Maka melalui berbagai kementerian negara serta Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non struktural yang dibentuk oleh Pemerintah merupakan wujud manifestasi dan dedikasi dalam rangka mewujudkan cita-cita bernegara sesuai dengan cita-cita dan tujuan pembangunan nasional.

Saat ini, Di Indonesia memiliki setidaknya 30 (tiga puluh) jumlah Kementerian, serta 28 (dua puluh delapan) Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan sekitar 88 (delapan puluh delapan) Lembaga Pemerintah Non Struktural. Jumlah kementerian negara serta Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non struktural tersebut menunjukkan trend yang semakin meningkat daripada periode pemerintahan sebelumnya. Untuk itu perlu dilakukan kajian dan analisis secara mendalam mengenai aspek fungsionalitas keberadaan berbagai Kementerian negara serta Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan Lembaga Pemerintah Non struktural sebagaimana dimaksud.

Adapun beberapa rumusan masalah yang dikaji adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah praktek Kementerian Negara, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan Lembaga Pemerintah Non Struktural?
2. Apakah hal yang harus ditingkatkan atau diperbaiki dalam Kementerian Negara, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan Lembaga Pemerintah Non Struktural?
3. Apakah rekomendasi saudara beserta saran untuk perbaikan Kementerian Negara, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan Lembaga Pemerintah Non Struktural?

PRAKTEK PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN PADA KEMENTERIAN NEGARA

Dalam penyelenggaraan pemerintahan pada hampir sebagian besar Kementerian Negara yang ada pada masa Pemerintah saat ini, hemat kami terdapat beberapa masalah yaitu sebagai berikut :

- a. Sistem penganggaran yang selama ini mengacu pada fungsi kementerian dan lembaga (*money follow function*), harus diubah acuannya berdasarkan program (*money follow program*).
- b. Lemahnya koordinasi antar Kementerian Negara terkait maupun antara Kementerian Negara terkait dengan Lembaga Pemerintah Non Kementerian maupun dengan Lembaga Pemerintah Non struktural terkait.

Sebagai contoh :

Permasalahan pangan. Permasalahan tingginya harga dan ketergantungan impor pangan merupakan permasalahan serius bangsa Indonesia saat ini. Bahkan Hal tersebut menjadi salah satu fokus Pemerintahan Jokowi saat ini.

Hal ini terjadi karena hemat kami disebabkan karena lemahnya koordinasi lintas Kementerian Negara terkait maupun antara Kementerian Negara terkait dengan lembaga Pemerintah Non Pemerintah dan Lembaga Pemerintah Non Struktural terkait yaitu Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Menteri Perdagangan, Menteri Pertanian, Menteri BUMN, dan Kepala Bulog.

- a. Masih terlalu banyaknya jumlah dan keberadaan Kementerian negara yang ada di dalam penyelenggaraan Pemerintahan negara saat ini.

Saat ini Pemerintahan Indonesia di bawah Kepemimpinan Bapak Presiden Joko Widodo dan Jusuf Kalla yang menggunakan Semboyan Kabinet Kerja memiliki sekitar 30 Kementerian Negara, dan 4 (empat) Menteri koordinator, dan 28 (dua puluh delapan) Lembaga Negara Non-Kementerian dan 88 (delapan puluh delapan) Lembaga Negara Non-Struktural.

Secara teoritis, di satu sisi semakin spesifik tugas dan fungsi yang diberikan kepada suatu kementerian, tentunya diharapkan akan semakin mengoptimalkan daya guna dan hasil guna dari program pemerintahan yang dilaksanakan oleh suatu kementerian. Namun perlu mendapat perhatian bersama bahwasanya, di sisi yang lain semakin banyak jumlah kementerian negara akan berimplikasi negatif terhadap sulitnya melakukan sinergisitas disebabkan adanya egosentris baik antar sesama kementerian negara terkait serta antara kementerian negara terkait dengan lembaga pemerintah non kementerian maupun lembaga pemerintah non struktural. Dengan demikian pada akhirnya membuat tujuan pencapaian program yang hendak dicapai oleh setiap Kementerian Negara terkait semakin sulit untuk diwujudkan karena memerlukan waktu yang lama untuk melakukan sinkronisasi, koordinasi maupun sinergisasi.

PRAKTEK PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN PADA LEMBAGA PEMERINTAH NON KEMENTERIAN.

Lembaga Negara/Pemerintah Non-Kementerian merupakan lembaga negara yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari presiden. Berdasarkan data yang diperoleh dari Situs Kemenpan RB disebutkan bahwasanya saat ini terdapat sekitar 28 (dua puluh delapan) Lembaga Negara Non-Kementerian dan 88 (delapan puluh delapan) Lembaga Negara Non-Struktural.

Adapun ke delapan puluh delapan Lembaga Negara/Pemerintah Non Kementerian tersebut yaitu :

1. Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI).
2. Badan Intelijen Negara (BIN).
3. Badan Kependidikan dan Kebudayaan (BKN).
4. Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN).
5. Badan Koordinasi Pananaman Modal (BKPM).
6. Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional (BKSPN).
7. Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG).
8. Badan Narkotika Nasional (BNN).
9. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).
10. Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT).
11. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNPPTKI).
12. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP).
13. Badan Pengawas Tenaga Nuklir (BAPETEN).
14. Badan Pengawasan Obat dan Makanan (BPOM).
15. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi.
16. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS).
17. Badan Pertanahan Nasional (BPN).
18. Badan Pusat Statistik (BPS).
19. Badan SAR Nasional (BASARNAS).
20. Badan Standardisasi Nasional.
21. Badan Tenaga Nuklir Nasional.
22. Lembaga Administrasi Negara (LAN).
23. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.

24. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
25. Lembaga Ketahanan Nasional (Lemhannas).
26. Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional.
27. Lembaga Sandi Negara.
28. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia

Dalam penyelenggaraan pemerintahan pada hampir sebagian besar lembaga pemerintah non kementerian yang ada pada masa Pemerintah saat ini, hemat kami terdapat beberapa masalah yaitu sebagai berikut :

- a. Sistem penganggaran yang selama ini masih mengacu pada fungsi kementerian dan lembaga (*money follow function*), harus diubah acuannya berdasarkan program (*money follow program*).
- b. Lemahnya koordinasi antar Lembaga Pemerintah Non Kementerian terkait maupun antara Lembaga Pemerintah Non kementerian terkait dengan Lembaga Pemerintah Non struktural maupun dengan Kementerian Negara terkait.
- c. Terdapat beberapa Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang tugas dan fungsinya tumpang tindih (*over lapping*) atau beririsan dengan tugas dan fungsi lembaga Kementerian Negara tertentu yang sudah ada.

Pejabat yang menduduki jabatan sebagai Kepala pada Lembaga Pemerintah Non Kementerian tersebut diberikan hak keuangan, administrasi, dan fasilitas setingkat Menteri. Hemat Penulis, bahwasanya saat ini dari 28 (dua puluh delapan) Lembaga Negara Non-Kementerian sebagaimana disebutkan di atas, terdapat beberapa Lembaga Negara/Pemerintah Non Kementerian yang memiliki fungsi dan tugas tumpang tindih (*over lapping*) dan beririsan dengan fungsi dan tugas beberapa Kementerian Negara tertentu diantaranya :

- a. Badan Koordinasi Pananaman Modal (BKPM).
- b. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNPPTKI) yang beririsan dengan Kementerian Tenaga Kerja.
- c. Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP).

- d. Badan Pengawas Tenaga Nuklir (BAPETEN) yang saling beririsan dengan fungsi dan tugas dengan Badan Tenaga Nuklir Nasional.

Selain itu, terdapat beberapa lembaga pemerintah non kementerian yang menurut hemat penulis dirasakan tidak menjadi prioritas saat ini berhubung permasalahan yang dihadapi tidak menjadi kebutuhan kekinian, yaitu :

- a. Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN).
- b. Badan Koordinasi Survey dan Pemetaan Nasional (BKSPN).
- c. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi.
- d. Badan Standardisasi Nasional.
- e. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia.
- f. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

PRAKTEK PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN PADA LEMBAGA PEMERINTAHAN NON STRUKTURAL

Lembaga Pemerintah Non struktural yang ada saat ini berjumlah sekitar 97 (sembilan puluh tujuh). Adapun kesembilan puluh tujuh Lembaga Pemerintah Non Struktural tersebut, yaitu :

1. Dewan Ketahanan Nasional.
2. Komisi Pemilihan Umum.
3. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia.
4. Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.
5. Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
6. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan.
7. Ombudsman Republik Indonesia.
8. Badan Nasional Pengelola Perbatasan.
9. Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
10. Badan Pengawas Pemilihan Umum.
11. Komisi Aparatur Sipil Negara.
12. Komisi Penyiaran Indonesia.
13. Komisi Informasi Pusat.
14. Komisi Kejaksaan.

15. Komisi Kepolisian Nasional.
16. Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.
17. Komisi Nasional Lanjut Usia.
18. Komisi Penanggulangan AIDS Nasional.
19. Komisi Pengawas Haji Indonesia.
20. Komisi Perlindungan Anak Indonesia.
21. Komisi Penyuluhan Nasional.
22. Dewan Pengupahan Nasional.
23. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah.
24. Dewan Pertimbangan Presiden.
25. Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional.
26. Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus.
27. Dewan Riset Nasional.
28. Dewan Sumber Daya Air Nasional.
29. Dewan Pers.
30. Dewan Energi Nasional.
31. Dewan Insinyur Indonesia.
32. Dewan Jaminan Sosial Nasional.
33. Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam.
34. Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan.
35. Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun.
36. Dewan Pertahanan Nasional.
37. Dewan Ketahanan Pangan.
38. Badan Amil Zakat Nasional.
39. Badan Nasional Sertifikasi Profesi.
40. Badan Olahraga Profesional Indonesia.
41. Badan Peningkatan Penyelenggaraan Sistem Penyediaan Air Minum.
42. Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas.
43. Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura.
44. Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan.
45. Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun.

46. Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang.
47. Badan Perlindungan Konsumen Nasional.
48. Badan Pertimbangan Kepegawaian.
49. Badan Pertimbangan Kesehatan Nasional.
50. Badan Standardisasi dan Akreditasi Nasional Keolahragaan.
51. Badan Pertimbangan Aparatur Sipil Negara.
52. Badan Pertimbangan Telekomunikasi.
53. Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia.
54. Badan Koordinasi Nasional Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan.
55. Komite Akreditasi Nasional.
56. Komite Anti Dumping Indonesia.
57. Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur.
58. Komite Nasional Keselamatan Transportasi.
59. Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia.
60. Komite Privatisasi Perusahaan Perseroan.
61. Komite Ekonomi dan Industri Nasional.
62. Komite Nasional Keamanan Penerbangan.
63. Komite Perdagangan Nasional.
64. Lembaga Kerja Sama Tripartit.
65. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban.
66. Lembaga Produktivitas Nasional.
67. Lembaga Sensor Film.
68. Lembaga Pencegahan dan Pemberantasan Kerusakan Hutan.
69. Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia.
70. Konsil Kedokteran Indonesia.
71. Majelis Disiplin Tenaga Kesehatan.
72. Kantor Staf Presiden.
73. Konsil Keperawatan.
74. Konsil Tenaga Kesehatan Indonesia.
75. Badan Otorita Danau Toba.
76. Badan Otorita Pengembangan Pariwisata Borobudur.
77. Badan Restorasi Gambut.
78. Komite Nasional Keuangan Syariah.
79. Komite Nasional Persiapan Pelaksanaan Masyarakat Ekonomi Association of Southeast Asian Nations.

80. Komite Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia.
81. Unit Kerja Presiden Pembinaan Ideologi Pancasila.
82. Dewan Nasional Keuangan Inklusif.
83. Komisi Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik.
84. Badan Koordinasi Pemberantasan Rupiah Palsu.
85. Dewan Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan.
86. Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Sabang.
87. Komisi Penilai Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup.
88. Komite Kebijakan Industri Pertahanan.
89. Komite Profesi Akuntan Publik.
90. Majelis Pertimbangan Tenaga Nuklir.
91. Otoritas Nasional Senjata Kimia.
92. Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu.
93. Komisi Nasional Disabilitas.
94. Komite Industri Nasional.
95. Lembaga Sertifikasi Industri Hijau.
96. Badan Pengawas Rumah Sakit Indonesia.
97. Tim Koordinasi Misi Pemeliharaan Perdamaian.

Selama empat tahun pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla, sebanyak 23 (dua puluh tiga) lembaga non-struktural yang dibubarkan. Namun saat ini masih tersisa 97 (sembilan puluh tujuh) lembaga non-struktural yang masih terdapat di pemerintahan.

Berikut daftar delapan lembaga non-struktural yang akan dilebur tahun ini:

1. Konsil Kebidanan.
2. Konsil Keperawatan.
3. Konsil Kedokteran.
4. Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo (BPLS).
5. Komite Olahraga Nasional Indonesia (KONI).
6. Badan Standarisasi dan Akreditasi Nasional Keolahragaan (BSANK).
7. Komite Anti Dumping Indonesia (KADI).
8. Komite Pengamanan Perdagangan Indonesia (KPPI).

Secara teoritis, banyaknya lembaga pemerintah non struktural yang ada saat ini padahakikatnya mencerminkan ragam dinamika permasalahan yang ada di Indonesia saat ini. Pada hakikatnya keberadaan suatu lembaga kementerian negara maupun lembaga pemerintah non kementerian termasuk lembaga pemerintah non struktural adalah efektifitas dan efisiensi kelembagaan. Sehingga keberadaan suatu lembaga kementerian negara maupun lembaga pemerintah non kementerian termasuk lembaga pemerintah non struktural dapat operasional dan langsung dirasakan dampaknya dalam upaya pencapaian tujuan dan cita-cita nasional.

Dalam hal ini penulis tidak dapat menilai dalam waktu singkat terkait efektifitas keberadaan kesembilan puluh tujuh lembaga pemerintah non struktural yang ada saat ini. Untuk itu dirasakan penting dan mendesak kiranya untuk dilakukan evaluasi (audit) efektifitas dan efisiensi terhadap kesembilan puluh tujuh lembaga pemerintah nons struktural tersebut. Sehingga dengan dengan demikian berdasarkan hasil evaluasi (audit) tersebut dapat diketahui kelembagaan pemerintah non struktural mana yang efektif dan efisien dalam pemberlakuannya dan mana kelembagaan pemerintah non struktural yang tidak efektif dan efisien dalam pemberlakuannya. Bagi kelembagaan negara/pemerintah non struktural yang berdasarkan evaluasi (audit) menunjukkan efektifitas dan efisiensi kerja yang masif tentunya dapat tetap dipertahankan. Sementara kelembagaan negara/pemerintah non struktural yang berdasarkan evaluasi (audit) yang tidak menunjukkan efektifitas dan efisiensi kerja yang masif tentunya direkomendasikan untuk dilebur ke dalam kelembagaan negara/pemerintah non struktural yang lebih efisien dan efisiensi kerja yang masif.

