



## Pembaharuan Kementerian Negara Di Indonesia

Qurrata Ayuni<sup>1</sup>, Charles Simabura<sup>2\*</sup>

<sup>1</sup>Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia

<sup>2</sup>Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, Indonesia

\* Corresponding author's e-mail: [csimabura@gmail.com](mailto:csimabura@gmail.com)

ARTICLE INFO	ABSTRACT
<p><b>Keywords :</b> Kementerian; Pembatasan Kewenangan; Sistem Presidensial.</p> <p><b>How To Cite :</b> Ayuni, Q., &amp; Simabura, C. (2023). Pembaharuan Kementerian Negara Di Indonesia. <i>Nagari Law Review</i>, 7(2), 279-292.</p> <p><b>DOI :</b> 10.25077/nalrev.v.7.i.2.p.279-292.2023</p>	<p>Tulisan ini membahas mengenai gagasan perbaikan terkait kementerian dan jabatan Menteri yang ada di Indonesia. Situasi pelik terkait jabatan Menteri disebabkan adanya potensi penggunaan jabatan menteri untuk kepentingan politis. Disisi lain terdapat harapan public untuk mendapatkan menteri-menteri professional yang tidak politis. Dalam momentum UU 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang masuk dalam long list program legislasi nasional, tulisan ini berupaya memberikan masukan terhadap pembaharuan UU Kementerian tersebut. Menggunakan metode doktrinal, tulisan ini memberikan rekomendasi pembatasan terhadap wakil menteri, menteri koordinator, rangkap jabatan dan kewenangan pembentukan peraturan menteri. Gagasan ini menjadi penting, utamanya untuk memperkuat checks and balances dalam sistem presidensial di Indonesia untuk tidak kehilangan jati dirinya. Penelitian ini menggunakan metode doktrinal dengan mengkaji bahan-bahan kepustakaan untuk mencari landasan teoritis, serta menganalisis data sekunder. Keberadaan menteri dan wakil menteri yang cukup banyak dan merata pada hampir semua partai koalisi membuat mekanisme pengawasan dan legislasi parlemen menjadi lemah, sehingga diperlukan suatu pembatasan. Pembatasan lainnya yang perlu dilakukan adalah terkait kewenangan menteri dalam membentuk peraturan. Dalam hal ini salah satu jalan keluarnya adalah dengan mengembalikan kedudukan delegasi pengaturan dari undang-undang kepada Presiden, bukan peraturan menteri.</p>

### 1. Pendahuluan

Saat tulisan ini ditulis, pada awal tahun 2023, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara (UU Kementerian Negara) telah masuk dalam salah satu long list Program Legislasi Nasional Tahun 2020-2024. Perubahan UU Kementerian diusulkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang juga saat ini didominasi oleh partai pendukung eksekutif. Melalui perubahan UU Kementerian, publik berharap pada kinerja pemerintah yang lebih optimal melalui kabinet yang professional.<sup>1</sup>

Menteri, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah kepala suatu departemen (anggota kabinet), merupakan pembantu kepala negara dalam melaksanakan urusan (pekerjaan) negara. Adapun Menteri Negara yang selanjutnya disebut menteri menurut UU 39 Tahun 2008 adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian.

<sup>1</sup> Nabbs-Keller, G. (2013). *Reforming Indonesia's foreign ministry: Ideas, organization and leadership*. *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, 35(1), 56-82.

Kewenangan untuk memilih Menteri merupakan hak prerogative Presiden.<sup>2</sup> Secara konstitusional, pengaturan mengenai menteri dan kementerian dapat ditemukan pada Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan:

“(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.”

Jimly Asshiddiqie menyatakan, bahwa dalam sistem presidensial, posisi menteri dapat dengan mudah diisi oleh para profesional (zaken kabinet) dari pada diisi oleh para politisi.<sup>3</sup> Namun terdapat kecenderungan bahwa eksekutif juga menggunakan posisi-posisi dalam kementerian, baik jabatan menteri maupun wakil menteri sebagai bentuk dukungan parpol dalam parlemen.

Meskipun UUD NRI 1945 hanya mengenal jabatan menteri, namun UU Kementerian Negara juga menambahkan klausula jabatan baru yakni Wakil Menteri. Isu mengenai wakil menteri ini juga cukup menarik perhatian public, karena dianggap menjadi alat tawar menawar dukungan politik bagi Presiden dan parlemen.<sup>4</sup>

Keberadaan wakil menteri juga mendapatkan pro dan kontra lantaran jumlahnya yang kian hari makin bertambah.<sup>5</sup> Pasal 10 UU Kementerian Negara mengatur bahwa Presiden dapat mengangkat wakil Menteri pada kementerian tertentu dalam hal terdapat beban kerja yang memerlukan penanganan secara khusus. Namun tidak disebutkan jumlah maksimal yang dapat dipilih. Sehingga pada saat tulisan ini ditulis, terdapat Kementerian BUMN yang memiliki tiga orang wakil menteri.

Isu lain yang juga menjadi perhatian public adalah adanya gejala rangkap jabatan yang diampu oleh pada Menteri dan Wakil Menteri sebagai pimpinan partai maupun pengurus partai. Menurut Jimly Asshiddiqie, fenomena rangkap jabatan menteri dan wakil menteri sebagai pimpinan partai politik maupun komisaris merupakan bentuk penyepelekan etika.<sup>6</sup>

Fenomena unik dalam kementerian juga yang terjadi dalam Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemendikbudristek). Pada pertemuan internasional yakni United Nations Transforming Education Summit di markas besar PBB. Di hadapan delegasi dari sejumlah negara, Menteri Pendidikan, Kebudayaan, Riset dan Teknologi, Nadiem Makarim, menyatakan adanya tim banyangan (*shadow organization*) yang berjumlah 400 orang yang terdiri dari manajer dan ilmuwan.<sup>7</sup>

Isu mengenai *shadow organization* merupakan gejala yang hampir mirip yang terjadi dalam banyak pemerintahan dan birokrasi. Manakala terpilih seseorang sebagai menteri atau pimpinan jabatan lainnya dalam pemerintahan, maka ada kecenderungan pejabat tersebut akan mengambil staf ahli dari luar instansi tersebut. Padahal didalam instansi dimana pejabat tersebut ditempatkan juga terdapat sejumlah pejabat karir dan fungsional sebagai Apartur Sipil Negara (ASN) dan Pegawai Negeri Sipil (PNS). Keberadaan *shadow organization* tersebut baik dalam bentuk adhoc maupun sebagai staff khusus yang tidak melibatkan pegawai internal berpotensi untuk melahirkan manajemen yang tidak berkelanjutan (*un-sustainable birocracy*). Dengan kata lain, terdapat

<sup>2</sup> Kelbular, Jacoba FX, Saartje Sarah Alfons, and Hendry John Piris. (2022). "Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Menteri." *TATOHI: Jurnal Ilmu Hukum* 2.7, 728-738.