Dapat disimpulkan bahwasanya, dalam penyelenggaraan pemerintahan pada hampir sebagian besar Lembaga Peemrintahan Non Struktural yang ada pada masa Pemerintah saat ini, hemat kami terdapat beberapa masalah yaitu sebagai berikut :

- a. Sistem penganggaran yang selama ini mengacu pada fungsi kementerian dan lembaga (*money follow function*), harus diubah acuannya berdasarkan program (*money follow program*).

- b. Lemahnya koordinasi antar Lembaga Pemerintah Non Struktural terkait maupun antara Lembaga Pemerintah Non Struktural terkait dengan Lembaga Pemerintah Non kementerian maupun dengan Kementerian Negara terkait.
- c. Terdapat beberapa Lembaga Pemerintah Non Kementerian yang tugas dan fungsinya tumpang tindih (*over lapping*) atau beririsan dengan tugas dan fungsi lembaga Kementerian Negara maupun lembaga non kementerian tertentu yang sudah ada.

HAL YANG YANG HARUS DITINGKATKAN/DIPERBAIKI DALAM KEMENTERIAN NEGARA

Sebagaimana diketahui bersama bahwasanya saat ini terkait Kementerian Negara diatur dalam rezim hukum Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Dalam upaya mendukung pelaksanaan undang-undang tersebut, maka ditetapkan Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara. Organisasi Kementerian Negara Indonesia adalah organisasi Kementerian Negara Republik Indonesia.

Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tersebut pada hakikatnya melakukan Pengelompokan terhadap Organisasi Kementerian Negara yang ada. Dalam Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2015, melakukan pengelompokan terhadap Kementerian Negara ke dalam empat kelompok yakni :

Kementerian Kelompok I

- Kementerian Kelompok I adalah Kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Kelompok Kementerian I terdiri dari :
 - a. Kementerian Dalam Negeri,
 - b. Kementerian Luar Negeri, dan
 - c. Kementerian Pertahanan (TIRUMVARAT).

Kementerian Kelompok II;

- Kementerian Kelompok II adalah Kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Kelompok Kementerian Kelompok II terdiri dari :
 1. Kementerian Agama
 2. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
 3. Kementerian Keuangan
 4. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
 5. Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi
 6. Kementerian Kesehatan
 7. Kementerian Sosial
 8. Kementerian Ketenagakerjaan
 9. Kementerian Perindustrian
 10. Kementerian Perdagangan
 11. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral
 12. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
 13. Kementerian Perhubungan
 14. Kementerian Komunikasi dan Informatika
 15. Kementerian Pertanian
 16. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
 17. Kementerian Kelautan dan Perikanan
 18. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi
 19. Kementerian Agraria dan Tata Ruang

Kementerian Kelompok III; dan

- Kementerian Kelompok III adalah kementerian yang menangani urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.
- Kelompok Kementerian Kelompok II terdiri dari :
 1. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional
 2. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
 3. Kementerian Badan Usaha Milik Negara
 4. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah

5. Kementerian Pariwisata
6. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
7. Kementerian Pemuda dan Olahraga
8. Kementerian Sekretariat Negara

Kementerian Koordinator.

- Kementerian Koordinator adalah Kementerian yang melaksanakan fungsi sinkronisasi dan koordinasi urusan Kementerian.
- Kementerian Koordinator terdiri dari:
 1. Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.
 2. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.
 3. Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan.
 4. Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman.

Pemerintahan saat ini selain memiliki struktur kementerian negara sebanyak 30 kementerian, dan 4 (empat) Kementerian koordinator, serta sekitar 28 (dua puluh delapan) Lembaga Negara Non-Kementerian dan 88 (delapan puluh delapan) Lembaga Negara Non-Struktural, secara bersamaan juga memiliki struktur Wakil Menteri pada beberapa kementerian tertentu, Unit Pelaksana Teknis, Staf Ahli, dan Staf Khusus. Adapun berikut struktur tambahan tersebut, yaitu :

Wakil Menteri

Dalam melaksanakan tugas Menteri tertentu dapat dibantu oleh Wakil Menteri sesuai dengan penunjukan Presiden. Wakil Menteri berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri dan mempunyai tugas membantu Menteri dalam memimpin penyelenggaraan urusan Kementerian. Menteri dan Wakil Menteri merupakan satu kesatuan unsur pemimpin Kementerian.

Unit Pelaksana Teknis

Unit Pelaksana Teknis adalah untuk melaksanakan tugas teknis operasional dan/atau tugas teknis penunjang di lingkungan

Kementerian. Unit Pelaksana Teknis dipimpin oleh Kepala dan ditetapkan oleh Menteri yang bersangkutan setelah mendapat persetujuan tertulis dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang aparatur negara.

Staf Ahli

Menteri atau Menteri Koordinator dapat dibantu oleh Staf Ahli, yang merupakan satu kesatuan dalam susunan organisasi Kementerian atau Kementerian Koordinator. Staf Ahli berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri atau Menteri Koordinator dan secara administratif dikoordinasikan oleh Sekretaris Jenderal atau Sekretaris Kementerian atau Sekretaris Kementerian Koordinator. Staf Ahli mempunyai tugas memberikan rekomendasi terhadap isu-isu strategis kepada Menteri atau Menteri Koordinator sesuai keahliannya. Staf Ahli paling banyak 5 (lima) Staf Ahli dan tidak melebihi jumlah unsur pelaksana.

Staf Khusus

Staf Khusus mempunyai tugas memberikan saran dan pertimbangan kepada Menteri atau Menteri Koordinator sesuai penugasan Menteri atau Menteri Koordinator dan bukan merupakan bidang tugas unsur-unsur organisasi Kementerian atau Kementerian Koordinator.

Hal Yang Perlu diperbaiki dan ditingkatkan :

Dalam upaya mendorong kinerja lembaga negara kementerian perlu diperbaiki dan/atau ditingkatka beberapa hal sebagai berikut, yaitu :

1. Aspek Sinergisitas Lintas Kementerian

Dari aspek Sinergisitas terlihat bahwa Lintas Kementerian terkait berdasarkan 4 (empat) pengelompokan sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara terlihat masih belum optimal. Untuk itu peerlu dilakukan optimalisasi sinergisitas lintas kemneterian di 4 (empat) pengelompokan kementerian terkait.

2. Aspek Kinerja

Dalam upaya mendorong kinerja lembaga negara/Pemerintahan pada level kementerian negara perlu diperbaiki beberapa hal sebagai berikut, yaitu :

- Menerapkan kinerja berbasis strategis dan Indikator Kinerja Kementrian negara pada Level Eselon 1 dan 2, dengan mereview dokumen perencanaan.
- Membuat Aplikasi Online untuk mengukur rencana aksi.
- Meningkatkan kualitas evaluasi akuntabilitas kinerja pada tiap unit kinerja.
- Memperbaiki perencanaan untuk meningkatkan kualitas dan pemanfaatan laporan.
- Memperkuat penerapan “budaya kinerja” pada setiap unit, misalnya dalam hal penilaian kinerja dan mekanisme reward and punishment atas kinerja pegawai.

Mengingat banyaknya lembaga pemerintah kementerian yang ada saat ini, untuk itu dirasakan penting dan mendesak kiranya untuk dilakukan evaluasi (audit) efektifitas dan efisiensi terhadap keseluruhan lembaga pemerintah kementerian tersebut. Sehingga dengan demikian berdasarkan hasil evaluasi (audit) tersebut dapat diketahui kelembagaan pemerintah kementerian mana yang efektif dan efisien dalam melaksanakan tugasnya dan mana kelembagaan pemerintah kementerian negara yang tidak efektif dan efisien dalam pemberlakuannya.

Bagi kelembagaan negara/pemerintah kementerian yang berdasarkan evaluasi (audit) menunjukkan efektifitas dan efisiensi kerja yang masif tentunya dapat tetap dipertahankan. Sementara kelembagaan negara/pemerintah kementerian negara yang berdasarkan evaluasi (audit) yang tidak menunjukkan efektifitas dan efisiensi kerja yang masif tentunya direkomendasikan untuk dilebur ke dalam kelembagaan negara/pemerintah kementerian negara yang lebih efektif dan efisiensi kerja yang masif.

Untuk jabatan Wakil Menteri (Wamen) pada beberapa kementerian tertentu, seyogyanya dibubarkan saja. Keberadaan jabatan “Wakil Menteri” (Wamen) hemat penulis merupakan pemborosan dan dapat menjadi beban anggaran bagi negara. Dengan

demikian untuk jabatan seluruh kementerian yang ada seyogyanya cukup dipimpin oleh Menteri tanpa adanya jabatan “Wakil Menteri (Wamen)”.

Untuk jabatan “Staf Khusus” yang ada pada sebagian besar kementerian yang ada saat ini seyogyanya dibubarkan saja. Keberadaan jabatan “Staf Khusus” hemat penulis merupakan pemborosan dan dapat menjadi beban anggaran bagi negara, sehingga dapat memperlambat kerja-kerja pemerintah dalam mendorong program yang lebih prioritas dan mendesak. Dengan demikian untuk jabatan “Staf Khusus” yang terdapat pada sebagian besar kementerian yang ada seyogyanya dibubarkan saja.

HAL YANG HARUS DITINGKATKAN / DIPERBAIKAN DALAM LEMBAGA PEMERINTAH NON KEMENTERIAN

Dalam upaya mendorong kinerja lembaga negara/Pemerintahan non kementerian perlu diperbaiki dan/atau ditingkatka beberapa hal sebagai berikut, yaitu:

1. Sistem penganggaran yang selama ini mengacu pada fungsi kementerian dan lembaga (*money follow function*), harus diubah acuannya berdasarkan program (*money follow program*).
2. Meningkatkan koordinasi antar Lembaga Pemerintah Non Kementerian terkait maupun antara Lembaga Pemerintah Non kementerian terkait dengan Lembaga Pemerintah Non struktural maupun dengan Kementerian Negara terkait.
3. Mengingat banyaknya lembaga pemerintah non kementerian yang ada saat ini, untuk itu dirasakan penting dan mendesak kiranya untuk dilakukan evaluasi (audit) efektifitas dan efisiensi terhadap keseluruhan lembaga pemerintah non kemneterian tersebut. Sehingga dengan demikian berdasarkan hasil evaluasi (audit) tersebut dapat diketahui kelembagaan pemerintah non kemneterian mana yang efektif dan efisien dalam melaksanakan tugasnya dan mana kelembagaan pemerintah non kementerian yang tidak efektif dan efisien dalam pemberlakuannya.

Bagi kelembagaan negara/pemerintah non kementerian yang berdasarkan evaluasi (audit) menunjukkan efektifitas dan efisiensi kerja yang masif tentunya dapat tetap dipertahankan. Sementara kelembagaan negara/pemerintah non kementerian yang berdasarkan evaluasi (audit) yang tidak menunjukkan efektifitas dan efisiensi kerja yang masif tentunya direkomendasikan untuk dilebur ke dalam kelembagaan negara/pemerintah non kementerian yang lebih efektif dan efisiensi kerja yang masif.

HAL YANG HARUS DITINGKATKAN/DIPERBAIKI DALAM LEMBAGA PEMERINTAH NON STRUKTURAL

Ada beberapa hal yang harus diperbaiki dan ditingkatkan terhadap kelembagaan pemerintah non struktural, yaitu :

- a. Sistem penganggaran yang selama ini mengacu pada fungsi kementerian dan lembaga (*money follow function*), harus diubah acuannya berdasarkan program (*money follow program*).
- b. Meningkatkan koordinasi antar Lembaga Pemerintah Non Kementerian terkait maupun antara Lembaga Pemerintah Non kementerian terkait dengan Lembaga Pemerintah Non struktural maupun dengan Kementerian Negara terkait.
- c. Mengingat banyaknya lembaga pemerintah non struktural yang ada saat ini, untuk itu dirasakan penting dan mendesak kiranya untuk dilakukan evaluasi (audit) efektifitas dan efisiensi terhadap keseluruhan lembaga pemerintah non struktural tersebut. Sehingga dengan demikian berdasarkan hasil evaluasi (audit) tersebut dapat diketahui kelembagaan pemerintah non struktural mana yang efektif dan efisien dalam melaksanakan tugasnya dan mana kelembagaan pemerintah non struktural yang tidak efektif dan efisien dalam pemberlakuannya.

Bagi kelembagaan negara/pemerintah non struktural yang berdasarkan evaluasi (audit) menunjukkan efektifitas dan efisiensi kerja yang masif tentunya dapat tetap dipertahankan. Sementara kelembagaan negara/pemerintah non struktural yang berdasarkan evaluasi (audit) yang tidak menunjukkan efektifitas dan efisiensi kerja yang masif tentunya direkomendasikan untuk dilebur ke dalam

kelembagaan negara/pemerintah non struktural yang lebih efektif dan efisiensi kerja yang masif.

REKOMENDASI DAN SARAN UNTUK PERBAIKAN KEMENTERIAN NEGARA, LEMBAGA PEMERINTAH NON KEMENTERIAN, DAN LEMBAGA PEMERINTAH NON STRUKTURAL

Dalam upaya meningkatkan daya guna dan hasil guna serta mengoptimalkan keberadaan berbagai kementerian negara, lembaga negara/pemerintah non kementerian, serta lembaga negara/kementerian non struktural di masa mendatang, direkomendasikan beberapa hal sebagai berikut, yaitu :

1. Sistem penganggaran yang selama ini mengacu pada fungsi kementerian dan lembaga (*money follow function*), harus diubah acuannya berdasarkan program (*money follow program*).
2. Memperkuat koordinasi antar Kementerian Negara, antar lembaga pemerintahan non kementerian, dan antar lembaga pemerintahan non struktural terkait maupun antara Kementerian Negara dengan lembaga pemerintahan non kementerian, dan/atau lembaga pemerintahan non struktural terkait secara timbal balik.
3. Guna dapat mengoptimalkan efektifitas dan efisiensi keberadaan kementerian negara, lembaga pemerintah non kementerian dan lembaga pemerintah non struktural, maka dipandang penting dan mendesak untuk dilakukannya audit atau evaluasi terhadap keseluruhan kementerian negara, lembaga negara/pemerintahan non kementerian maupun lembaga pemerintah non struktural untuk melihat sejauh mana efektifitas dan efisiensi keberadaannya dalam pencapaian tujuan dan cita-cita nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dengan demikian diharapkan suatu kementerian negara, lembaga negara/pemerintah non kementerian, serta lembaga negara/pemerintah non struktural yang ada tugas dan fungsinya tidak tumpang tindih (*over lapping*) atau beririsan dengan tugas dan fungsi lembaga Kementerian Negara tertentu yang sudah ada sehingga dapat meningkatkan daya guna dan hasil guna disamping juga dapat menekan beban keuangan negara.