<sup>3</sup> Asshiddiqie, J. (2010). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, hal. 325.

<sup>4</sup> Wijaya, A. (2019). "Mekanisme Koordinasi dan Singkronisasi Lembaga Kementerian Negara Suatu Praksis Menuju Kabinet Yang Efektif." *Al Ahkam* 15.2, 69-80.

<sup>5</sup> Ulya, Z. (2016). "Kedudukan Wakil Menteri Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (Position of Deputy Minister of State in The Sistem Operation of Government Under The 1945 Constitution of The Republic of Indonesia)." *Jurnal Legislasi Indonesia* 13.

<sup>6</sup> <https://wartaekonomi.co.id/read422262/soroti-ketum-parpol-yang-jadi-menteri-jimly-asshiddiqie-hancurnya-martabat-bangsa>

<sup>7</sup> <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-63052466>

kecenderungan bagi pejabat untuk membawa gerbong dari luar dari pada membangun manajemen budaya dengan Sumber Daya Manusia (SDM) yang telah tersedia dalam instansi yang ada.

Beberapa isu lainnya juga terkait dengan kewenangan membuat peraturan menteri yang harus dibatasi pada bentuk peraturan kebijakan saja (*beleids regels*). Hal itu berkaitan pula dengan doktrin *presidential lawmaking* dan *non delegation doctrine* yang membatasi kewenangan pembentukan peraturan eksekutif di negara dengan sistem presidensial.<sup>8</sup> Sehingga seharusnya, sejumlah pembatasan dan pengaturan lebih ketat dapat dimasukkan dalam revisi UU Kementerian Negara untuk memastikan adanya keselarasan antara fungsi utama menteri dalam penguatan sistem presidensial. Lebih jauh, penataan ini akan juga memberi dampak pada penguatan sistem checks and balances yang bermanfaat bagi demokrasi di Indonesia.<sup>9</sup>

## 2. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode doktrinal dengan mengkaji bahan-bahan kepustakaan untuk mencari landasan teoritis, serta menganalisis data sekunder guna melihat praktik terhadap masalah yang diangkat.<sup>10</sup> Jenis data yang digunakan adalah data sekunder yang didapat dari penelitian terdahulu yang relevan untuk menjawab permasalahan yang diangkat. Dalam penelitian ini alat pengolahan data dan bahan dilakukan dengan studi kepustakaan. Metode pengolahan data dan analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dengan berdasarkan persepsi penulis.

## 3. Kementerian Dalam Sistem Presidensial

Ciri kekuasaan eksekutif dalam sistem presidensial, ditunjukkan dengan adanya hak prerogative yang hampir besar dimiliki oleh Presiden dalam memilih menteri.<sup>11</sup> Hal ini disebabkan adanya dua pemilihan yang salah satunya adalah pemilihan langsung Presiden. Oleh karenanya legitimasi langsung yang dimiliki itulah, maka sistem presidensial memiliki ciri khusus yakni masa jabatan yang tetap sehingga tidak dapat dijatuhkan karena mosi tidak percaya oleh parlemen.<sup>12</sup> Presiden dalam sistem presidensial hanya dapat dijatuhkan dengan mekanisme khusus yang dikenal dengan pemakzulan. Dengan kata lain, kekuasaan eksekutif sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan dalam sistem presidensial untuk memilih menteri adalah sangat kuat.

Berbeda dengan sistem parlementer, dimana kepala pemerintahan merupakan hasil dari negoisasi parlemen. Keberadaan mosi percaya atau yang disebut juga vote of confidence membutuhkan konsolidasi partai-partai yang duduk dalam parlemen dalam pembentukan pemerintahan. Dalam situasi tersebut maka keberadaan kepala pemerintahan yakni perdana menteri menjadi sangat membutuhkan dukungan parlemen. Hal ini disebabkan, pemerintahan dapat dengan mudah dijatuhkan tanpa adanya dukungan parlemen yang biasanya diberikan jabatan sebagai menteri.

Perbedaan sistem ini kemudian mempengaruhi cara penunjukan menteri sebagai pembantu esekutif dalam pemerintahan.<sup>13</sup> Dalam sistem presidensial, kebutuhan untuk mengkomodir dukungan parlemen sebenarnya tidak begitu kohesive. Hal ini dikarenakan dukungan pemilih yang secara langsung sudah cukup memberikan dasar legitimasi bagi presiden untuk membentuk kabinet. Oleh

<sup>8</sup> Simabura, C. (2022). *Peraturan Menteri dalam Praktik Sistem Presidensial Setelah Perubahan UUD NRI 1945*, Jakarta: Rajawali Pers, hal 304.

<sup>9</sup> Tjiptoherijanto, P. (2007). "Civil service reform in Indonesia". *International Public Management Review*, 8(2), hal 31-44.

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, (2001), *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada, 13.

<sup>11</sup> Moh. Mahfud MD, (2001), *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 74.

<sup>12</sup> Saldi Isra, *Sistem Pemerintahan Indonesia, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial*, (Jakarta:Rajawali Pers, 2018), hal. 20.

<sup>13</sup> Liu, Christin Nathania. (2022). "Kedudukan Kementerian Negara Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia." *Lex Privatum* 10.5.

karenanya, pemilihan menteri dalam sistem presidensial secara teoritis dapat dilakukan menggunakan zaken kabinet atau kabinet ahli.<sup>14</sup>

Jimly Asshiddiqie menyatakan pemilihan menteri dalam sistem presidensial seharusnya dapat mengutamakan syarat teknis kepemimpinan dari pada syarat dukungan politis.<sup>15</sup> Dalam kondisi ini maka presiden dapat benar-benar mengendalikan kabinet yang disusunnya. Hal inilah yang menjadikan hak prerogative presiden untuk memilih menteri menjadi sangat besar. Sehingga presiden tidak memerlukan persetujuan dan konformitas dari parlemen untuk menyusun kabinet yang dianggapnya mampuni untuk mengelola negara.

Namun harus dipahami pula, bahwa kuasa presiden yang cukup kuat dalam pembentukan kabinet juga berkaitan dengan hubungan menteri yang dalam sistem presidensial, bertanggung jawab langsung kepada presiden.<sup>16</sup> Selain itu, menteri tidak hanya berperan sebagai kepala departemen pemerintah saja, melainkan juga memainkan peranan kunci dalam hubungan eksekutif ke legislatif dalam proses legislasi.<sup>17</sup> Oleh karena itu, dalam sistem presidensial pengangkatan kabinet merupakan kunci penting dalam memahami strategi presiden.<sup>18</sup>

Namun dalam sistem parlementer, seorang perdana menteri sangat mengandalkan posisi menteri sebagai bentuk negosiasi demi stabilitas pemerintahan. Oleh karenanya, alih-alih mampu untuk menyediakan menteri yang ahli dan professional maka jabatan menteri biasanya diduduki oleh pimpinan partai dalam parlemen.

Keberadaan zaken kabinet (kabinet yang diisi oleh menteri professional dan ahli) dalam sistem presidensial lebih mudah dilakukan.<sup>19</sup> Sejumlah pendapat mengatakan keberadaan zaken kabinet akan membuat pemerintahan tidak menjadi alat politik dan kantong-kantong pendanaan partai.<sup>20</sup> Isu bahwa menteri yang berasal dari parpol cenderung politis dan diragukan keahliannya merupakan isu yang cukup marak dibicarakan. Oleh karenanya keinginan untuk mengembalikan kabinet dengan sisi professional menjadi penting agar tidak menjadi sapi perah partai.

Sayangnya, kondisi untuk membuat kabinet yang professional di Indonesia, sedikit banyak terpengaruh dengan hadirnya pengaturan mengenai syarat pencalonan presiden atau yang dikenal dengan Presidential Threshold. Meskipun UUD NRI 1945 tidak secara langsung mensyaratkan adanya dukungan partai dalam jumlah tertentu, namun pengaturan presidential threshold dinyatakan berlaku sebagai open legal policy.

Adapun pengaturan mengenai Presidential Threshold dapat ditemukan dalam Pasal 222 UU 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum (UU Pemilu) sebagai berikut: "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 DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya." Melalui pasal tersebut maka setiap capres membutuhkan dukungan partai-partai dalam parlemen untuk masuk dalam bursa pencalonan.

Hal inilah yang kemudian menyebabkan adanya kecenderungan bagi Presiden untuk memberikan kursi-kursi menteri bagi partai politik sebagai bentuk balasan dari dukungan politik yang dalam

<sup>14</sup> Nggilu, Novendri, and Fence M. Wantu. (2020). "Menapaki Jalan Konstitusional Menuju Zaken Kabinet: Ikhtiar Mewujudkan Pemerintah Berkualitas Konstitusi." *Jurnal Hukum Samudra Keadilan* 15.1, 126-140.

<sup>15</sup> Asshiddiqie, J. (2010). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, hal. 325

<sup>16</sup> Simabura, C. *Peraturan Menteri...*, *Op.Cit.*, hal, 325.

<sup>17</sup> Octavio Amorim Neto. (2006). "The Presidential Calculus Executive Policy Making and Cabinet Formation in The Americas", *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 4. dalam *Ibid*.

<sup>18</sup> *Ibid*.

<sup>19</sup> Fahlevi, Reja, and Darul Huda Mustaqim. (2020). "Kolaborasi Kabinet Zaken dan Kabinet Koalisi dalam Pembentukan Kabinet Efektif." *Jurnal Ilmiah Mimbar Demokrasi* 19.02, 48-54.

<sup>20</sup> Djayadi Hanan, (2014), *Menakar Presidensialisme Multipartai Indonesia, Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis Dalam Konteks Indonesia*, Jakarta: Mizan, 187.

pencalonan. Misalnya pada saat tulisan ini dibentuk maka untuk jabatan menteri dan wakil menteri yang berasal dari partai politik per 7 September 2022, dengan rincian sebagai berikut:

**Tabel 1 Komposisi Menteri Kabinet Indonesia Maju Per 7 September 2022**

Nama	Posisi	Partai	Jumlah & Persentase Kursi DPR
<b>Menteri</b>			
Yasonna H. Laoly	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia	PDI Perjuangan	128 Kursi (22%)
I Gusti Ayu Bintang Darmawati	Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak		
Tri Rismaharini	Menteri Sosial		
Abdullah Azwar Anas	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi		
Airlangga Hartarto	Menteri Koordinator Bidang Perekonomian	Golongan Karya	85 Kursi (15%)
Luhut Binsar Panjaitan	Menteri Koordinator Bidang Maritim dan Investasi		
Agus Gumiwang Kartasasmita	Menteri Perindustrian		
Zainudin Amali	Menteri Pemuda dan Olahraga		
Syahrul Yasin Limpo	Menteri Pertanian	Nasional Demokrat	59 Kursi (10%)
Siti Nurbaya Bakar	Menteri Lingkungan Hidup dan Kehutanan		
Johnny Gerald Plate	Menteri Komunikasi dan Informatika		
Abdul Halim Iskandar	Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal	PKB	58 Kursi (10%)
Ida Fauziah	Menteri Ketenagakerjaan		
Yaqut Cholil Qoumas	Menteri Agama		
Prabowo Subianto	Menteri Pertahanan	Gerindra	78 Kursi (14%)
Sandiaga Salahuddin Uno	Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif		
Suharso Manoarfa	Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional	PPP	19 Kursi (3%)

Zulkifli Hasan	Menteri Perdagangan	PAN	44 Kursi (8%)
<b>Wakil Menteri</b>			
John Wempi Wetipo	Wakil Menteri Dalam Negeri	PDI Perjuangan	128 Kursi (22%)
Jerry Sambuaga	Wakil Menteri Perdagangan	Golongan Karya	85 Kursi (15%)
Zainut Tauhid Saadi	Wakil Menteri Agama	PPP	19 Kursi (3%)
Raja Juli Antoni	Wakil Menteri Agraria dan Tata Ruang	PSI	0 Kursi
Angela Tanoesoedibjo	Wakil Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	Persatuan Indonesia	0 Kursi
Afriansyah Noor	Wakil Menteri Ketenagakerjaan	PBB	0 Kursi

Berdasarkan tabel di atas, PDI Perjuangan memperoleh kursi 4 menteri dan 1 wakil menteri. Kemudian, dilanjutkan oleh Golongan Karya yang memperoleh jumlah yang sama dengan PDI Perjuangan yaitu 4 menteri dan 1 wakil menteri. Di bawah perolehan kedua partai tersebut, terdapat PKB dan Nasional Demokrat yang sama-sama memperoleh 3 kursi Menteri. Setelah Nasional Demokrat, terdapat Partai Gerindra yang memperoleh 2 kursi menteri. Di posisi terakhir partai politik yang mendapatkan kursi menteri terdapat PPP yang memiliki 1 kursi menteri dan 1 kursi wakil menteri dan PAN yang memiliki 1 kursi menteri. Selain itu, terdapat pula partai-partai yang memperoleh kursi wakil menteri saja yaitu PSI, Persatuan Indonesia, dan PBB.