4. Mengingat dirasakan masih belum tidak idealnya postur jumlah dan keberadaan Kementerian negara yang ada di dalam penyelenggaraan Pemerintahan negara saat ini (saat ini sekitar 30 kementerian Negara), maka hemat penulis penting dan mendesak untuk dilakukannya restrukturisasi terhadap beberapa Kementerian Negara terkait yang memiliki fungsi dan tugas saling berkaitan erat menjadi satu kementerian. Dengan demikian diharapkan dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan negara dalam upaya mencapai tujuan dan cita-cita nasional sebagaimana yang diamanatkan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

www.mpr.go.id

HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DALAM KERANGKA NKRI

Oleh : M. Adli Abdullah

LATAR BELAKANG

Hubungan Pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, memang selalu menjadi sorotan dan menarik untuk ditelaah. Hubungan pusat dan daerah tidak selalu harmonis, adakalanya terjadi beberapa “perselisihan”, baik sejak order lama, order baru bahkan di era sekarang ini. Walau seharusnya untuk mencapai tujuan negara memakmurkan rakyat, hubungan harmonis pemerintah pusat dan daerah mutlak diperlukan. Dengan adanya hubungan yang harmonis, diharapkan terjalin kinerja yang sinergis sehingga pelayanan negara terhadap rakyat dapat diwujudkan.

Perbincangan tentang hubungan pemerintahan antara pusat dan daerah senantiasa selalu menjadi perdebatan panjang dinegara manapun didunia ini, baik pada negara-negara yang telah maju seperti Amerika Serikat dan Inggris apalagi bagi negara yang baru berkembang dan sedang berusaha mencari bentuk dan bereksprimen tentang bentuk hubungan yang serasi antara pemerintah daerah dan pemerintah pusat seperti Republik Indonesia ini.

Bentuk perdebatan tentang hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut selalu tidak lepas dari cara-cara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam berbagi wewenang dan kekuasaan. Dalam literatur tentang pemerintahan sebenarnya hanya dikenal 2 cara yang menghubungkan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, yaitu cara pertama dikenal dengan istilah “sentralisasi”, dimana segala urusan, tugas, fungsi dan wewenang penyelenggaraan pemerintahan ada pada pemerintah pusat yang pelaksanaannya dilakukan secara dekonsentrasi. Cara yang lain adalah dengan “desentralisasi” yang berkonotasi sebaliknya yaitu pelimpahan kewenangan dan tanggung jawab (akan fungsi-fungsi publik) dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

Desentralisasi terbagi tiga macam, desentralisasi politik, desentralisasi administrasi dan desentralisasi fiskal. Ketiga macam desentralisasi ini saling berkaitan erat satu sama lain dan seyogianya dilaksanakan bersama sama agar tujuan otonomi tercapai. Kekuasaan yang bersifat desentralisasi memiliki banyak manfaat, baik dari segi ekonomi, social budaya, maupun politik dan keamanan. Keuntungan dari segi ekonomi adalah pemerintahan daerah mudah untuk mengelola sumber daya alam yang dimilikinya, dengan demikian apabila sumber daya alam yang dimiliki telah dikelola secara maksimal maka pendapatan daerah dan pendapatan masyarakat meningkat. Dari segi sosial budaya dengan diadakannya desentralisasi, memperkuat ikatan sosial budaya pada suatu daerah. Karena dengan diterapkannya sistem desentralisasi ini pemerintahan daerah dengan mudah untuk mengembangkan kebudayaan yang dimiliki oleh daerah tersebut. Bahkan kebudayaan tersebut dapat dikembangkan dan di perkenalkan kepada daerah lain. Yang nantinya merupakan salah satu potensi daerah tersebut. Dan dari segi politik keamanan, dampak positif yang didapat melalui desentralisasi adalah sebagian besar keputusan dan kebijakan yang berada di daerah dapat diputuskan di daerah tanpa adanya campur tangan dari pemerintahan di pusat. Hal ini menyebabkan pemerintah daerah lebih aktif dalam mengelola daerahnya.

Substansi pembagian daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia diatur dalam pasal 18 ayat (1) UndangUndang Dasar 1945 yang berbunyi “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang”. Perubahan ini dimaksudkan untuk lebih memperjelas pembagian daerah dalam negara Kesatuan Republik Indonesia yang meliputi daerah provinsi dan dalam daerah Provinsi terdapat Kabupaten dan Kota.

Setelah amandemen UUD Tahun 1945 hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang diatur dalam UUD 1945 Bab VI yang terdiri dari Pasal 18, 18A dan 18B. Pengaturan dalam pasal-pasal tersebut merupakan satu kesatuan pengaturan yang meliputi susunan pemerintahan, pengakuan terhadap keanekaragaman dan keistimewaan daerah, dan kerangka sistem otonomi. Bahkan dalam

pasal 18 B ayat (1) UUD 1945 menyebutkan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintah daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang. Berdasarkan konstruksi dalam UUD 1945 tersebut, maka untuk penyelenggaraan pemerintahan dalam negara kesatuan Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, dan provinsi dibagi lagi menjadi daerah-daerah kabupaten dan kota. “Perkataan khusus” ini juga yang telah melahirkan daerah otonomi khusus Aceh dan Papua. Setiap daerah propinsi, kabupaten dan kota merupakan pemerintah daerah yang diberi kewenangan mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan yang didasarkan pada asas desentralisasi yang terus menjadi diskursus sejak Indonesia merdeka.

Dalam hal ini pembahas ingin mengkaji lebih dalam Hubungan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI untuk menjawab persoalan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah praktek Hubungan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI?
2. Apakah yang harus ditingkatkan atau diperbaiki dalam Hubungan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI?
3. Apakah yang harus dilakukan untuk perbaikan Hubungan Pusat dan Daerah dalam Kerangka NKRI?

PRAKTEK HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH DARI MASA KE MASA

Kebijakan desentralisasi di Indonesia dimulai pada tahun 1903 dengan keluarnya *Wethoudende Decentralisatie van het bestuur in Nederlandsch Indie* (stbl. 1903/329) yang dikenal dengan istilah *Decentralisatie 1903*. Selanjutnya dikeluarkan *Wet op de Bestuurshervorming* (stbl. 1922/216). Pelaksanaan lebih lanjut undang-undang ini diatur dengan *Provincie-ordonnantie* (stbl. 1924/78) dan *Stadsgemeente-ordonnantie* (stbl. 1926/365) yang melahirkan pemerintahan *provincien*, *regentschappen* dan *stadsgemeenten*. Ketentuan ini, berlaku di Jawa, sedang di luar Jawa dibentuk provinsi administratif, bukan provinsi otonom seperti di Jawa. Kepada provinsi dan Kabupaten ini sudah diberikan

kewenangan untuk mengatur dan mengurus rumah tangga masing-masing. Rincian pengurusanpun sudah diberikan. Daerah-daerah yang dikuasai belanda diatur dengan skema ini, tetapi ada daerah-daerah otonom yang terdiri dari kerajaan-kerajaan asli seperti Yogyakarta dan Surakarta yang disebut *Zelfbesturende Landschappen* yang memiliki kontrak politik dengan Belanda (Hanif Nurkholis, 2011). Diluar wilayah ini pemerintah daerah adalah cabang dari pemerintah pusat.

Pada zaman pendudukan Jepang, bekas jajahan belanda dibagi 3 komando yang dilaksanakan oleh Angkatan Darat (Rikugun) Dan Angkatan Laut (Kaigun). Ketiga daerah tersebut adalah:

1. Daerah Jawa Dan Madura dengan pusatnya di Batavia berada dibawah kendali Angkatan Darat Jepang (Tentara Keenambelas)
2. Daerah Sumatra Dan Semenanjung Tanah Melayu dengan pusatnya Di Singapura yang berada dibawah kendali Angkatan Darat Jepang (Tentara Keduapuluh Lima).
3. Daerah Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, Maluku, Papua yang berada dibawah kendali Angkatan Laut Jepang (Armada Selatan Kedua)

Ketiga wilayah militer Jepang di Indonesia ini berada di bawah komando panglima besar tentara Jepang untuk wilayah Asia Tenggara yang berkedudukan di Saigon, Vietnam.

Hubungan pusat dan daerah pada awal kemerdekaan 17 Agustus 1945, diatur dalam UU. No. 1 tahun 1945 menetapkan daerah Indonesia ke dalam 8 provinsi, Propinsi dibagi dalam Karesidenan dimana disamping gubernur atau residen didampingi oleh Komite Nasional Daerah. Pemerintahan dari karesidenan ada kota berotonomi, kabupaten dan lain-lain. Pada masa itu juga Sudah ada pembagian wewenang antar lapisan pemerintahan. Kemudian melalui UU No.22 Tahun 1948, Republik Indonesia dibagi-bagi menjadi daerah-daerah otonom dalam 3 tingkatan; Provinsi sebagai daerah tingkat pertama, Kabuapten dan Kota Besar sebagai daerah tingkat kedua dan Desa dan kota kecil sebagai daerah tingkat tiga. UU No. 22 tahun 1948 ini, hanya mengatur asas desentralisasi dan medebewind (tugas pembantuan).

Dalam praktek saat itu UU No. 22 Tahun 1948 belum bisa dilaksanakan sebagaimana mestinya karena situasi dan kondisi saat itu

tidak memungkinkan penyelenggaraan pemerintahan di daerah sesuai undang-undang tersebut. Pelaksanaan undang-undang ini dilakukan secara bertahap dengan membentuk Undang-undang pembentukan provinsi yang sekaligus diberikan rincian urusan kewenangannya pada lampiran A. selain urusan-urusan provinsi, dirinci pula urusan-urusan kabupaten. Urusan provinsi tercatat ada lima belas urusan dan kabupaten empat belas urusan. Kemudian dibentuk provinsi Kalimantan dari yang sebelumnya provinsi administratif. Kepada provinsi Kalimantan ini diserahkan Sembilan urusan. Kabupaten-kabupaten di Kalimantan juga hanya disertai sembilan urusan. Sementara di Sumatera dibentuk tiga provinsi yang masing-masing hanya dibebani tujuh urusan serta provinsi di Indonesia timur yang diberikan tujuh urusan. Urusan-urusan ini dapat ditambah atau dikurangi dengan ditetapkan dengan peraturan pemerintah.

Dalam perkembangannya penerapan otonomi daerah di Indonesia bergerak fluktuatif disebabkan dari pengaruh konfigurasi politik di tingkat pusat pada suatu kurun waktu tertentu, dimana pada suatu waktu terasa lebih berpihak pada pemerintah pusat dan pada saat yang berlainan lebih berat dan berpihak pada pemerintah daerah. Hal ini mengindikasikan formulasi mengenai otonomi daerah dengan segala implikasinya belum secara permanen menjawab kebutuhan dan kepentingan dua kutub pemerintahan yang berbeda baik pusat dan daerah.

Berdasarkan kronologis perkembangan kebijakan otonomi daerah, terus terjadi pergantian Undang-Undang yang mengatur Pemerintahan Daerah. Masing-masing Undang-Undang Pemerintahan Daerah tersebut memiliki ciri dan karakteristik yang berbeda-beda satu sama lain sehingga memberikan formulasi pengaturan yang berbeda pula dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dari masa ke masa.

Pada masa order baru misalnya UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, yang cenderung sangat sentralistis (dalam arti serba pusat). Sedangkan diawal reformasi, untuk memperbaiki hubungan pusat daerah yang sangat sentralistik produk order baru tersebut, maka dikeluarkan UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang lebih berorientasi

desentralistis, sehingga kesan yang terbangun khususnya antara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota hubungannya kurang harmonis dan dianggap memunculkan raja-raja kecil di daerah.

Bahkan UU No 22 tahun 1999 ini sangat *ambivalen*, dimana UUD RI 1945 menganut sistem pemerintahan presidential, sedangkan dalam UU No. 22 Tahun 1999 bersifat parlementer, dimana kepala daerah bertanggungjawab dalam penyelenggaraan pemerintahannya kepada DPRD, dan apabila pertanggungjawabannya ditolak oleh DPRD, harus diperbaiki, namun setelah diperbaiki masih ditolak dapat berakibat pada pemberhentian kepala daerah. Untuk memperbaiki kelemahan UU No. 22 Tahun 1999 maka dikeluarkan UU No 32 Tahun 2001 dan terakhir urusan otonomi daerah diatur berdasarkan UU No 23 Tahun 2014. Setelah dilakukan penelaahan terhadap Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 inipun nampaknya perumus dan pelaksana undang-undang berusaha menyeimbangkan kontekstualitas dan eksistensi pemerintah daerah lebih prudent atau sebaliknya kembali dalam skema **shadow sentralisasi**. Munculnya permasalahan ini tidak terlepas karena menurut konstitusi kita penyelenggaraan negara dan pemerintahan sejak Indonesia merdeka adalah penyelenggaraan otonomi sebagai subsistem negara kesatuan, didasarkan pada Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 Negara Indonesia ialah negara kesatuan yang berbentuk Republik.

Dalam negara kesatuan yang memegang tampuk kekuasaan tertinggi atas segenap urusan negara ialah Pemerintah Pusat tanpa adanya delegasi atau pelimpahan kekuasaan kepada Pemerintah Daerah (Local Government). Dalam negara kesatuan terdapat asas bahwa segenap urusan-urusan negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (central government) dengan Pemerintah lokal (Local Government) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan negara dalam negara kesatuan tetap merupakan suatu kebulatan (*eenheid*) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu ialah Pemerintah Pusat.

Di dalam negara kesatuan, pemerintah pusat menjalankan kedaulatan tertinggi negara. Agar tidak sewenang-wenang, aktivitas pemerintah pusat diawasi dan dibatasi oleh undang-undang. Konsekuensi logis dari posisinya sebagai penyelenggara kedaulatan

negara, maka unit-unit pemerintahan yang dibentuk dan berada di bawah pemerintah pusat, harus tunduk kepada pemerintah pusat. Tanpa disertai ketundukan dan kepatuhan secara organisasional berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, akan menjadi tumpang tindih dan tabrakan dalam pelaksanaan kewenangan (prinsip unity command).

Di dalam negara kesatuan tanggung jawab pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan pada dasarnya tetap berada di tangan Pemerintah Pusat. Akan tetapi, karena sistem pemerintahan Indonesia salah satunya menganut asas negara kesatuan yang didesentralisasikan, maka ada tugas-tugas tertentu yang diurus sendiri, sehingga menimbulkan hubungan timbal balik yang melahirkan adanya hubungan kewenangan, keuangan, pengawasan, dan antar satuan organisasi pemerintahan.

Pembahas menyarankan perlunya pemahaman tentang bagaimana seharusnya hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia yang sesuai dengan nilai-nilai demokrasi serta mencerminkan keadilan dan keserasian antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Saya kira pemerintah tidak perlu takut berpikir out of the box, dengan memberikan kewenangan yang lebih besar pada daerah, sehingga bisa berbenah tidak diberikan kepala tetapi ekor tetap dipegang.