Tabel di atas menunjukkan pula data jumlah kursi DPR yang diperoleh oleh masing-masing partai yang mendapatkan kursi menteri dan wakil menteri. Kedua data tersebut membentuk suatu pola di mana Partai dengan jumlah kursi DPR yang lebih banyak akan memperoleh kursi menteri yang lebih banyak pula. Hal tersebut tercermin dari PDI Perjuangan dan Golongan Karya yang memiliki menteri dan wakil menteri terbanyak memiliki jumlah kursi DPR terbanyak pula. Selanjutnya, Nasional Demokrat dan PKB memiliki jumlah kursi menteri yang sama pula di mana hal tersebut sejalan dengan persentase kursi DPR masing-masing partai yang serupa. Hal tersebut berlaku pula pada PPP yang memperoleh 1 Menteri dan 1 Wakil Menteri di mana hanya memperoleh kursi DPR sebanyak 19 buah saja.

Hal tersebut juga berlaku pada posisi Wakil Menteri di mana partai yang memperoleh kursi Wakil Menteri saja di dalam kabinet merupakan partai politik pendukung pemerintah yang tidak memiliki kursi di DPR. Meskipun demikian, terdapat anomali pada Partai Gerindra dan PAN terhadap perolehan kursi menteri yang dimilikinya. Gerindra sebagai pemenang pemilu ketiga hanya memperoleh 2 kursi menteri, padahal jumlah kursi DPR miliknya lebih banyak daripada Nasional Demokrat dan PKB. Hal serupa juga dialami oleh PAN yang notabene merupakan partai menengah hanya memperoleh 1 kursi menteri, padahal jumlah kursi DPR miliknya lebih banyak dibandingkan PPP. Anomali yang dialami oleh kedua partai tersebut dikarenakan kedua partai tersebut bukan partai yang mendukung Pemerintah Presiden Joko Widodo sejak masa pencalonan di mana keduanya baru bergabung setelah Presiden terpilih dan Pemerintahan terbentuk.

Pengaturan mengenai keberimbangan antara unsur politis dan unsur professional merupakan sebuah dilemma yang terjadi. Meski demikian tiap pemerintahan berupaya untuk melakukan penyeimbangan terhadap hal tersebut. Dalam Kabinet Indonesia Maju, Untuk jabatan menteri,

komposisi partai politik dibanding nonpartai politik adalah 18 berbanding 16 per 7 September 2022. Sedangkan untuk jabatan wakil menteri 8 dari 15 wakil menteri adalah berasal dari partai politik.

Penulis menilai, keberadaan menteri dan wakil menteri yang cukup banyak dan merata pada hampir semua partai koalisi membuat mekanisme pengawasan dan legislasi parlemen menjadi lemah. Sebagaimana dikutip pada tulisan "*The disappearance of the 'legislative model': Indonesian parliament's experience in response to Covid-19*", maka terdapat kecenderungan bahwa eksekutif dengan partai supporternya yang besar di parlemen cenderung mengendalikan agenda parlemen.<sup>21</sup> Hal ini tentunya berdampak pada rendahnya mekanisme checks and balances dengan hampir tidak ada perlawanan dari oposisi.

#### 4. Pembatasan

Meskipun adanya batasan mengenai jumlah kementerian dalam UU Kementerian Negara, sayangnya pembatasan ini tidak dapat ditemukan dalam jumlah wakil menteri. Pasal 10 UU Kementerian Negara menyatakan "Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penangan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu". Adapun pembatasan terhadap jumlah menteri terdapat dalam Pasal 15 UU Kementerian Negara yakni "Jumlah keseluruhan Kementerian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 paling banyak 34 (tiga puluh empat)." Sayangnya tidak ada pembatasan mengenai berapa jumlah wakil menteri.<sup>22</sup>

Pada periode sebelum adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011, Jabatan Wakil Menteri merupakan Jabatan Karir. Hal itu dijelaskan pada penjelasan Pasal 10 Undang-Undang nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara menyebutkan bahwa "Yang dimaksud dengan "Wakil Menteri" adalah pejabat karir dan bukan merupakan anggota kabinet". Dengan demikian jelas menurut penjelasan Pasal 10 Undang-Undang nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara merupakan pejabat karir sebagaimana tersebut diatas. Namun berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011 yang dalam amar putusannya menyatakan Penjelasan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dinyatakan tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Penulis tidak mempermasalahkan mengenai persoalan jabatan karir dan bukan jabatan karir sebagaimana yang telah diputus oleh Mahkamah Konstitusi. Namun yang menjadi perhatian penulis adalah adanya jabatan wakil menteri yang berjumlah tiga wakil dalam satu kementerian. Hal tersebut dapat ditemukan dalam Jabatan Wakil Menteri Badan Usaha Milik Negara (Wamen BUMN) yang berjumlah tiga orang yakni, Budi Gunadi Sadikin, Kartika Wirjoatmodjo dan Pahala Mansury. Jumlah wakil menteri yang tidak ada batasannya ini membuat praktik untuk menunjuk wakil menteri menjadi sangat bebas. Oleh karenanya perlu ada pembatasan jumlah maksimal satu orang wakil menteri untuk memberikan kepastian hukum yang juga berdampak pada keuangan negara.

Pembatasan lainnya juga perlu diatur dalam UU Kementerian Negara adalah mengenai jabatan staff ahli dan staff khusus.<sup>23</sup> Pasal 11 UU Kementerian Negara mengamanatkan pembentukan peraturan presiden guna memberikan pengaturan lebih lanjut mengenai tugas, fungsi, dan susunan organisasi Kementerian yang telah ditindaklanjuti dengan Perpres Organisasi Kementerian Negara. Namun dalam perpres tersebut, juga diatur materi muatan lain yang memperluas unsur susunan organisasi Kementerian seperti Staf Ahli, dan Staf Khusus Menteri.

<sup>21</sup> Fitra Arsil, Qurrata Ayuni & Ariesy Tri Mauleny. (2022). The disappearance of the 'legislative model': Indonesian parliament's experience in response to Covid-19, *The Journal of Legislative Studies*, DOI: [10.1080/13572334.2022.2067948](https://doi.org/10.1080/13572334.2022.2067948)

<sup>22</sup> Agustina, E. (2018). "Kewenangan Wakil Menteri di Indonesia Ditinjau dari Hukum Administrasi Negara." *Jurnal Hukum Media Bhakti*.

<sup>23</sup> Maulana, Muhammad Luthfi. (2020). "Kedudukan Dan Wewenang Staf Khusus Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", Disertasi. Fakultas Hukum Universitas Pasundan.

Realitas adanya kebutuhan staff ahli dan staff khusus memang sering kali membuka pintu politisasi bagi partai untuk menaruh orang-orang partai secara lebih lanjut dalam kementerian yang lemah dalam akuntabilitas.<sup>24</sup> Namun hal ini tentu perlu dibatasi, bahwa keberadaan staff khusus dan ahli tersebut tidak boleh menjadi dan berubah menjadi shadow organization yang tumbuh dalam kementerian. Oleh karenanya perlu ada pembatasan misalnya terkait jumlah maksimal satu atau dua staff khusus atau staff ahli saja.