HAL-HAL YANG HARUS DIPERBAIKI DALAM HUBUNGAN PUSAT DAN DAERAH

Pada masa reformasi sekarang ini, pola hubungan pemerintah pusat dan daerah telah diatur lebih jauh dalam bingkai otonomi daerah sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan diperkuat oleh Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 dan yang terakhir UU NO 23 Tahun 2014 dan beberapa UU kekhususan seperti UU No. 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, UU No 21 Tahun 2001 Tentang Papua. Dibuatnya undang-undang undang ini tidak lain adalah demi menjaga keharmonisan antara pusat dan daerah dalam berbagai bidang serta meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, mengembangkan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta memelihara hubungan yang

serasi antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Ada beberapa tiori hubungan Pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan: dapat melalui *agency model* dimana pemerintah daerah dianggap sebagai pelaksana kebijakan pemerintah pusat dan ada juga melalui *partnership model* dimana pemerintah daerah diberi hak kebebasan untuk menentukan arah kebijakan di daerahnya. Terdapat juga model *comprehensive local government system* dimana pemerintah pusat banyak sekali menyerahkan urusan dan wewenang kepada daerah, daerah punya otonomi seluas-luasnya, ada juga model *dual system* terjadi keseimbangan antara pusat dan daerah dan yang terakhir *integrated adminstrtive system* pusat mengatur secara langsung daerah melalui koordinatornya yang berada di daerah.

Secara umum hubungan antara pusat dan daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut;

1. Pemerintah pusat yang mengatur hubungan antara Pusat dan Daerah yang dituangkan dalam peraturan perundangan yang bersifat mengikat kedua belah pihak. Namun dalam pengaturan hubungan tersebut haruslah memperhatikan aspirasi daerah sehingga tercipta sinergi antara kepentingan pusat dan daerah
2. Tanggung jawab akhir dari penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah adalah menjadi tanggung jawab pemerintah pusat karena dampak akhir dari penyelenggaraan urusan tersebut akan menjadi tanggung jawab Negara.
3. Peran pusat dalam kerangka otonomi daerah akan banyak bersifat menentukan kebijakan makro, melakukan supervisi, monitoring, evaluasi, kontrol dan pemberdayaan sehingga daerah dapat menjalankan otonominya secara optimal. Sedangkan peran daerah akan lebih banyak bersifat pelaksanaan otonomi tersebut. Dalam melaksanakan otonominya, daerah berwenang membuat kebijakan daerah. Kebijakan yang diambil daerah adalah dalam batas-batas otonomi yang diserahkan kepadanya dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundangan yang lain.

Dalam penyelenggaraan desentralisasi terdapat dua elemen penting, yakni pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus bagian-bagian tertentu urusan pemerintahan. Oleh karena itu, tidaklah mengherankan apabila penyelenggaraan desentralisasi menuntut persebaran urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom sebagai badan hukum publik. Urusan pemerintahan yang didistribusikan hanyalah merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kompetensi pemerintah dan tidak mencakup urusan yang menjadi kompetensi lembaga negara tertinggi dan/atau lembaga tinggi Negara.

Dalam teori ilmu pemerintahan ada tiga ajaran mengenai urusan pemerintahan;

1. Ajaran Formil.

Dalam ajaran rumah tangga formil (*formele huishoudingsleer*), tidak ada perbedaan sifat urusan-urusan yang diselenggarakan pemerintah pusat dan daerah otonom. Pada prinsipnya urusan yang dapat dikerjakan oleh masyarakat hukum yang satu juga dapat dilakukan oleh masyarakat yang lain. Bila dilakukan pembagian tugas, hal itu semata-mata didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan yang rasional dan praktis. Artinya, pembagian itu tidak karena materi yang diatur berbeda sifatnya, tetapi semata-mata karena keyakinan bahwa kepentingan-kepentingan daerah itu dapat lebih baik dan lebih berhasil diselenggarakan sendiri oleh setiap daerah daripada oleh pemerintah pusat. Urusan rumah tangga daerah tidak diperinci secara nominatif di dalam undang-undang pembentukannya, tetapi ditemukan dalam suatu rumusan umum. Rumusan umum hanya mengandung prinsip-prinsipnya saja, sedangkan pengaturan lebih lanjut diserahkan kepada prakarsa daerah yang bersangkutan. Walaupun keleluasaan pemerintah daerah dalam sistem rumah tangga formil lebih besar, tetapi ada pembatasan, yaitu;

- a. Pemerintah daerah hanya boleh mengatur urusan sepanjang urusan itu tidak atau belum diatur dengan undang-undang atau peraturan daerah yang lebih tinggi tingkatannya
- b. Bila negara atau daerah yang lebih tinggi tingkatannya kemudian mengatur sesuatu yang semula diatur oleh daerah

yang lebih rendah, peraturan daerah yang lebih rendah tersebut dinyatakan tidak berlaku.

2. Ajaran Materiil

Dalam ajaran rumah tangga materiil (*materiele huishoudingsleer*), antara pemerintah pusat dan daerah terdapat pembagian tugas yang diperinci secara tegas di dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan setiap daerah hanya meliputi tugas-tugas yang ditentukan satu persatu secara nominative. Rasio dari pembagian tugas ini didasarkan kepada suatu keyakinan bahwa ada perbedaan tugas yang asasi dalam menjalankan pemerintahan dan memajukan kemakmuran serta kesejahteraan masyarakat antara negara dan daerah otonom yang lebih kecil. Daerah otonom sebagai masyarakat hukum yang lebih kecil mempunyai urusan sendiri yang secara prinsipil berbeda dari negara sebagai kesatuan masyarakat hukum yang lebih besar dan berada di atasnya. Negara dan daerah otonom masing-masing mempunyai urusan sendiri yang spesifik.

3. Ajaran Riil

Di dalam ajaran rumah tangga riil dianut kebijaksanaan bahwa setiap undang-undang pembentukan daerah mencantumkan beberapa urusan rumah tangga daerah yang dinyatakan sebagai modal pangkal dengan disertai segala atributnya berupa kewenangan, personil, alat perlengkapan, dan sumber pembiayaan. Dengan modal pangkal itu, daerah yang bersangkutan mulai bekerja, dengan catatan bahwa setiap saat urusan-urusan tersebut dapat ditambah sesuai dengan kesanggupan dan kemampuan daerah yang bersangkutan.

Namun, dalam praktik hubungan pusat-daerah tidak jelasnya pilihan antara sentralisasi atau desentralisasi yang lebih dominan, pasal 18 UUD1945 beserta penjelasannya, yang menjadi landasan konstitusional bagi penyelenggaraan pemerintahan di daerah juga tidak memberikan petunjuk jelas asas mana yang dipilih. Padahal reformasi di bidang politik dan administrasi pemerintahan antara Pemerintah pusat dan Pemerintah Daerah mutlak diperlukan untuk;

- a. Menjamin efektifitas penyelenggaraan pemerintahan daerah dalam rangka meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. Menata manajemen pemerintahan daerah yang lebih responsive, akuntabel, transparan, dan efisien;
- c. Menata keseimbangan tanggung jawab antar tingkatan/susunan pemerintahan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan;
- d. Menata pembentukan daerah agar lebih selektif sesuai dengan kondisi dan kemampuan daerah; dan
- e. Menata hubungan pusat dan daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian otonomi bukan sekedar mekanisme pemerintahan untuk mewujudkan administrasi negara yang efektif dan efisien. Otonomi adalah salah satu garda depan penjaga negara kesatuan. Sebagai penjaga negara kesatuan, otonomi memikul beban dan pertanggungjawaban pelaksanaan tata pemerintahan yang demokratis berdasarkan atas hukum untuk mewujudkan pemerataan kemakmuran, kesejahteraan, keadilan baik di bidang ekonomi, politik, maupun sosial dengan menghormati dan menjunjung perbedaan-perbedaan antar daerah baik atas dasar sosial, budaya, ekonomi, geografi dan lain sebagainya.

Pengakuan atas berbagai perbedaan tersebut sangat penting untuk menunjukkan bahwa kehadiran daerah tetap penting di tengah tuntutan kesatuan. Kalangan ilmuwan pemerintahan dan politik pada umumnya mengidentifikasi sejumlah alasan mengapa desentralisasi perlu dilaksanakan pada sebuah negara, yaitu antara lain;

- a. dalam rangka peningkatan efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pemerintahan,
- b. sebagai wahana pendidikan politik masyarakat di daerah,
- c. dalam rangka memelihara keutuhan negara kesatuan atau integrasi nasional,
- d. untuk mewujudkan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dimulai dari daerah,
- e. memberikan peluang bagi masyarakat untuk membentuk karir dalam bidang politik dan pemerintahan,

- f. sebagai wahana yang diperlukan untuk memberikan peluang bagi masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pemerintahan,
- g. sebagai sarana yang diperlukan untuk mempercepat pembangunan di daerah, dan
- h. mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

KESIMPULAN

Otonomi daerah yang dijalankan selama ini semata-mata hanya dipahami sebagai perpindahan kewajiban pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk masyarakat. Padahal substansi penting dari otonomi daerah adalah pelimpahan kewenangan dari pusat ke daerah secara politik dan ekonomi agar pembangunan dan pertumbuhan ekonomi berlangsung secara adil dan merata di daerah.

Otonomi daerah diadakan bukan sekedar menjamin efisiensi penyelenggaraan pemerintahan. Bukan sekedar pula menampung kenyataan yang luas, penduduk banyak, dan berpulau-pulau. Lebih dari itu, otonomi daerah merupakan dasar memperluas pelaksanaan demokrasi dan instrumen mewujudkan kesejahteraan umum. Tidak kalah penting, otonomi daerah merupakan cara memelihara negara kesatuan.

Daerah-daerah otonomi yang bebas dan mandiri mengatur dan mengurus rumah tangga pemerintahan sendiri, merasa diberi tempat yang layak dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tidak ada alasan untuk keluar dari RI. Otonomilah sebagai ujung tombak usaha mewujudkan kesejahteraan. Dalam otonomi harus tersedia ruang gerak yang cukup untuk melakukan kebebasan menjalankan pemerintahan. Hakekat otonomi adalah kemandirian, walaupun bukan suatu bentuk kebebasan sebuah satuan yang merdeka. Untuk mewujudkan kemandirian atau keleluasaan, otonomi berkait erat dengan pola hubungan antara pusat dan daerah yang meliputi berbagai segi yaitu hubungan kewenangan, hubungan pengawasan, hubungan keuangan dan lain sebagainya.

EKSISTENSI DAN OPERASIONAL KEMENTERIAN NEGARA, LEMBAGA PEMERINTAH NON KEMENTERIAN, DAN LEMBAGA PEMERINTAH NON STRUKTURAL

Oleh : Dr. Hasanuddin Yusuf Adan, MCL., MA

Keberadaan Kementerian Negara, Lembaga Pemerintah non Negara, dan Lembaga Pemerintah non Struktural sudah diatur dalam undang-undang masing-masing sehingga keberadaannya tidak perlu dipertanyakan lagi. eksistensi dan legalitas keberadaan kementerian dan lembaga-lembaga tersebut sudah sah menurut undang-undang yang berlaku di negara Republik Indonesia. Untuk jumlah Kementerian Negara umpamanya, diatur dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, dalam pasal 15 Undang-undang tersebut dengan tegas menyatakan bahwa jumlah maksimal kementerian negara dapat dibentuk sebanyak 34 kementerian negara.

Berikut ini daftar Kementerian Negara yang dibagi berdasarkan kelompok Kementerian.

Daftar Kementerian Koordinator :

1. Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.
2. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.
3. Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan.
4. Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman.

Daftar Kementerian Kelompok I :

1. Kementerian Dalam Negeri
2. Kementerian Luar Negeri
3. Kementerian Pertahanan

Daftar Kementerian Kelompok II :

1. Kementerian Agama
2. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
3. Kementerian Keuangan
4. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
5. Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi
6. Kementerian Kesehatan
7. Kementerian Sosial
8. Kementerian Ketenagakerjaan
9. Kementerian Perindustrian
10. Kementerian Perdagangan
11. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral
12. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat
13. Kementerian Perhubungan
14. Kementerian Komunikasi dan Informatika
15. Kementerian Pertanian
16. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan
17. Kementerian Kelautan dan Perikanan
18. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi
19. Kementerian Agraria dan Tata Ruang

Daftar Kementerian Kelompok III :

1. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional
2. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
3. Kementerian Badan Usaha Milik Negara
4. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah
5. Kementerian Pariwisata
6. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
7. Kementerian Pemuda dan Olahraga
8. Kementerian Sekretariat Negara

Kementerian Kelompok I dan Kelompok II mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara dengan upaya pencapaian tujuan Kementerian sebagai bagian dari tujuan pembangunan nasional.

Dalam melaksanakan tugas, Kementerian Kelompok I menyelenggarakan fungsi:

1. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya
2. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya
3. pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya
4. pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah
5. Untuk Kelompok II menyelenggarakan fungsi :
6. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya
7. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya
8. pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya
9. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian di daerah
10. pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional

Selain menyelenggarakan fungsi diatas, Kementerian Kelompok I dan II berfungsi sebagai koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian

Kementerian Kelompok III mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara serta menjalankan fungsi :

1. perumusan dan penetapan kebijakan di bidangnya
2. koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya
3. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya
4. pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya
5. Untuk susunan organisasi dari Kementerian Negara dapat mengikuti tautan dibawah ini.

SUSUNAN ORGANISASI KEMENTERIAN NEGARA

Itulah daftar Kementerian Negara yang diambil berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara.

Untuk Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) diatur dalam Perpres (Peraturan Presiden) RI tepatnya dengan Keputusan Presiden RI Nomor 103 Tahun 2001 tentang kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi, dan tata kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen. Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) dahulunya bernama Lembaga Pemerintah Non-Departemen. Lembaga Pemerintah Non-Kementerian merupakan lembaga negara yang dibentuk untuk membantu presiden dalam menjalankan tugas pemerintahan tertentu. LPNK berada di bawah presiden dan bertanggung jawab langsung kepada presiden melalui menteri atau pejabat setingkat menteri terkait.

Merujuk kepada sumber serupa inilah LPNK yang ada saat ini:

1. Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), di bawah koordinasi dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
2. Badan Informasi Geospasial (BIG).
3. Badan Intelijen Negara (BIN).
4. Badan Kepegawaian Negara (BKN), berada di bawah koordinasi dari Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
5. Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), berada di bawah koordinasi Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.
6. Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), yang berada di bawah koordinasi dari Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.
7. Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (BAKOSURTANAL), yang berada di bawah koordinasi Menteri Riset dan Teknologi.
8. Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG).
9. Badan Narkotika Nasional (BNN).
10. Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB).

11. Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT).
12. Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI).
13. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), yang berada di bawah koordinasi dari Menteri Kesehatan.
14. Badan Pengawas Tenaga Nuklir (BAPETEN), yang berada di bawah koordinasi dari Menteri Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi.
15. Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).
16. Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL), yang berada di bawah koordinasi Menteri Lingkungan Hidup.
17. Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), yang berada di bawah koordinasi dari Menteri Riset dan Teknologi.
18. Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), yang berada di bawah koordinasi dari Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.
19. Badan Pertahanan Nasional (BPN), yang berada di bawah koordinasi Menteri Dalam Negeri.
20. Badan Pusat Statistik (BPS), yang berada di bawah koordinasi dari Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.
21. Badan SAR Nasional (BASARNAS).
22. Badan Standardisasi Nasional (BSN), yang berada di bawah koordinasi dari Menteri Riset dan Teknologi.
23. Badan Tenaga Nuklir Nasional (BATAN), yang berada di bawah koordinasi dari Menteri Riset dan Teknologi.
24. Badan Urusan Logistik (BULOG), yang berada di bawah koordinasi dari Menteri Koordinator Bidang Perekonomian.
25. Lembaga Administrasi Negara (LAN), yang berada di bawah koordinasi Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
26. Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), yang berada di bawah koordinasi Menteri Riset dan Teknologi.
27. Lembaga Ketahanan Nasional (LEMHANAS).
28. Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP).
29. Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN), yang berada di bawah koordinasi dari Menteri Riset dan Teknologi.

30. Lembaga Sandi Negara (LEMSANEG), yang berada di bawah koordinasi Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan.
31. Perpustakaan Nasional Republik Indonesia (PERPUSNAS), yang berada di bawah koordinasi dari Menteri Pendidikan dan Kebudayaan.

Lembaga Pemerintah Nonstruktural (LNS) merupakan lembaga yang dibentuk melalui peraturan perundang-undangan tertentu dengan keperluan untuk menunjang pelaksanaan fungsi negara dan pemerintah, ia dapat melibatkan unsur-unsur pemerintah, swasta dan masyarakat sipil, dan dibiayai oleh anggaran negara. LNS tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, namun dalam dinamika penyelenggaraan negara dan pemerintahan terdapat tugas dan fungsi lain yang dinilai harus diselenggarakan, sehingga perlu dibentuk lembaga independen. Dinamika dimaksud melahirkan bermacam varian LNS dengan tugas dan fungsi masing-masing, seperti mempercepat proses terwujudnya penegakan dan kepastian hukum, meningkatkan kesejahteraan rakyat, dan juga pengembangan kehidupan sosial budaya di Indonesia.

1. Dikutip dari sumber yang sama, daftar LNS yang ada di Indonesia hingga saat ini adalah:
2. Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia
3. Badan Amil Zakat Nasional
4. Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional
5. Badan Nasional Pengelola Perbatasan
6. Badan Nasional Sertifikasi Profesi
7. Badan Olahraga Profesional
8. Badan Pelaksana Pengelola Masjid Istiqlal
9. Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo
10. Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum
11. Badan Pengatur Hilir Minyak dan Gas
12. Badan Pengawas Pasar Tenaga Listrik
13. Badan Pengawas Pemilihan Umum
14. Badan Pengelola Dana Abadi Umat
15. Badan Pengembangan Wilayah Surabaya - Madura

16. Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam
17. Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan
18. Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun
19. Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Sabang
20. Badan Perlindungan Konsumen Nasional
21. Badan Pertimbangan Kepegawaian
22. Badan Pertimbangan Kesehatan Nasional
23. Badan Pertimbangan Perfilman Nasional
24. Badan Standarisasi dan Akreditasi Nasional Keolahragaan
25. Dewan Energi Nasional
26. Dewan Jaminan Sosial Nasional
27. Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam
28. Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan
29. Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun
30. Dewan Kelautan Indonesia
31. Dewan Ketahanan Nasional
32. Dewan Ketahanan Pangan
33. Dewan Koperasi Indonesia
34. Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus
35. Dewan Nasional Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas
36. Dewan Nasional Perubahan Iklim
37. Dewan Pengupahan Nasional
38. Dewan Pers
39. Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah
40. Dewan Pertimbangan Presiden
41. Dewan Riset Nasional
42. Dewan Sumber Daya Air Nasional
43. Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional
44. Komisi Banding Merek

45. Komisi Banding Paten
46. Komisi Informasi Pusat
47. Komisi Kejaksaan
48. Komisi Kepolisian Nasional
49. Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan
50. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
51. Komisi Nasional Lanjut Usia
52. Komisi Pemberantasan Korupsi
53. Komisi Pemilihan Umum
54. Komisi Penanggulangan AIDS Nasional
55. Komisi Pengawas Haji Indonesia
56. Komisi Pengawas Persaingan Usaha
57. Komisi Penyiaran Indonesia
58. Komisi Perlindungan Anak Indonesia
59. Komite Akreditasi Nasional
60. Komite Inovasi Nasional
61. Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur
62. Komite Nasional Keselamatan Transportasi
63. Komite Nasional Pengendalian Flu Burung (Avian Influenza) dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza
64. Komite Olah Raga Nasional Indonesia
65. Komite Pengarah Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus di Pulau Batam, Pulau Bintan, dan Pulau Karimun
66. Komite Privatisasi Perusahaan Perseroan
67. Komite Standar Akuntansi Pemerintahan
68. Komite Standar Nasional untuk Satuan Ukuran
69. Konsil Kedokteran Indonesia
70. Lembaga Kerja Sama Tripartit
71. Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban
72. Lembaga Produktivitas Nasional
73. Lembaga Sensor Film
74. Majelis Disiplin Tenaga Kesehatan
75. Ombudsman Republik Indonesia
76. Otoritas Jasa Keuangan
77. Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan
78. Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan
79. Unit Staf Kepresidenan

OPERASIONAL DAN UPGRADE KINERJA

Untuk ketiga lembaga tersebut di atas perlu adanya peningkatan kinerja dari semua pihak yang berwenang dan bertanggung jawab terhadap lembaga, baik menteri, kepala-kepala lembaga maupun bawahannya. Para pekerja baik pada kementerian, Lembaga non Kementerian, maupun Lembaga non Struktural harus ikhlas dan siap mempelajari, meneliti dan mengevaluasi kondisi yang ada sehingga menemukan kesimpulan untuk perbaikan, revisi, dan bahkan yang kurang berfungsi harus berani dinonaktifkan untuk menyelamatkan anggaran, member pelajaran kesungguhan kepada pegawai dan memotivasi bangsa untuk lebih aktif, kreatif, dan innovative dalam hidup dan kehidupan. Dengan demikian akan terbuka banyak lapangan kerja akibat kesungguhan, tidak terikat dengan lembaga-lembaga yang cenderung kurang bermanfaat untuk negara dan rakyat.

Oleh karenanya pihak pemerintah dan jajarannya harus mengadakan check and recheck setiap semester untuk mengevaluasi hasil kinerja kementerian, lembaga, dan para pegawainya. Kalau ternyata ada kementerian yang kurang efektif dan tidak efisien wujudnya maka pemerintah harus melikuidasinya untuk keperluan negara dan bangsa yang lebih besar. Kalau terdapat lembaga yang tumpang tindih dengan lembaga lain atau dengan kementerian sehingga banyak menghabiskan anggaran negara kesana secara percuma dan bernuansa mubazir maka sebaiknya lembaga tersebut dihapus.

PENGALAMAN SHAHIFAH MADINAH

Shahifah Madinah yang juga disebut Piagam Madinah atau Konstitusi Madinah menjadi platform dan tolok ukur bagi bangsa-bangsa Islam di dunia. Karena Piagam Madinah telah berhasil mempersatukan bangsa yang beragam agama, beragam suku, dan beragam kebiasaan dalam satu wilayah yang dahulunya kacau balau menjadi aman tenteram. Piagam Madinah tersebut terkandung Azas Kebangsaan (pasal 17, 17), Azas Persatuan (pasal 16, 46), Azas Kebebasan (pasal 12, 16), Azas Hubungan Beragama (pasal 37, 44), Azas Pertahanan (37, 24, 44), Azas Kerukunan Hidup, Azas Tolong

Menolong (pasal 11, 15), Azas Perdamaian (pasal 17, 45), Azas Musyawarah (17), Azas Keadilan (pasal 2-10), Azas Kewibawaan Hukum (pasal 21), Azas Kepemimpinan (23, 36, 42), Azas Amar Ma'ruf dan nahi Munkar (pasal 13, 20).

Para pakar politik dunia baik dari kalangan muslim maupun kalangan non muslim telah menyepakati bahwa Piagam Madinah merupakan sebuah *chapter*, sebuah perjanjian, dan sebuah piagam, serta sebuah konstitusi tertulis yang paling lengkap, paling tua, dan paling *up to date* sepanjang masa. Ianya menjadi rujukan sehingga ke hari ini dan belum tertandingi keorisinalannya dan keabsahannya semenjak dahulukala. Piagam Madinah semestinya menjadi rujukan dan platform pertama dan utama bagi negara dan warga negara muslim di mana saja berada di dunia ini untuk mewujudkan negara yang berazaskan Islam dan berlaku hokum Islam di dalamnya sebagaimana yang telah Nabi lakukan pada periode Madinag. Ummat Islam di dunia ini semestinya tidak terperosok dengan konsep demokrasi yang diciptakan dunia untuk memudahkan para penguasa dunia menguasai dunia ini.

REKOMENDASI

- Pemerintah Indonesia harus kembali kepada UUD 1945 yang asli untuk menjaga eksistensi negara, bangsa dan agama.
- Pemerintah Indonesia harus meninjau kembali amandemen UUD 1945 guna menganulir kembali pasal yang harus dimuat seperti prihal berkenaan dengan mahkamah Konstitusi, Komisi Yudisial, dan Hak Azasi manusia.
- Pemerintah Indonesia harus mengurangi lembaga-lembaga negara tertentu yang kurang efektif untuk menghemat anggaran belanja negara.
- Pemerintah Indonesia harus mandiri dalam menata konstitusi negara dan tidak boleh terpengaruh oleh invasi asing yang menguntungkan mereka dan merugikan Indonesia.

- Pemerintah Indonesia harus berani mandiri dengan konstitusi yang orisinal guna kemajuan negara, memakmurkan dan menyejahterakan bangsa.
- Pemerintah Indonesia harus menjadikan Piagam Madinah sebagai tolok ukur dan format konstitusi negara yang mayoritas penghuninya muslim sehingga mayoritas muslim di Indonesia tidak menjadi tetamu di negeri sendiri.
- Pemerintah Indonesia harus berhati-hati dengan amandemen konstitusi negara di masa depan mengingat amandemen di masa lalu sangat merugikan negara, bangsa dan agama mayoritas pemeluknya di sini.

www.mpr.go.id

PERANAN DAN FUNGSI DEWAN PERTIMBANGAN PRESIDEN DALAM MENDUKUNG PELAKSANAAN TUGAS PRESIDEN

Oleh : Muhammad Iqbal

LATAR BELAKANG

Reformasi 1998 telah meletakkan dasar-dasar kehidupan demokrasi dan melahirkan kembali (*reborn*) lembaga Kepresidenan sebagai salah satu aktor utama dalam penyelenggaraan Negara dan pemerintahan. Dalam sebuah negara yang sedang melakukan transisi demokrasi seperti Indonesia, peranan presiden, baik sebagai kepala Negara maupun sebagai kepala pemerintahan menjadi salah satu faktor penting berhasil tidaknya demokrasi dijalankan. Mengingat luasnya cakupan tugas dan tanggung jawab presiden dalam urusan pemerintahan, maka presiden perlu dibantu oleh suatu dewan penasehat/dewan pertimbangan yang berperan memberikan masukan, saran, pertimbangan kepada presiden sebagai dasar pertimbangan pengambilan keputusan dan kebijakan oleh presiden.

Dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, tugas pemberian nasihat dan pertimbangan kepada Presiden telah dikenal dan berlangsung sejak lama yang dilakukan oleh Dewan Pertimbangan Agung, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan pelaksanaannya diatur dengan Undang Undang Nomor 3 Tahun 1967 tentang Dewan Pertimbangan Agung, dan telah diubah dengan Undang Undang Nomor 4 Tahun 1978 tentang Perubahan dan Penyempurnaan Undang Undang Nomor 3 Tahun 1967 tentang Dewan Pertimbangan Agung.

Dewan Pertimbangan Agung merupakan salah satu lembaga negara yang dihapuskan dalam perubahan keempat Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebelum perubahan, Dewan Pertimbangan Agung diatur dalam bab tersendiri, yaitu BAB IV Dewan Pertimbangan Agung. Setelah perubahan, keberadaan

Dewan Pertimbangan Agung diganti dengan suatu dewan yang ditempatkan dalam satu rumpun bab yang diatur dalam BAB III Kekuasaan Pemerintahan Negara. Perubahan tersebut menunjukkan bahwa keberadaan suatu dewan yang mempunyai tugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden masih tetap diperlukan, tetapi statusnya menjadi bagian dari kekuasaan pemerintahan negara yang berada di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Keberadaan dewan pertimbangan tersebut dituangkan pada Pasal 16 Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: “Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dalam Undang Undang”.

Undang Undang Nomor 19 Tahun 2006 mengatur keberadaan suatu dewan pertimbangan yang disebut dengan Dewan Pertimbangan Presiden. Walaupun demikian, kedudukan Dewan Pertimbangan Presiden tidak dimaknai sebagai sebuah dewan pertimbangan yang sejajar dengan Presiden atau lembaga negara lain seperti Dewan Pertimbangan Agung pada masa sebelum perubahan Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Wantimpres berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Wantimpres pertama kali dilantik oleh presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tahun 2007. Lembaga ini merupakan kelanjutan dari Dewan Pertimbangan Agung yang dibubarkan setelah Perubahan ke 4 UUD 1945.

REGULASI DAN IMPLEMENTASI *STATE ADVISORY BOARD* ANTARA HARAPAN DAN REALITAS

Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2006, Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres), menyatakan bahwa : “Dewan Pertimbangan Presiden bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan Negara”. Pasal 4 ayat (2) UU Nomor 19 Tahun 2006, menyatakan bahwa : “Pemberian nasihat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan oleh Dewan Pertimbangan Presiden baik diminta maupun tidak diminta oleh Presiden. Pasal 4 ayat (3) UU Nomor 19 Tahun 2006, menyatakan

bahwa : “Nasihat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan baik secara perorangan maupun sebagai satu kesatuan nasihat dan pertimbangan seluruh anggota dewan”.

Ketentuan tersebut di atas, menegaskan bahwa Wantimpres, baik secara perorangan/individual maupun secara kolektif memiliki tugas/kewajiban memberikan nasihat kepada presiden baik diminta maupun tidak dalam rangka pelaksanaan tugas presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan Negara. Hal ini dimaksudkan agar presiden memiliki arah yang jelas dalam pelaksanaan tugasnya baik sebagai kepala Negara maupun sebagai kepala pemerintahan. Bagi anggota Wantimpres juga dituntut untuk proaktif dalam memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden sehingga kehadirannya dapat dirasakan bermakna dan bermanfaat oleh presiden khususnya dan masyarakat Indonesia umumnya.