Pembatasan ini memang belum diatur dalam UU Kementerian Negara dan berpotensi memberikan tafsiran beragam. Namun dalam konteks reformasi birokrasi dan pemerintahan yang baik, penggunaan staff khusus dan staff ahli yang berlebihan justru membuat birokrasi menjadi gemuk. Disisi lain, keberadaan staff ahli dan staff khusus yang berlebihan berpotensi menjadikan manajemen kementerian menjadi tidak berkelanjutan dengan tidak memaksimalkan SDM internal kementerian.

## 5. Posisi Menteri Koordinator

Dalam membentuk dan melakukan penataan terhadap kelembagaan yang secara langsung berada di bawah Presiden, posisi Presiden sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia (UUD) 1945 yang menyatakan “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*” merupakan basis hukum utama. Sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara, Presiden berwenang menentukan struktur pemerintahan yang berada di bawahnya.<sup>25</sup>

Adapun struktur dimaksud adalah kementerian negara sebagai perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Selain struktur, Presiden sepenuhnya juga berwenang menentukan siapa (menteri) yang akan memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan di masing-masing kementerian. Perihal Kementerian Negara, dalam Pasal 17 UUD 1945 diatur sebagai berikut:

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

Untuk keperluan koordinasi antar kementerian dalam rumpun yang sama, pada dasarnya tidak diperlukan keberadaan Kementerian Koordinator yang sudah ada saat ini. Fungsi koordinasi sebetulnya dapat dilakukan secara langsung oleh Wakil Presiden. Bahkan fungsi Wapres seperti itu sudah pernah dipraktikkan pada era Presiden Gus Dur. Di mana Presiden Gus Dur memberikan kewenangan kepada Wakil Presiden melalui Keppres Nomor 121 Tahun 2000 Tentang Penugasan Presiden Kepada Wakil Presiden Untuk Melaksanakan Tugas Teknis Pemerintahan Sehari-hari. Dalam Pasal 2 Keppres tersebut dinyatakan:

Dalam membantu Presiden menjalankan fungsi pelaksanaan kebijakan pemerintahan, Wakil Presiden bertugas:

- a. menyusun program dan agenda kerja kabinet serta menentukan fokus dan prioritas kebijakan pemerintahan;
- b. memimpin sidang kabinet, menyimpulkan hasilnya dan menjelaskannya untuk diketahui seluruh rakyat;
- c. memberi pengarahan dan petunjuk para anggota kabinet;

<sup>24</sup> John Alder, (1999), *Constitutional And Administrative Law*, London: Macmillan Education UK, 267.

<sup>25</sup> Dewansyah, Bilal, and M. Adnan Yazar Zulfikar. (2016). “Reafirmasi Sistem Pemerintahan Presidensial dan Model Pertanggungjawaban Presidensial dalam Perubahan UUD 1945: Penelusuran Sebab dan Konsekuensi.” *Padjadjaran Journal of Law* 3, no. 2, 285–309.



- d. memantau, mengawasi dan menilai kinerja para anggota kabinet dalam melaksanakan program dan agenda kerja kabinet;
- e. melakukan koordinasi dengan lembaga tinggi negara lainnya untuk meperlancar tugas penyelenggaraan pemerintahan;
- f. mengambil keputusan operasional dalam rangka pelaksanaan tugas teknis pemerintahan sehari-hari; dan
- g. menandatangani surat keputusan yang berisi kebijakan penetapan yang telah disetujui oleh Presiden.

Kehadiran Menteri Koordinator didasarkan pada Pasal 14 Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 Tentang Kementerian Negara yang berbunyi: *"Untuk kepentingan sinkronisasi dan koordinasi urusan Kementerian, Presiden dapat membentuk Kementerian koordinasi."* Rumusan pasal diatas hanya menggunakan kata "dapat" untuk membentuk kementerian koordinator artinya kementerian tersebut dapat diadakan ataupun ditiadakan tergantung kebutuhan dan pertimbangan dari Presiden.

Sebenarnya jika merujuk pada rumusan Pasal 17 UUD NRI 1945 yang hanya mengenal menteri negara maka penting kiranya menelusuri kembali risalah perubahan UUD 1945 mengenai urgensi pembentukan menteri koordinator.<sup>26</sup> Setidaknya terdapat dua pendapat yang berkembang yaitu menyatakan perlu dan tidak perlu adanya menko.

Pendapat yang menghendaki penghapusan jabatan menko lebih dominan jika dibandingkan dengan yang setuju keberadaan menko. Bahkan yang menyatakan setuju pun memberikan kebebasan kepada presiden untuk membentuknya bukan sebuah kewajiban. Artinya walaupun akan dibentuk, pembentukannya dikembalikan kepada hak prerogratif presiden. Perdebatan tersebut setidaknya dapat ditelusuri sebagai berikut:

- a. F-PDU dengan juru bicaranya, Asnawi Latief, menyatakan sebagai berikut. *"...kementerian negara itu harus kementerian baku. Jangan menurut selera kepala negara yang dipilih. Hendaknya menko-menko yang ada itu dihapus. Pengalaman kami di luar negeri sulit secara protokoler. Menko itu perdana menteri atau senior ministry itu juga nggak jelas, jadi ma baina. Baina perdana menteri baina menteri, jadi gimana itu dan kalau itu disejajarkan menteri menko kita marah..."*<sup>27</sup>
- b. Khofifah Indar Parawansa dari F-KB mengusulkan materi pasal tentang kementerian negara, sebagai berikut. *"...Kemudian yang keempat : "Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintah". Tidak ada lagi menko, tidak ada lagi menteri negara, tidak ada lagi menteri muda..."*<sup>28</sup>
- c. Lukman Hakim Saifuddin dari F-PPP, *"...mengusulkan agar setiap menteri memimpin departemen. Fraksi kami mengusulkan bahwa menteri-menteri itu, nantinya dia harus memimpin departemen."*<sup>29</sup> *...oleh karenanya, kalau kita melihat perjalanan selama ini, menko, menteri negara itu sudah tidak ada. Jadi setiap menteri itu, memimpin departemen. Jadi menteri, menko-menko itu tidak ada lalu menteri negara, ya nanti istilahnya jangan menteri dia..."*<sup>30</sup>
- d. Asnawi Latief dari F-PDU berpendapat bahwa, *"...Seluruh menteri itu menteri negara, seperti kemarin dalam kesempatan yang lalu saya katakan, Indonesia ini memang aneh, ada menko, ada macam-macam sehingga dalam protokol internasional sangat sulit. Jadi tidak menggunakan parameter-parameter global. Oleh karena itu, menko itu segala hapuslah jadi rumusannya yang singkat: "Presiden dibantu oleh menteri-menteri."*<sup>31</sup>
- e. Anggota F-PG, Baharuddin Aritonang mengungkapkan. *"...Kami melihat materi tentang*

<sup>26</sup> Asshiddiqie, J. (2006). *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi RI.