Selanjutnya Pasal 5 UU Nomor 19 Tahun 2006 ditegaskan pula bahwa dalam menjalankan tugasnya, Dewan Pertimbangan Presiden melaksanakan fungsi nasihat dan pertimbangan yang terkait dengan pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, anggota Dewan Pertimbangan Presiden tidak dibenarkan memberikan keterangan, pernyataan, dan/atau menyebarkan isi nasihat dan pertimbangan kepada pihak mana pun sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2006. Dalam hal ini diskusi antara presiden dan wantimpres bersifat tertutup, akibatnya sebagian pihak mempertanyakan efektifitas fungsi lembaga ini. Apalagi Presiden juga memiliki sejumlah staf ahli dan unit kerja yang mengurus masalah tertentu. Sebagai manusia biasa presiden juga bisa berbuat salah dan untuk meminimalisir kesalahan yang akan terjadi atas pengambilan keputusan. Sedangkan Dewan Pertimbangan Presiden memiliki anggota-anggota yang bertugas di berbagai macam bidang dalam Negara. Dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsinya, anggota Dewan Pertimbangan Presiden atas permintaan Presiden dapat mengikuti sidang kabinet dan/atau mengikuti kunjungan kerja dan kunjungan kenegaraan. Dalam melaksanakan tugasnya, Wantimpres dapat meminta informasi dari instansi pemerintah terkait dan lembaga negara lainnya. Selain itu, kepada Ketua dan Anggota Wantimpres diberikan hak keuangan dan

fasilitas lainnya sesuai dengan yang diberikan kepada Menteri Negara. Untuk memperlancar pelaksanaan tugas Wantimpres, masing-masing Anggota Wantimpres, dibantu oleh satu orang Sekretaris Anggota Wantimpres. Sekretaris Anggota Wantimpres mempunyai tugas memberikan masukan dan atau telaahan berdasarkan keahliannya kepada Anggota Wantimpres yang dibantunya. Akan tetapi, Sekretaris Anggota Wantimpres tidak dapat bertindak atas nama dan/atau mewakili Wantimpres. Anggota Wantimpres berjumlah 9 (Sembilan) orang, dimana salah satunya merangkap sebagai ketua. Jabatan ketua dapat dijabat secara bergantian oleh para anggota. Anggota Wantimpres diangkat paling lambat 3 bulan sejak pelantikan presiden, dan berakhir masa jabatannya bersamaan dengan masa jabatan presiden atau karena diberhentikan oleh presiden.

Kebutuhan adanya suatu dewan yang memberi nasihat dan pertimbangan kepada Presiden (seperti yang diatur dalam Pasal 16 UUD 1945), adalah terkait dengan dihapuskannya lembaga Dewan Pertimbangan Agung yang dikenal sebelum perubahan UUD 1945. Karena itu sebenarnya dewan penasihat presiden ini adalah pengganti Dewan Pertimbangan Agung dengan mengubah posisi dan kedudukannya dari yang sejajar dengan presiden menjadi berada di bawah Presiden. Dengan demikian dewan penasihat presiden ini adalah bagian dari lembaga kepresidenan yang memberi nasihat dan pertimbangan kepada presiden baik diminta atau tidak diminta.

Pembubaran DPA terutama disebabkan karena fungsi dan kewenangannya yang sangat terbatas dan tidak seimbang dengan kedudukannya yang sejajar dengan lembaga negara lainnya seperti Presiden DPR dan lain-lain. Dengan posisinya yang demikian DPA memiliki anggaran tersendiri yang cukup besar dan dianggap sebagai pemborosan dan tidak efisien. Diskusi yang berkembang pada saat perdebatan mengenai soal ini adalah adanya kehendak agar seluruh dewan, komisi atau badan yang berfungsi memberi nasihat kepada Presiden disatukan pada dewan penasihat presiden ini.

Pendegradasian struktur Dewan Penasehat Negara (*State Advisory Body*) dari lembaga Negara setingkat Presiden menjadi bagian dari lembaga kepresidenan adalah wujud inkonsistensi hukum dan politik di Indonesia. Seyogyanya, lembaga atau badan

penasehat/pertimbangan presiden berada di atas lembaga kepresidenan, walaupun disadari bahwa sistem ketatanegaraan Indonesia tidak mengenal lagi adanya lembaga tertinggi dan tinggi Negara, tetapi hanya mengenal lembaga-lembag Negara. Tentu saja sebagai lembaga penasehat atau lembaga pemberi pertimbangan haruslah lembaga yang mandiri, kredibel, dan yang terpenting apa yang dipertimbangkan atau dinasehati menjadi masukan dan bersifat mengikat.

Apabila pertimbangan atau nasehat yang diberikan tidak bersifat mengikat maka akan sia-sialah pertimbangan atau nasehat yang diberikan tersebut, karena dapat digunakan atau tidak terserah presiden. Terlebih dalam UU Nomor 19 Tahun 2006 tentang Wantimpres tidak dinyatakan secara tegas bahwa pertimbangan yang diberikan oleh anggota Wantimpres baik secara perorangan maupun kolektif mengikat presiden dalam pengambilan keputusan dan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan. Belum lagi nasihat atau pertimbangan yang diberikan oleh anggota Wantimpres yang bersifat rahasia sehingga sulit bagi masyarakat mengetahui apa pertimbangan atau nasihat yang diberikan oleh Wantimpres kepada presiden atau jangan-jangan Wantimpres tidak pernah memberikan nasihat atau pertimbangan sama sekali atau setidaknya pertimbangan yang diberikan tidak digubris oleh presiden.

Mengingat kurang efektifnya Wantimpres ini, maka dikhawatirkan nasibnya pun akan sama seperti Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang pernah ada dalam system ketatanegaraan Indonesia, yakni akan berakhir. Tentu pula keberadaan Wantimpres ini jika tidak efektif akan memboroskan keuangan Negara. Untuk itu, perlu kiranya menjadikan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) selain menjalankan fungsi konstitutif juga menjalankan fungsi advisory atau penasehat Negara. MPR tidak hanya memberikan pertimbangan atau nasehat kepada lembaga kepresidenan, tetapi juga kepada lembaga-lembaga Negara lainnya. Penambahan mandate kepada lembaga MPR sebagai pelaksana fungsi penasehat/pertimbangan lembaga-lembaga Negara menjadi materi muatan yang patut diusulkan dalam amandemen Undang Undang dasar Negara Republik Indonesia kelima.

KESIMPULAN

Dapat disimpulkan bahwa Dewan Pertimbangan Presiden atau Wantimpres bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden. Pemberian nasihat dan pertimbangan tersebut wajib dilakukan oleh Wantimpres baik diminta ataupun tidak oleh Presiden. Penyampaian nasihat dan pertimbangan tersebut dapat dilakukan secara perorangan maupun sebagai satu kesatuan nasihat dan pertimbangan seluruh anggota dewan. Lembaga ini merupakan kelanjutan dari Dewan Pertimbangan Agung yang telah dibubarkan setelah perubahan ke 4 UUD 1945. Atas permintaan Presiden, Wantimpres dapat mengikuti sidang kabinet serta kunjungan kerja dan kunjungan kenegaraan. Dalam melaksanakan tugasnya, Wantimpres dapat meminta informasi dari instansi pemerintah terkait dan lembaga negara lainnya. Selain itu, kepada Ketua dan Anggota Wantimpres diberikan hak keuangan dan fasilitas lainnya sesuai dengan yang diberikan kepada Menteri Negara.

Mengingat kurang efektifnya Wantimpres ini, maka dikhawatirkan nasibnya pun akan sama seperti Dewan Pertimbangan Agung (DPA) yang pernah ada dalam system ketatanegaraan Indonesia, yakni akan berakhir. Tentu pula keberadaan Wantimpres ini jika tidak efektif akan memboroskan keuangan Negara. Untuk itu, perlu kiranya menjadikan lembaga Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR RI) selain menjalankan fungsi konstitutif juga menjalankan fungsi *advisory* atau penasehat negara. MPR tidak hanya memberikan pertimbangan atau nasehat kepada lembaga kepresidenan, tetapi juga kepada lembaga-lembaga negara lainnya. Disarankan agar dalam Amandemen kelima Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, materi penambahan fungsi MPR sebagai *state advisory board* perlu untuk diusulkan.

PRAKTEK KEMENTERIAN NEGARA, LEMBAGA PEMERINTAH NON KEMENTERIAN DAN LEMBAGA PEMERINTAH NON STRUKTURAL DAN TANTANGAN KE DEPAN DALAM KETATANEGARAAN INDONESIA

Oleh : Zahratul Idami

LATAR BELAKANG

Lembaga negara di Indonesia merupakan supra struktur negara yang sangat menentukan bergerak atau tidak Bergeraknya negara karena lembaga negara itulah yang merupakan organ dari suatu negara yang akan membuat, menjalankan dan mengawasi peraturan yang ada dalam negara. Salah satu lembaga negara adalah kementerian negara. Kementerian Negara telah diatur dalam Aturan Dasar Indonesia yaitu dalam UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) Tahun 1945 yang selanjutnya disebut UUD NKRI 1945. Dalam sejarah ketatanegaraannya, Indonesia pernah menerapkan konstitusi yang berbeda-beda, mulai dari UUD 1945, Konstitusi RIS, UUDS 1950, sampai kembali lagi menggunakan UUD 1945 hingga saat ini. Perubahan sistem pemerintahan yang dianut pada konstitusi tersebut turut memberikan pengaruh pada Lembaga Kementerian Negara.

Dalam Pasal 17 UUD 1945 dijelaskan tentang kementerian negara 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.
- 4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Pasal tersebut pada ayat (2) dan ayat (3) terjadi perubahan pada amandemen pertama yaitu pada tahun 1999 sedang ayat (4) terjadi perubahan ke tiga pada tahun 2000, hal ini Pasal mengenai Kementerian Negara juga ikut diubah. Hasil perubahan itu

melatarbelakangi keluarnya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. Dalam UU No. 39 Tahun 2008, muncul suatu jabatan baru. dalam Kementerian yang sebelumnya tidak dikenal dalam UUD NRI Tahun 1945, yakni jabatan wakil menteri. Indonesia dengan sistem Presidential menunjukkan kekuasaan yang paling tinggi berada pada Presiden sebagai lembaga yang memegang kekuasaan eksekutif. Akan tetapi karena Indonesia adalah negara hukum dan aturan dasarnya adalah UUD 1945 maka Dalam melaksanakan tugasnya, Presiden Republik Indonesia dibantu oleh seorang wakil presiden yang dipilih bersamaan dengannya melalui pemilihan umum, serta membentuk beberapa kementerian negara yang dipimpin oleh menteri-menteri negara. Menteri-menteri negara ini dipilih dan diangkat serta diberhentikan oleh Presiden sesuai dengan kewenangannya. Dalam sistem presidensial, kedudukan presiden sangat kuat, karena ia merupakan kepala negara sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Dengan demikian, seorang Presiden mempunyai kewenangan yang sangat banyak dan tidak mungkin dikerjakan sendiri. Oleh karena itu Presiden memerlukan orang lain untuk membantunya.

Sebagai lembaga yang membantu prsedien dalam penyelenggaraan negara maka seorang menteri dituntut kinerja yang sangat bagus, tegas, jujur, tidak mengedepankan kepentingan pribadi maupun golongan, karena menteri membawa nama baik presiden yang telah mempercayakannya melaksakan tugas sesuai dengan kemampuannya dan

Berdasarkan uraian di atas maka yang perlu dikaji dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimanakah praktek Kementerian Negara, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan Lembaga Pemerintah Non Struktural?
2. Apakah yang harus ditingkatkan atau diperbaiki dalam Kementerian Negara, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan Lembaga Pemerintah Non Struktural?

TUJUAN PENULISAN

Adapun yang menjadi tujuan dari penulisan ini adalah untuk :

1. Menjelaskan praktek Kementerian Negara, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan Lembaga Pemerintah Non Struktural.
2. Menjelaskan hal-hal yang harus ditingkatkan atau diperbaiki dalam Kementerian Negara, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, dan Lembaga Pemerintah Non Struktural.

PRAKTEK KEMENTERIAN NEGARA

Kementerian Negara merupakan perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Di Indonesia, Menteri-menteri yang menduduki suatu kementerian merupakan pembantu presiden. Kedudukan para menteri ini sangat penting dalam pemerintahan, karena menteri-menterilah yang menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvoir executive*) dalam prakteknya, sehingga menteri-menterilah yang paling mengetahui hal-hal mengenai lingkungan pekerjaannya. Oleh karenanya, menteri memiliki pengaruh besar terhadap presiden dalam menentukan politik negara mengenai kementerian yang dipimpinnya.

Selain diatur oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, keberadaan kementerian Negara juga diatur dalam sebuah undang-undang organik, yaitu Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Undang-undang ini mengatur semua hal tentang kementerian Negara, seperti kedudukan, tugas pokok, fungsi, susunan organisasi, pembentukan, pengubahan, menggabungkan, memisahkan dan/atau mengganti, pembubaran/ menghapus kementerian, hubungan fungsional kementerian dengan lembaga pemerintah non kementerian dan pemerintah daerah serta pengangkatan dan pemberhentian menteri.

Kementerian Negara Republik Indonesia mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara, yaitu:

1. Penyelenggara perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya, pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya, pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya dan pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah.
2. Perumusan, penetapan, pelaksanaan kebijakan di bidangnya, pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya, pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya, pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian di daerah dan pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.
3. Perumusan dan penetapan kebijakan di bidangnya, koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya, pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya dan pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya.

Adapun urusan pemerintahan yang menjadi tanggung jawab kementerian negara terdiri atas:

1. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.
2. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.
3. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Dalam Undang-Undang tentang Kementerian Negara mengatur sebagai berikut:

1. Kementerian, merupakan perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan
2. Menteri, merupakan pembantu Presiden yang memimpin Kementerian
3. Urusan Pemerintahan, merupakan setiap urusan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
4. Pembentukan Kementerian, dilakukan dengan nomenklatur tertentu setelah Presiden mengucapkan sumpah/janji
5. Pengubahan Kementerian, adalah pengubahan nomenklatur Kementerian dengan cara menggabungkan, memisahkan dengan menggantikan nomenklatur Kementerian yang sudah terbentuk.
6. Pembubaran Kementerian, merupakan menghapus Kementerian yang sudah terbentuk

Kementerian berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai berikut: Dalam menjalankan tugasnya Presiden dapat membentuk Menteri Koordinasi dan Menteri dengan mempertimbangkan efisiensi, efektivitas, cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas, kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan.

Pembentukan kementerian dilakukan paling lama 14 hari kerja sejak presiden mengucapkan sumpah/janji. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD 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. Kementerian yang membidangi urusan pemerintahan selain yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 dapat diubah oleh presiden. Pemisahan, penggabungan, dan pembubaran kementerian tersebut dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), kecuali untuk

pembubaran kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keamanan, dan keuangan harus dengan persetujuan DPR.