<sup>27</sup> Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Buku 4 Jilid 2, hal, 919.

<sup>28</sup> *Ibid.* hal. 924.

<sup>29</sup> *Ibid.* hal. 928.

<sup>30</sup> *Ibid.* hal. 928.

<sup>31</sup> *Ibid.* hal. 939.

pembentukan penyusunan kabinet dapat kita serahkan sepenuhnya kepada Presiden, itu yang pertama pada prinsipnya. Jika Presiden memandang perlu Menko atau yang Pertama serahkan sepenuhnya kepada Presiden...”<sup>32</sup>

- f. Hendi Tjaswadi dari F-TNI/Polri, menyampaikan pendapat sebagai berikut, “Tadi dikatakan bahwa menteri Pertama itu menggantikan tugas tiga menko. ...Tiga menko saja yang tiga orang yang profesional itu agak kewalahan. Apalagi digantikan oleh satu orang, menteri Pertama. Ini saya kira agak duanya ini, mau serakah ini kalau kita bilang. Salah satu saja. Kalau Wakil Presiden ada, ya mari kita fungsikan Wakil Presiden. Yang sekarang katakanlah tugasnya apa? Nggak jelas, ya kita perjelas. Kalau misalnya menteri Pertama itu sebagai wewenang dari Presiden untuk mengangkat, ya silakan saja. Tetapi tidak dimunculkan di dalam Undang-Undang Dasar seperti disampaikan oleh Pak Seto tadi. Kalau dimunculkan berarti timbul tanda tanya kenapa kita pakai dua organisasi satu dua lembaga, Wakil Presiden dan menteri pertama. Yang dua-duanya katakanlah tugasnya yang satu mau diperinci yang satu dipertanyakan. Oleh karena itu kami berpendapat kalau kita masih tetap mempertahankan Wakil Presiden maka menteri Pertama ini seyogyanya tidak ada. Ya menko ya silakan lah. Menko itu hak prerogatif Presiden, silakan lah itu. Kalau toh Menko itu tidak ada di dalam Undang- Undang Dasar. Yang ada kan menteri”<sup>33</sup>
- g. Pataniari Siahaan dari F-PDIP mengatakan sebagai berikut. “Kemudian, yang kedua mengenai masalah pengangkatan, pemberhentian. Ini kami juga merasa ada perlu kita klarifikasi kembali, apakah kita menetapkan Undang- Undang Dasar ini ada perbedaan lebih tinggi antara satu menteri dengan menteri yang lain. Kita tidak mengatakan bahwa menko-menko lebih tinggi atau misalnya menteri pertama. Jadi, membuat satu proses seperti ini tiba- tiba, menurut kami kurang tepat. Jadi masih perlu ada kelengkapan lain mungkin, baru bisa cantelkan hal-hal ini.”<sup>34</sup>
- h. Baharuddin Aritonang dari F-PG menanggapi beberapa hal menyangkut kementerian negara. Berikut ini pendapatnya. “...Kalau mau kita lihat dari awal kalimat yang lebih tegas di situ adalah “menteri negara memimpin departemen.” Awal mulanya kan begitu? Departemen. Karena itu sebenarnya yang fix itu adalah departemen. Cuma memang ketika zaman Pak Harto, dibentuklah kemudian menteri negara ini tidak memimpin departemen forto polio. Ada menmud, kemudian menteri negara, menko. Nah, kemudian jadi kacau balau.”<sup>35</sup>

Dari beberapa pendapat yang ada maka dapat disimpulkan bahwa keberadaan menko sangat tergantung pada keinginan dan kebutuhan presiden. Atas dasar itulah maka Undang-undang kementerian negara hanya memberikan norma “dapat” jika ingin membentuk kementerian koordinator. Dengan demikian konstitusionalitas meniadakan keberadaan menko cukup kuat ketimbang membentuknya. Dengan tidak membentuk kementerian koordinator, peran Wakil Presiden tentunya lebih dapat dimaksimalkan, khususnya dalam mengkoordinasi kerja lintas sektoral kementerian.

## 6. Kewenangan Membuat Peraturan

Menteri dalam tugasnya untuk membantu Presiden dalam melaksanakan tugas-tugas pemerintahan diberikan kewenangan untuk membentuk peraturan menteri.<sup>36</sup> Kedudukan dan keberlakuan peraturan menteri bersamaan dengan peraturan perundang-undangan lainnya yang dibentuk oleh lembaga/badan/komisi negara independen (*state auxiliary bodies*) dan lembaga/badan di bawah Presiden (*executive bodies*) diatur di dalam Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011.<sup>37</sup> Berdasarkan ketentuan

<sup>32</sup> *Ibid.* hal. 997.

<sup>33</sup> *Ibid.* hal. 1013.

<sup>34</sup> *Ibid.* hal. 1037.

<sup>35</sup> *Ibid.* hal. 1087.

<sup>36</sup> Maria Farida Indrati S, (2007), *Ilmu Perundang-undangan: (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan)*: Cetakan ke-1, Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 55-56.

<sup>37</sup> Lihat Pasal 8 UU Nomor 12 Tahun 2011 dan penjelasannya. Pasal 8 ayat (1) “Jenis Peraturan Perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan

tersebut, setiap kementerian memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan menteri dalam rangka menjalankan tugas dan fungsinya yang diperintahkan langsung melalui peraturan yang lebih tinggi maupun berdasarkan wewenang umumnya.

Kewenangan cukup luas yang dimiliki oleh menteri untuk membentuk peraturan ternyata menyebabkan permasalahan disharmonisasi, baik secara vertikal dengan peraturan yang berada di atasnya, juga secara vertikal dengan peraturan antar kementerian lainnya. Singgungan dan irisan kewenangan menyebabkan tumpang tindih pengaturan menjadi suatu hal yang tidak dapat dihindarkan.<sup>38</sup> Sebab, setiap kementerian mengeluarkan peraturannya masing-masing sebagai dasar teknis pelaksanaan tugasnya. Masalah lainnya yang kemudian memperumit situasi pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah banjir regulasi (*regulation flood*) akibat banyak peraturan menteri yang eksis dan tidak dicabut.<sup>39</sup>

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Charles Simabura (Baca: Penulis) dalam disertasinya, dalam kurun waktu 2004-2019 terdapat 2.964 delegasi dan atribusi pengaturan dari undang-undang kepada peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.<sup>40</sup> Dari jumlah tersebut sebanyak 1.098 (37,1%) delegasi diberikan kepada menteri dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan.<sup>41</sup> Jika dikaitkan dengan teori delegasi, bentuk seperti ini menjadi tidak tepat. Sebab, konsep pembentukan peraturan pelaksana (*delegated delegation*) peraturan menteri seharusnya merupakan peraturan sub-delegasi, namun kenyataannya undang-undang sering kali memilih peraturan menteri sebagai bentuk peraturan yang mendapatkan delegasi langsung.<sup>42</sup>

Dalam penelitian yang sama, turut dianalisis pula 747 peraturan menteri yang dikeluarkan dalam kurun waktu 2005-2020 untuk melihat sumber kewenangan pembentukan peraturan menteri yang ada. Hasilnya, ditemukan bahwa sebanyak 487 (65,2%) peraturan menteri dibentuk atas dasar atribusi dan sebanyak 260 (34,8%) peraturan menteri dibentuk atas dasar delegasi dan sub-delegasi.<sup>43</sup> Dilihat dari materi muatannya, peraturan menteri yang ada saat ini tidak semuanya berisi pengaturan, namun ada pula peraturan menteri yang berisi petunjuk, pedoman, maupun penetapan.<sup>44</sup> Artinya, ada berbagai materi muatan peraturan menteri yang pada dasarnya lebih tepat berada dalam suatu ketetapan menteri saja. Belum lagi, berbagai peraturan menteri yang berisi pengaturan lebih terlihat mengulangi norma yang bersifat umum yang ada di dalam undang-undang, dengan sedikit tambahan aturan teknis.<sup>45</sup>

Ditinjau dari sistem presidensial yang dianut Indonesia, kekuasaan menteri berasal dari kekuasaan presiden yang didelegasikan untuk menjalankan fungsi pemerintahan. Hal itu terlihat jelas dari pengaturan UUD 1945 yang menyebutkan bahwa menteri memiliki fungsi dan tugas membantu Presiden.<sup>46</sup> Sehingga, segala bentuk kewenangan yang dimiliki oleh menteri pada dasarnya dibatasi

---

Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat". Penjelasan Pasal 8 ayat (1) "Yang dimaksud dengan "Peraturan Menteri" adalah peraturan yang ditetapkan oleh menteri berdasarkan materi muatan dalam rangka penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan".

<sup>38</sup> Jimly Asshididqie, (2006), *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MK, 239.

<sup>39</sup> Simabura, C. (2022). *Peraturan Menteri dalam...*, *Op.Cit.*, hal 7

<sup>40</sup> *Ibid*, hal 257, Penelusuran ini dilakukan dengan melihat bagaimana 414 undang-undang mendelegasikan pengaturan materi muatannya secara lebih lanjut melalui peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dengan nomenklatur: a. ...diatur dalam b. ...diatur dengan c. ...ditetapkan dengan d. ...ditetapkan dalam

<sup>41</sup> *Ibid*, hal 258

<sup>42</sup> *Ibid*, hal 317

<sup>43</sup> *Ibid*, hal 294

<sup>44</sup> *Ibid*, hal 316

<sup>45</sup> *Ibid*, hal 319

<sup>46</sup> Pasal 17 UUD NRI 1945, (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

oleh kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden. Dengan kata lain, kewenangan yang dimiliki oleh menteri merupakan derivasi dari kekuasaan Presiden.<sup>47</sup> Namun, keadaan faktual saat ini menunjukkan dalam beberapa keadaan undang-undang mendelegasikan langsung kewenangan mengatur kepada menteri. Bahkan dalam pembentukannya, peraturan menteri juga tidak memerlukan persetujuan ataupun pengesahan dari Presiden. Kondisi ini potensial menggerus kekuasaan Presiden sebagai kepala pemerintahan sekaligus atasan yang mengangkat menteri-menteri tersebut.<sup>48</sup>

Kondisi tergerusnya kekuasaan Presiden di dalam bidang legislasi dengan kehadiran peraturan menteri yang terlalu banyak pada satu sisi juga disebabkan oleh praktik ketatanegaraan di Indonesia yang cenderung tidak ideal. Sebab, jika dilihat dari tataran praktik, menteri memang berperan lebih banyak dalam proses pembentukan kebijakan. Dalam pembentukan undang-undang saja misalnya, yang merupakan bagian dari fungsi legislasi Presiden, menteri memiliki tugas yang jauh lebih besar. Terlihat dari proses pembahasan undang-undang antara DPR dan Presiden. Secara faktual yang hadir dan berperan dalam setiap tahapan pembentukan undang-undang, hingga pemberian persetujuan bersama adalah menteri atas nama Presiden. Sehingga, menteri secara substansial jauh lebih memahami isi dari setiap undang-undang yang dibentuk dari pada Presiden.<sup>49</sup> Padahal kewenangan pembentukannya berada di tangan Presiden, bukan menteri.

Guna mencegah “bola liar” pembentukan peraturan menteri semakin menggerus kekuasaan Presiden dan mengacaukan sistem presidensial di Indonesia, sudah sepatutnya kedudukan peraturan menteri ditegaskan kembali sebagai sub-delegasi dari undang-undang.<sup>50</sup> Melalui penegasan tersebut pembentukan peraturan menteri dapat lebih dikontrol dan tidak terlalu menjamur seperti sekarang ini. Selain itu, juga perlu dilakukan pembatasan pembentukan peraturan menteri melalui kontrol dari Presiden.<sup>51</sup> Konsep ini akan mengembalikan kedudukan delegasi pengaturan dari undang-undang kepada Presiden. Nantinya Presiden melalui peraturan pemerintah dan peraturan presiden dapat mengatur regulasi teknis administratif yang dapat menjadi payung bagi seluruh kementerian dalam melaksanakan tugasnya yang merupakan amanat undang-undang.<sup>52</sup> Sehingga tidak terjadi lagi himpitan kewenangan dan tumpang tindih pengaturan pada level peraturan menteri.

Melalui mekanisme kontrol yang digagas, Presiden juga dapat membatasi pendelegasian peraturan kepada peraturan menteri. Setiap undang-undang yang memerlukan peraturan teknis di bawahnya, dapat mendelegasikan langsung pengaturannya kepada Presiden.<sup>53</sup> Jikalau masih dibutuhkan pengaturan di tingkat kementerian, bentuk yang paling tepat adalah keputusan menteri, yang dapat menjadi acuan kerja internal saja. Jika delegasi pengaturan dari undang-undang kepada peraturan menteri telah dihapuskan, maka kedudukan peraturan menteri hanya menjadi bagian delegasi dari kewenangan mengatur yang dimiliki Presiden.<sup>54</sup> Salah satu upaya yang pengawasan yang dapat dilakukan adalah melalui lembaga peradilan. Terkait mekanisme dan bentuk pengawasannya, apakah akan seperti *judicial review* atau bentuk gugatan atas aturan administratif pemerintah adalah kajian berbeda yang perlu diteliti lebih lanjut.