Setiap kementerian membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Berdasarkan Perpres No. 47 Tahun 2009, kementerian-kementerian tersebut adalah:

1. Kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang nomenklatur kementerianya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945, terdiri atas:
 - a. Kementerian Dalam Negeri
 - b. Kementerian Luar Negeri
 - c. Kementerian Pertahanan
2. Kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945, terdiri atas:
 - a. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
 - b. Kementerian Keuangan
 - c. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral
 - d. Kementerian Perindustrian
 - e. Kementerian Perdagangan
 - f. Kementerian Pertanian
 - g. Kementerian Kehutanan
 - h. Kementerian Perhubungan
 - i. Kementerian Kelautan dan Perikanan
 - j. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi
 - k. Kementerian Pekerjaan Umum
 - l. Kementerian Kesehatan
 - m. Kementerian Pendidikan Nasional
 - n. Kementerian Sosial
 - o. Kementerian Agama
 - p. Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata
 - q. Kementerian Komunikasi dan Informatika
3. Kementerian yang menangani urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, terdiri atas:
 - a. Kementerian Sekretariat Negara
 - b. Kementerian Riset dan Teknologi

- c. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah
- d. Kementerian Lingkungan Hidup
- e. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
- f. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
- g. Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal
- h. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional
- i. Kementerian Badan Usaha Milik Negara
- j. Kementerian Perumahan Rakyat
- k. Kementerian Pemuda dan Olah Raga

Selain kementerian yang menangani urusan pemerintahan di atas, ada juga kementerian koordinator yang bertugas melakukan sinkronisasi dan koordinasi urusan kementerian-kementerian yang berada di dalam lingkup tugasnya.

1. Kementerian koordinator antara lain terdiri dari tiga kementerian yaitu:
 - a. Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan
 - b. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian
 - c. Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat

Kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya dan/atau ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945: Pemimpin: Menteri, Pembantu pemimpin: Sekretariat jenderal, Pelaksana: Direktorat jenderal, Pengawas: Inspektorat jenderal, Pendukung: Badan dan/atau pusat, Pelaksana tugas pokok di daerah (untuk kementerian yang menangani urusan dalam negeri, luar negeri, pertahanan, agama, hukum, keamanan, dan keuangan) dan/atau perwakilan luar negeri, Kementerian yang menangani urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah: Pemimpin: Menteri, Pembantu pemimpin: Sekretariat kementerian, Pelaksana: Deputi kementerian. Pengawas: Inspektorat kementerian. Kementerian koordinator : Pemimpin: Menteri koordinator, Pembantu pemimpin: Sekretariat

kementerian koordinator, Pelaksana: Deputi kementerian koordinator, Pengawas: Inspektorat.

Selain memiliki kementerian negara, Republik Indonesia juga memiliki lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) yang dahulu namanya Lembaga pemerintah Non-Departemen (LPND). Pada umumnya, pembentukan sebuah LPND dahulunya dilakukan dengan sebuah keputusan presiden tersendiri. Meskipun, sejak pemerintahan Megawati Soekarnoputri, pembentukan seluruh LPND dilakukan dengan sebuah keputusan presiden saja, seperti Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 (selanjutnya Keppres No.103 Tahun 2001). Selanjutnya, setelah pengundangan UU No.10 Tahun 2004 pada 24 Juni 2004, seluruh keputusan presiden yang bersifat mengatur harus dikategorikan dan harus berbentuk Peraturan Presiden. Oleh karena itulah, pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono menggunakan peraturan presiden dalam melakukan perubahan terhadap Keppres No.103 Tahun 2001. Perubahan terakhir atas Keppres No.103 Tahun 2001 dilakukan oleh Peraturan Presiden No.11 Tahun 2005 tentang Perubahan Kelima Keppres No.103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Struktur Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Lembaga Pemerintah Non-Kementerian merupakan lembaga negara yang dibentuk untuk membantu presiden dalam melaksanakan tugas pemerintahan tertentu. Lembaga Pemerintah Non-Kementerian berada di bawah presiden dan bertanggung jawab langsung kepada presiden melalui menteri atau pejabat setingkat menteri yang terkait. Lembaga tersebut adalah:

- 1) Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) adalah salah-satu Lembaga Pemerintah Non-Kementrian yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang No.7/1971 tentang ketentuan-ketentuan pokok kearsipan yang kemudian diubah menjadi Undang-Undang No.43/2009 tentang kearsipan dalam rangka melaksanakan tugas pemerintah dibidang kearsipan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 2) Badan Informasi Geospasial (BIG) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementrian yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan dibidang informasi geospasial. BIG berada dibawah dan

- bertanggung jawab kepada presiden dan dipimpin oleh seorang kepala.
- 3) Badan Intelijen Negara (BIN) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan dibidang intelijen.
 - 4) Badan Kepegawaian Negara (BKN) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan dibidang manajemen kepegawaian Negara.
 - 5) Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana (BKKBN) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan dibidang keluarga berencana dan keluarga sejahtera.
 - 6) Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang bertugas merumuskan kebijakan pemerintah dibidang penanaman modal, baik dari dalam negeri maupun luar negeri.
 - 7) Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (BAKOSURTANAL) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang bertugas melaksanakan survei dan pemetaan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - 8) Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (BMKG) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan dibidang meteorologi, klimatologi, dan geofisika.
 - 9) Badan Narkotika Nasional (BNN) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pencegahan, pemberantasan penyalahgunaan dan peredaran gelap psikotropika, prekursor, dan bahan adiktif lainnya kecuali bahan adiktif untuk tembakau dan alkohol.
 - 10) Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang mempunyai tugas membantu Presiden Republik Indonesia dalam : mengkoordinasikan perencanaan dan pelaksanaan kegiatan penanganan bencana dan kedaruratan secara terpadu; serta melaksanakan penanganan bencana dan kedaruratan mulai dari

sebelum, pada saat, dan setelah terjadi bencana yang meliputi pencegahan, kesiapsiagaan, penanganan darurat, dan pemulihan.

- 11) Badan Nasional Penanggulangan Terorisme (BNPT) adalah sebuah lembaga pemerintah nonkementerian (LPNK) yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang penanggulangan terorisme. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BNPT dikoordinasikan Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.
- 12) Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI) adalah sebuah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian di Indonesia yang mempunyai fungsi pelaksanaan kebijakan di bidang penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di luar negeri secara terkoordinasi dan terintegrasi.
- 13) Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian yang bertugas mengawasi peredaran obat-obatan dan makanan di Indonesia.
- 14) Badan Pengawas Tenaga Nuklir (BAPETEN) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian yang bertugas melaksanakan pengawasan terhadap segala kegiatan pemanfaatan tenaga nuklir di Indonesia melalui peraturan perundangan, perizinan, dan inspeksi sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.
- 15) Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan keuangan dan pembangunan yang berupa Audit, Konsultasi, Asistensi, Evaluasi, Pemberantasan KKN serta Pendidikan dan Pelatihan Pengawasan sesuai dengan peraturan yang berlaku.
- 16) Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (BAPEDAL) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian yang bertugas menyelenggarakan tugas umum pemerintahan dan pembangunan dibidang pengendalian dampak lingkungan hidup yang meliputi pencegahan dan penanggulangan pencemaran dan kerusakan lingkungan serta pemilihan kualitas lingkungan hidup dalam penyusunan kebijaksanaan teknis dan program pengendalian dampak lingkungan.

- 17) Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian yang berada di bawah koordinasi Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pengkajian dan penerapan teknologi.
- 18) Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.
- 19) Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahansesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 20) Badan Pusat Statistik (BPS) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahansesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- 21) Badan SAR Nasional (BASARNAS) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pencarian dan pertolongan (Search And Rescue/SAR).
- 22) Badan Standardisasi Nasional (BSN) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia dengan tugas pokok mengembangkan dan membina kegiatan standardisasidi negara Indonesia.
- 23) Badan Tenaga Nuklir Nasional (BATAN) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang penelitian, pengembangan, dan pemanfaatan tenaga nuklir.
- 24) Badan Urusan Logistik (BULOG) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang mengurus tata niaga beras.
- 25) Lembaga Administrasi Negara (LAN) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang didirikan pada tahun 1957 untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang administrasi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- 26) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang memiliki tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang penelitian ilmu

pengetahuan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- 27) Lembaga Ketahanan Nasional (LEMHANAS) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang bertugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pendidikan pimpinan tingkat nasional, pengkajian strategik ketahanan nasional dan pemantapan nilai-nilai kebangsaan.
- 28) Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia mempunyai tugas melaksanakan pengembangan dan perumusan kebijakan pengadaan barang/jasa pemerintah.
- 29) Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang melaksanakan tugas pemerintahan di bidang penelitian dan pengembangan kedirgantaraan dan pemanfaatannya.
- 30) Lembaga Sandi Negara (LEMSANEG) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang bergerak di bidang pengamanan informasi rahasia negara.
- 31) Perpustakaan Nasional Republik Indonesia (PERPUSNAS) adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Indonesia yang melaksanakan tugas pemerintahan dalam bidang perpustakaan yang berfungsi sebagai perpustakaan pembina, perpustakaan rujukan, perpustakaan deposit, perpustakaan penelitian, perpustakaan pelestarian, dan pusat jejaring perpustakaan, serta berkedudukan di ibukota negara.

Perpres No. 47 Tahun 2009, seluruh nomenklatur kementerian dikembalikan menjadi "kementerian" saja, seperti pada masa awal kemerdekaan. Proses pergantian kembali nomenklatur ini mulai dilakukan pada masa Kabinet Indonesia Bersatu. Kementerian yang digabungkan/dipisahkan antara lain adalah: Kementerian Perindustrian dan Kementerian Perdagangan saat ini, sempat digabungkan menjadi "Departemen Perindustrian dan Perdagangan" pada pertengahan perjalanan Kabinet Pembangunan VI, dan kemudian dipisahkan kembali pada Kabinet Indonesia Bersatu hingga sekarang. Sedangkan Kementerian yang dibubarkan antara lain: Kementerian Kemakmuran, dibentuk sejak proklamasi kemerdekaan (Kabinet Presidensial) dan dibubarkan pada Kabinet Natsir hingga sekarang.,

Kementerian Sosial, dibentuk sejak proklamasi kemerdekaan (Kabinet Presidensial), sempat dibubarkan pada Kabinet Persatuan Nasional, dan dibentuk kembali pada Kabinet Gotong Royong hingga sekarang., Kementerian Penerangan, dibentuk sejak proklamasi kemerdekaan (Kabinet Presidensial), sempat dibubarkan pada Kabinet Persatuan Nasional, dan dibentuk kembali (dengan nama berbeda) pada Kabinet Gotong Royong hingga sekarang.

Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia Kementerian Dalam Negeri disingkat Kemendagri (dahulu Departemen Dalam Negeri, disingkat Depdagri) adalah kementerian dalam Pemerintah Indonesia yang membidangi urusan dalam negeri. Kementerian Dalam Negeri dipimpin oleh seorang Menteri Dalam Negeri. Kementerian Dalam Negeri merupakan salah satu dari tiga kementerian (bersama Kementerian Luar Negeri dan Kementerian Pertahanan) yang disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945. Kementerian Dalam Negeri tidak dapat diubah atau dibubarkan oleh presiden. Menteri Dalam Negeri secara bersama-sama dengan Menteri Luar Negeri dan Menteri Pertahanan bertindak sebagai pelaksana tugas kepresidenan jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.

Fungsi Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia adalah pelaksanaan urusan pemerintahan di bidang urusan dalam negeri dan otonomi daerah, pembinaan dan koordinasi pelaksanaan tugas serta pelayanan administrasi Departemen, pelaksanaan penelitian dan pengembangan terapan serta pendidikan dan pelatihan tertentu dalam rangka mendukung kebijakan di bidang urusan dalam negeri dan otonomi daerah, dan pelaksanaan pengawasan fungsional.

Program Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia adalah Kementerian Dalam Negeri mempunyai tiga belas program strategik terbagi atas delapan program utama penguatan integrasi nasional, pengembangan manajemen perlindungan dan ketentraman masyarakat, serta ketertiban umum, fasilitas dan pemantapan implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, pemantapan pengelolaan keuangan daerah, pengembangan kelembagaan dan sistem politik demokratis, peningkatan keberdayaan

masyarakat dan penanggulangan kemiskinan, pembinaan pembangunan daerah dan Wilayah serta pengembangan dan pembinaan administrasi kependudukan diikuti dengan lima program penunjang pengembangan kerjasama internasional, pembinaan dan Penegakan Hukum serta Peningkatan Kepemerintahan yang baik, Penelitian dan Pengembangan Pemerintahan dan Politik Dalam Negeri, Peningkatan Kapasitas SDM Aparatur dan Peningkatan Kelembagaan Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Konservasi Lingkungan.

Dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009, tentang Pembentukan Dan Organisasi Kementerian Negara; Kementerian Koordinator, setiap Kementerian membidangi urusan tertentu dalam Pemerintahan yang terdiri atas:

- a. urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- c. urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Kementerian Koordinator melakukan sinkronisasi dan koordinasi urusan kementerian, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kementerian Koordinator mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyinkronkan dan mengkoordinasikan perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya. Unsur Pemimpin, Pasal 9 – Menteri Koordinator mempunyai tugas memimpin Kementerian Koordinator sesuai dengan bidang tugas Kementerian Koordinator.

Kementerian Koordinator terdiri atas:

1. Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan;
2. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian;
3. Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan;
4. Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, Kementerian Koordinator menyelenggarakan fungsi:

- a. sinkronisasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
- b. koordinasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
- c. pengendalian penyelenggaraan urusan kementerian sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b;
- d. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;
- e. pengawasan atas pelaksanaan tugasnya; dan
- f. pelaksanaan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden.

HARAPAN DAN TANTANGAN KEMENETRIAN NEGARA KE DEPAN

Semua kementerian yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan sebenarnya sudah menggambarkan sesuatu tugas dan fungsi yang sangat lengkap untuk menjalankan semua lini penyelenggaraan kenegaraan, semua itu harus dilaksanakan untuk mencapai tujuan negara. Tujuan negara sebagaimana yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945 adalah:

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Hal ini semua kementerian terkait harus mampu mencapai tujuan tersebut. Akan tetapi banyak permasalahan yang akan dihadapi yang tentunya dengan kemampuan, program dan perencanaan yang matang hal ini akan dilakukan.
- b. Memajukan kesejahteraan umum. Hal ini juga setiap jajaran kementerian juga harus membuat program yang semuanya menuju ke tahap kesejahteraan tentunya sesuai dengan kewenangan dari kementerian yang terkait tentang pangan, harga pangan yang tidak stabil, harga BBM semua lini terus menjadi tantangan kementerian negara dan lembaga-lembaga terkait lainnya. Semuanya harus bersenergi agar mencapai tujuan bersama
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa, Hal inilah yang merupakan tantangan terbesar karena jika manusia Indonesia tidak cerdas,

maka yang akan dihadapi adalah penjajahan modern terhadap anak-anak bangsa dan bangsa Indonesia sendiri karena tidak bisa berdiri di atas kakinya sendiri sehingga orang-orang cerdas yang berasal dari bangsa lain yang akan memimpin semua lini perusahaan besar atau badan usaha yang akan memberi kemakmuran kepada bangsa namun dipimpin oleh orang luar negeri yang cerdas. Tantangan ini harus dimulai dengan memperbaiki sistem pendidikan, kesejahteraan pendidik dan semua hal yang mendukung pendidikan harus dikedepankan.

- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Ini merupakan bagian yang tidak kalah pentingnya, karena Indonesia akan menjadi negara besar jika bisa mewujudkan tujuan ini. Namun tetap tantang yang akan dihadapi adalah moral dan semua hal yang terkait dengan tujuan ini.

Inilah tantangan ke depan dan semua kelemahan harus diperbaiki dengan maksud untuk mewujudkan tujuan negara yang tersebut di atas. Semua Ego sektoral kepentingan pribadi dan golongan harus dihilangkan. Walaupun menteri yang diangkat adalah berasal dari partai tertentu akan tetapi mereka tetap bekerja untuk kedaulatan rakyat dan atas nama rakyat. Semuanya itu untuk kesejahteraan rakyat Indonesia.

LEMBAGA KEPRESIDENAN DALAM KAITANNYA DENGAN *PRESIDENTIAL THRESHOLD*

Oleh : Sufyan

Konsep pemilihan umum serentak adalah suatu kebijakan politik untuk melakukan penggabungan pelaksanaan pemilihan umum legislatif dan pemilihan umum eksekutif dalam satu hari pelaksanaan pemungutan suara. Secara teori, konsep pemilihan umum serentak berlaku pada negara yang menganut sistem presidensial. Berbeda dengan sistem pemerintah parlementer, di mana pemilihan umum legislatif dengan sendirinya akan menghasilkan pejabat eksekutif. Sebab partai politik atau koalisi partai politik yang memenangi pemilihan umum yang menguasai mayoritas kursi parlemen sehingga bisa membentuk pemerintahan.

Pemilihan umum serentak merupakan proses pelaksanaan pemilihan umum yang dilaksanakan dalam satu hari pemilihan umum baik pemilihan eksekutif maupun pemilihan legislatif. Pemilihan umum serentak di Indonesia terjadi akibat dari Putusan MK Nomor 14/PUU-XI/2013 yang memutuskan bahwa pemilihan umum tahun 2019 dan seterusnya diselenggarakan secara serentak.

Sejalan dengan amanat putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia tersebut, DPR RI mengesahkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, di mana pemilihan umum tahun 2019 akan diselenggarakan secara serentak. Hal ini sebagaimana tertuang dalam pasal 167 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum berbunyi: “Pemilihan umum dilaksanakan setiap 5 tahun sekali.”

Pelaksanaan pemilihan umum serentak di Indonesia masih mempertahankan ketentuan *presidential threshold* bagi partai politik untuk mengusungkan pasangan calon presiden dan wakil presiden. Hal ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 222 yang berbunyi: “Pasangan Calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai

politik peserta pemilihan umum yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% dari suara sah secara nasional pada pemilihan umum anggota DPR sebelumnya.”

Menurut Harun Husein dalam Sigit Pamungkas mengatakan bahwa pengertian *presidential threshold* adalah pengaturan tingkat ambang batas dukungan dari DPR, baik dalam bentuk jumlah perolehan suara (*ballot*) atau jumlah perolehan kursi (*seat*) yang harus diperoleh partai politik peserta pemilihan umum agar dapat mencalonkan presiden dari partai politik tersebut atau dengan gabungan partai politik. *Presidential threshold* adalah syarat ambang batas untuk pengajuan pasangan calon presiden dan wakil presiden oleh partai politik atau gabungan partai politik berdasarkan patokan jumlah suara (*ballot*) atau jumlah perolehan kursi (*seat*) pada saat pemilihan legislatif.

Pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung berdasarkan UUD Negara Republik Indonesia 1945 yang tercantum dalam Pasal 6A ayat (1) berbunyi: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat”. Secara konstitusi telah terjadi perubahan kedaulatan rakyat terhadap pemilihan presiden yang sepenuhnya melalui MPR RI menjadi dipilih secara langsung oleh rakyat.

Penyelenggaraan pemilihan umum serentak 2019 dan seterusnya adalah dengan mempertahankan *presidential threshold* berdasarkan hasil pemilihan umum sebelumnya. Mempertahankan *presidential threshold* berdasarkan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum akan menimbulkan deskriminasi terhadap partai politik baru peserta pemilihan umum.

Penggunaan *presidential threshold* sudah tidak relevan pada pelaksanaan pemilihan umum serentak karena tidak ada patokan yang jelas. Pengaturan *presidential threshold* berdasarkan hasil pemilihan umum sebelumnya akan menghilangkan kesempatan hak politik partai baru peserta pemilihan umum serentak untuk mencalonkan pasangan calon presiden dan wakil presiden.

Pemilihan umum merupakan suatu konsekuensi dari negara demokrasi. Indonesia sebagai negara demokrasi menjadikan rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi dalam menjalankan pemerintahan. Hal ini yang diatur pada Pasal 1 ayat (2) UUD 1945 bahwa: “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

Konsekuensi dari kedaulatan di tangan rakyat adalah dilaksanakan pemilihan umum setiap 5 tahun sekali di Indonesia. Pelaksanaan pemilihan umum di Indonesia dianggap merupakan suatu hal yang sangat penting dalam kehidupan ketatanegaraan. Hal ini yang menjadi landasan bahwa proses suksesi kepemimpinan nasional di Indonesia harus diatur secara tegas dalam konstitusi UUD 1945.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak relevan dengan UUD 1945. Secara yuridis undang-undang tersebut tidak dapat dijalankan karena bertentangan dengan aturan yang lebih tinggi. Adapun ketentuan Undang-Undang Nomor 7 tahun 2017 tentang Pemilihan Umum yang bertentangan dengan UUD 1945 adalah terdapat pada Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 bahwa: “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.”

Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 tersebut, memberi penjelasan bahwa setiap partai politik peserta pemilihan umum memiliki hak dan kesempatan yang sama untuk mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden. Berlakunya Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum telah menghilangkan hak partai politik peserta pemilihan umum serentak terutama partai politik baru peserta pemilihan umum 2019 dan seterusnya dikarenakan ketentuan dari pasal 222. Secara logika hukum, partai politik baru peserta pemilihan umum serentak akan kehilangan haknya dengan adanya ketentuan *presidential threshold* tersebut.

Kesetaraan dalam politik merupakan prinsip utama dari negara demokrasi melalui perlakuan yang sama tanpa diskriminasi baik rakyat, kelompok maupun partai politik tertentu. Hak dan kesempatan dari partai politik baru peserta pemilihan umum serentak untuk

mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden tidak dapat dihilangkan oleh aturan undang-undang yang tidak adil.

Prinsip keadilan yang setara adalah ketika diterapkan prosedur politik yang ditetapkan oleh konstitusi akan memiliki prinsip (kesetaraan) partisipasi. Prinsip ini menyatakan bahwa semua warga negara mempunyai hak yang setara untuk ambil bagian, dan untuk menentukan hasil dari proses konstitusional. Presiden terpilih sebagai hasil dari pemilihan umum harus melalui tahap konstitusi yang sah dan berkeadilan tanpa menguntungkan atau merugikan pihak masyarakat, golongan dan partai politik tertentu.

Di samping kehilangan haknya partai politik baru peserta pemilihan umum, *presidential threshold* juga akan melemahkan sistem presidensial yang dianut oleh UUD 1945. Sesuai dengan prinsip hukum dan keadilan yang dianut secara universal menyatakan bahwa “tidak seorang pun boleh diuntungkan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukannya sendiri dan tidak seorang pun boleh dirugikan oleh penyimpangan dan pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain” (*nullus/nemo commodum capere potest de injuria sua propria*). Negara tidak dibenarkan dalam menyusun peraturan perundangan-undangan yang terdapat penyimpangan dan pelanggaran terhadap hak-hak politik kelompok tertentu dan menguntungkan kelompok yang lain.

Pelaksanaan pemilihan umum presiden setelah pemilihan umum legislatif tidak juga memperkuat sistem presidensial yang hendak dibangun berdasarkan konstitusi. Pasangan calon presiden dan wakil presiden kerap menciptakan koalisi taktis yang bersifat sesaat dengan partai-partai politik sehingga tidak melahirkan koalisi jangka panjang yang dapat melahirkan penyederhanaan partai politik secara alamiah. Koalisi yang terjadi pada pemilihan presiden setelah pemilihan legislatif cenderung kepada arah politik kepentingan dari partai politik pendukung seperti pembagian jabatan politik di struktur kabinet pemerintahan yang akan dibentuk.

Penghapusan *presidential threshold* pada pemilihan umum serentak bertujuan untuk memanfaatkan teori *coattail effect*. Teori *coattail effect*, yakni setelah memilih calon presiden dan wakil presiden, pemilih cenderung memilih partai politik atau koalisi partai

politik yang mencalonkan presiden yang dipilihnya. Partai politik yang mengusungkan pasangan calon presiden dan wakil presiden yang disukai rakyat, maka rakyat tersebut secara otomatis juga akan memilih partai politik calon pasangan presiden dan wakil presiden tersebut.

Pemberlakuan *presidential threshold* tidak sejalan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan: “Pasangan calon presiden dan wakil presiden diusulkan oleh partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.” Pasal tersebut menggambarkan bahwa setiap partai politik peserta pemilu berhak mengajukan pasangan calon presiden dan calon wakil presiden serta tidak memberikan pengecualian, apalagi batasan terhadap partai politik peserta pemilu untuk mencalonkan pasangan presiden dan wakil presiden.

Dengan diberlakukannya *presidential threshold* pencalonan presiden dan wakil presiden, telah membatasi hak konstitusional seseorang untuk dipilih dan maju dalam pencalonan presiden dan wakil presiden karena terhalang untuk mencapai *presidential threshold*.

Pemberlakuan *presidential threshold* dapat mengkebiri hak politik (hak dipilih dan memilih) rakyat untuk mendapatkan presiden dan wakil presiden terbaik dihalangi oleh *presidential threshold* tersebut. Pemilihan umum adalah menyangkut hak dipilih dan memilih sesuai dengan esensi negara demokratis. Hak memilih berbanding lurus dengan hak dipilih, artinya pemilih harus memilih calon yang memang disediakan oleh sistem yang konstitusional dan tidak mengikuti selera politik oligarkis. Hak pemilih adalah untuk mendapatkan akses terhadap banyak alternatif calon presiden dan wakil presiden sesuai konstitusi.

Konsep pemilihan umum serentak berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUUXI/2013 yakni pemilu legislatif serta pemilu presiden dan wakil presiden secara bersamaan jika disandingkan dengan sistem *presidential threshold* merupakan suatu hal yang tidak mungkin atau diluar rasional. Karena pada saat pemilihan legislatif pada waktu yang bersamaan juga pemilihan calon presiden dan wakil presiden diselenggarakan. Sehingga dalam konteks

“serentak” *presidential threshold* dan pemilu serentak kehilangan relevansinya. Namun, gagasan pemerintah secara tidak langsung menyatakan bahwa *presidential threshold* masih memiliki relevansi dalam penyelenggaraan pemilu serentak 2019 dengan cara menggunakan suara hasil pemilihan legislatif 2014 untuk mengusung calon presiden dan wakil presiden.

Gagasan untuk menggunakan hasil pemilu legislatif (pileg) 2014 sebagai ketentuan *presidential threshold* dalam pemilu serentak tidak dapat diterapkan dalam pemilu serentak, hasil pemilihan umum presiden dan wakil presiden hanya dapat diberlakukan sekali saja karena politik sangat dinamis dan peta politik bisa berubah-berubah.

Presidential threshold pada pemilihan umum serentak tidak memiliki pijakan hukum yang kuat kalau kita mengacu pada Pasal 6A ayat (2) UUD 1945, di samping itu juga dengan *presidential threshold* pada pemilihan umum serentak itu akan melemahkan sistem pemerintahan presidensial karena akan menghilangkan persamaan hak bagi partai politik peserta pemilihan umum yang baru dan pemilih pemula, yang pada akhirnya akan melahirkan pemilu yang paling pilu.

Penerapan *presidential threshold* pada pemilihan umum serentak dapat menimbulkan kebingungan karena *presidential threshold* berdasarkan Pasal 222 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum tidak sejalan dengan Pasal 6A ayat (2) UUD 1945. Oleh karena itu, kalau pemilihan umum dilaksanakan secara serentak maka ketentuan mengenai *presidential threshold* itu akan menjadi gugur.

Oleh karena itu, untuk menghindari hasil pemilu yang paling pilu, maka DPR harus merevisi Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, terutama Pasal 222 yang mengatur tentang *presidential threshold*.

Daftar Pustaka

- Arifin, Anwar, *Komunikasi Politik (Filsafat-Paradigma-Teori-Tujuan Strategi dan Komunikasi Politik Di Indonesia*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2011.
- Asshiddiqie, Jimly, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jilid II, Konstitusi Press, Jakarta, 2006.
- Casmi Arrsa, Ria, “Pemilu Serentak dan Masa Depan Konsolidasi Demokrasi”, *Jurnal Konstitusi*, No. 3 Vol. 11 September 2014.
- Isra, Saldi, *Pergesaran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial di Indonesia*, RajaGrafindo, Jakarta, 2010.
- Labolo, Muhamadan dan Teguh Ilham, *Partai Politik Dan Sistem Pemilihan Umum Di Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2017.
- Pamungkas, Sigit, *Perihal Pemilihan umum*, Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fisipol UGM, Yogyakarta, 2009.
- Perwira, Indra, “Refleksi Fenomena Judicialization of Politics pada Politik Hukum Pembentukan Mahkamah Konstitusi dan Putusan Mahkamah Konstitusi”, *Jurnal Konstitusi*, No. 1 Vol. 13 Maret 2016.



FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)
Kerjasama dengan Universitas Syiah Kuala,
Kota Banda Aceh, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
4 Oktober 2018





FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)
Kerjasama dengan Universitas Syiah Kuala,
Kota Banda Aceh, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
4 Oktober 2018





FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)
Kerjasama dengan Universitas Syiah Kuala,
Kota Banda Aceh, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
4 Oktober 2018





FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)
Kerjasama dengan Universitas Syiah Kuala,
Kota Banda Aceh, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
4 Oktober 2018





FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)
Kerjasama dengan Universitas Syiah Kuala,
Kota Banda Aceh, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
4 Oktober 2018





FOCUS GROUP DISCUSSION (FGD)
Kerjasama dengan Universitas Syiah Kuala,
Kota Banda Aceh, Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam
4 Oktober 2018