<sup>47</sup> Simabura, C. (2022). *Peraturan Menteri dalam...*, *Op.Cit.*, hal 386.

<sup>48</sup> *Ibid*, hal 8.

<sup>49</sup> *Ibid*, hal 393.

<sup>50</sup> *Ibid*, hal 398.

<sup>51</sup> *Ibid*, hal 416.

<sup>52</sup> *Ibid*, hal 422.

<sup>53</sup> *Ibid*, hal 425.

<sup>54</sup> *Ibid*, hal 450.

## 7. Simpulan

Keberadaan menteri dan wakil menteri yang cukup banyak dan merata pada hampir semua partai koalisi membuat mekanisme pengawasan dan legislasi parlemen menjadi lemah. Hal itu juga menyebabkan adanya kecenderungan kekuasaan eksekutif dengan support partai yang besar di parlemen cenderung mengendalikan agenda parlemen. Akibatnya, mekanisme checks and balances yang seharusnya terbentuk antara eksekutif dan legislatif tidak berjalan dengan baik, bahkan menjadi tidak berjalan sama sekali. Untuk mengatasi hal tersebut, pembentukan kabinet yang berisi para profesional (zaken cabinet) adalah jalan keluar yang perlu dikedepankan. Presiden harus mampu secara lebih mandiri membentuk kabinet dengan mengembalikan fungsinya sebagai pembantu pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, bukan sebagai alat tawar menawar politik semata.

Jumlah wakil menteri yang tidak dibatasi saat ini menyebabkan praktik penunjukan wakil menteri menjadi sangat bebas. Oleh karenanya, diperlukan pembatasan jumlah maksimal wakil menteri demi memberikan kepastian hukum yang juga berdampak pada keuangan negara. Pembatasan lainnya yang juga diperlukan adalah terhadap jabatan staff ahli dan staff khusus. Hal itu juga dilakukan guna menutup pintu politisasi bagi partai untuk menaruh orang-orang partai secara lebih lanjut dalam kementerian. Terkait posisi menteri koordinator, jika ditelusuri dalam sejarah keberadaannya ketiadaan jabatan menteri koordinator pada dasarnya tidak terlalu mempengaruhi pola kerja pemerintahan. Bahkan dengan tidak adanya, atau dikurangnya posisi menteri koordinator akan mengoptimalkan peran wakil presiden dalam melakukan koordinasi terhadap kementerian-kementerian yang ada. Pembatasan lainnya yang perlu dilakukan adalah terkait kewenangan menteri dalam membentuk peraturan. Dalam hal ini salah satu jalan keluarnya adalah dengan mengembalikan kedudukan delegasi pengaturan dari undang-undang kepada Presiden, bukan peraturan menteri. Jikalau masih dibutuhkan pengaturan di tingkat kementerian, bentuk yang paling tepat adalah keputusan menteri, yang dapat menjadi acuan kerja internal saja.

## Referensi

### Buku

- Charles Simabura. 2022. *Peraturan Menteri dalam Praktik Sistem Presidensial Setelah Perubahan UUD NRI 1945*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Djayadi Hanan, 2014, *Menakar Presidensialisme Multipartai Indonesia, Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis Dalam Konteks Indonesia*, Jakarta: Mizan.
- Jimly Asshiddiqie. 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan, Mahkamah Konstitusi RI.
- \_\_\_\_\_, 2010. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.
- \_\_\_\_\_, 2006, *Perihal Undang-Undang di Indonesia*, Jakarta: Sekretariat Jenderal MK.
- John Alder, 1999, *Constitutional And Administrative Law*, London: Macmillan Education UK.
- Maria Farida Indrati S, 2007, *Ilmu Perundang-undangan: (Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan): Cetakan ke-1*, Yogyakarta: Penerbit Kanisius.
- Moh. Mahfud MD, 2001, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta: Penerbit PT Raja Grafindo Persada,

### Jurnal

- Ahmad Wijaya. "Mekanisme Koordinasi dan Singkronisasi Lembaga Kementerian Negara Suatu Praksis Menuju Kabinet Yang Efektif". *Al Ahkam*, Vol. 15, No. 2, 2019.

- Christin Nathania Liu. "Kedudukan Kementerian Negara Dalam Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia". *Lex Privatum*, Vol. 10, No. 5, 2022.
- Dewansyah, Bilal, and M. Adnan Yazar Zulfikar. "Reafirmasi Sistem Pemerintahan Presidensial dan Model Pertanggungjawaban Presidensial dalam Perubahan UUD 1945: Penelusuran Sebab dan Konsekuensi". *Padjadjaran Journal of Law*, Vol. 3, No. 2, 2016.
- Enny Agustina. "Kewenangan Wakil Menteri di Indonesia Ditinjau dari Hukum Administrasi Negara." *Jurnal Hukum Media Bhakti*, 2018.
- Fitra Arsil, Qurrata Ayuni & Ariesy Tri Mauleny. "The disappearance of the 'legislative model': Indonesian parliament's experience in response to Covid-19". *The Journal of Legislative Studies*, 2022.
- G. Nabbs-Keller. "Reforming Indonesia's foreign ministry: Ideas, organization and leadership". *Contemporary Southeast Asia: A Journal of International and Strategic Affairs*, Vol. 35, No. 1, 2013.
- Kelbulan, Jacoba FX, Saartje Sarah Alfons, and Hendry John Piris. "Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Menteri". *TATOHI: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 7, 2022.
- Muhammad Luthfi Maulana. "Kedudukan Dan Wewenang Staf Khusus Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia". *Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Pasundan*, 2020.
- Nggilu, Novendri, and Fence M. Wantu. "Menapaki Jalan Konstitusional Menuju Zaken Kabinet: Ikhtiar Mewujudkan Pemerintah Berkualitas Konstitusi". *Jurnal Hukum Samudra Keadilan*, Vol. 15, No. 1, 2020.
- Octavio Amorim Neto. "The Presidential Calculus Executive Policy Making and Cabinet Formation in The Americas". *Comparative Political Studies*, Vol. 39, No. 4, 2006.
- Prijono Tjiptoherijanto. "Civil service reform in Indonesia". *International Public Management Review*, Vol. 8, No. 2, 2007.
- Zaki Ulya. "Kedudukan Wakil Menteri Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945 (*Position of Deputy Minister of State in The Sistem Operation of Government Under The 1945 Constitution of The Republic of Indonesia*)". *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 13, 2016.

### Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan
- Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945  
Buku 4 Jilid 2.

### Internet

- <https://wartaekonomi.co.id/read422262/soroti-ketum-parpol-yang-jadi-menteri-jimly-asshiddiqie-hancurnya-martabat-bangsa>.
- <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-63052466>.