

Analisis Yuridis terhadap Penataan Struktur Organisasi Kementerian dalam Rangka Peningkatan Reformasi Birokrasi

Adam Setiawan

Dosen Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, Samarinda,
Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia,
adam@untag-smd.ac.id

Abstract

One of the reasons for the sluggish performance and inefficiency in bureaucratic activities is the number of ministries or cabinet organizational structures that are not ideal. In addition, there are other indications that the performance or bureaucratic activities carried out by the Ministry are far from expectations, namely the strong political element in the process of filling the positions of Minister, Deputy Minister and other strategic positions considering the party system adopted by the multi-party system. The purpose of the research is to analyze and provide recommendations for determining the ideal organizational structure arrangement and to determine the process and dynamics of the appointment of the Ministers of State. The research method used is legal research. normative or doctrinal legal research with a statutory and conceptual approach. The results of the study show that it is necessary to restructure the format that there are only a few Ministries in charge of government affairs, so the vertical organizational structure of the Ministry will also be slim. The dynamics of appointing Ministers, when the President must select candidates for State Ministers selectively by prioritizing criteria that have the integrity and capacity of qualified candidates for Ministers. However, the President is in an ambivalent situation because of the multi-party system which requires the President to form a coalition with the Political Parties in the Parliament in order to obtain a majority vote. Then, in a coalition, the President will distribute ministerial quotas to the supporting political parties.

Keywords: Ministry's, Bureaucracy, Restructuring

Abstrak

Lambannya kinerja dan inefisiensi dalam aktivitas birokrasi salah satunya diakibatkan jumlah struktur organisasi Kementerian atau kabinet yang tidak ideal. Selain itu, ada indikasi lain yang menyebabkan kinerja atau aktivitas birokrasi yang dilakukan oleh Kementerian jauh dari ekspektasi yakni masih kentalnya unsur Politik dalam proses pengisian jabatan Menteri, Wakil Menteri dan posisi strategis lainnya mengingat sistem kepartaihan yang dianut sistem multipartai. Tujuan dari penelitian adalah untuk menganalisa dan memberikan rekomendasi penataan struktur organisasi Kementerian yang ideal serta untuk mengetahui proses dan dinamika pengangkatan Menteri Negara. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif atau penelitian

hukum doktrinal dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil Penelitian menunjukkan perlu dilakukan restrukturisasi dengan format hanya ada beberapa Kementerian yang mengurus urusan pemerintahan, dengan begitu struktur organisasi Kementerian secara vertikal akan ikut ramping. Dinamika pengangkatan Menteri, tatkala Presiden harus memilih kandidat Menteri negara secara selektif dengan mengedepankan kriteria yang memiliki integritas dan kapasitas yang mumpuni calon Menteri. Namun Presiden berada dalam keadaan ambivalen karena sistem multipartai yang membuat Presiden harus berkoalisi dengan Partai Politik yang berada di Parlemen guna mendapat suara mayoritas. Lantas dengan cara berkoalisi Presiden akan membagikan jatah menteri pada Partai Politik pendukung.

Kata Kunci: Kementerian, Birokrasi, Restrukturisasi

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang Masalah

Reformasi 1998 memang mengemban beban yang terlampaui berat. Setelah keberhasilan reformasi politik, terselenggaranya Pemilu regular dan iklim demokrasi yang luar biasa ternyata tidak juga mampu melepaskan Indonesia keluar dari krisis multidimensi secara optimal.¹ Persoalan tentang kebijakan dan pelayanan publik semakin berkembang menjadi isu sentral sehingga membutuhkan upaya penataan terhadap sistem administrasi negara dan sistem kebijakan publik yang lebih partisipatoris.²

Rasanya sulit untuk merealisasikannya jika penyelenggaranya dilakukan dengan perencanaan yang tidak terukur bahkan jauh dari ekspektasi mengingat dari kinerja perangkatnya (birokrat). Kecenderungan para birokrat dengan tindak tanduk yang sarat anomali atau dengan istilah yang dikenal “maladministrasi”. Bahkan stigmatisasi akan “birokrasi lekat dengan korupsi” sebagaimana realitas yang jamak terjadi di Indonesia, birokrasi dan korupsi bisa dianalogikan seperti mata uang logam, yang keduanya tidak terpisahkan, dimana ada birokrasi disitu ada korupsi.³ Hal demikian diakibatkan oleh kekuasaan birokrasi yang begitu besar, ditambah kekuasaan untuk mempergunakan ruang gerak diskresi yang luas tanpa adanya akuntabilitas publik. Oleh karena itu dengan sistem yang ada tersebut memberikan peluang menjamurnya korupsi.⁴

¹ Murtir Jeddawi dan Reformasi Birokrasi, *Kelembagaan, dan Pembinaan PNS* (Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2008), 1.

² Lijan Poltak Sinambela, *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi* (Jakarta: Bumi Aksara, 2014), 33.

³ Zainal Arifin Mochtar, *Korupsi dan UNCAC serta Sistem Hukum Administrasi Negara* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2018), 35.

⁴ Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan Di Indonesia* (Yogyakarta: Thafa Media, 2012), 1.

Bukan hanya persoalan korupsi saja yang menjangkit aktivitas birokrasi kita saat ini, namun lebih pada kenyataan akan lambannya kinerja dan inefisiensi dalam melakukan aktivitas birokrasi. Jika dideteksi salah satu episentrum penyebab dari kinerja birokrasi menjadi tidak efektif diakibatkan format kelembagaan/organisasi pemerintah yang obesitas. Dalam artian jumlah organisasi pemerintah yang besar berimpilikasi pada kualitas kinerja birokrasi pemerintah. Miftah Thoha memberikan gambaran bahwa menumpuknya organisasi dimulai oleh penyakit⁵ yang seringkali menghampiri pimpinan birokrasi ialah keinginan untuk selalu menambah besaran jumlah organisasi. Terkait keinginan untuk menambah besaran jumlah organisasi itu adalah hal yang lumrah, dengan catatan telah dilakukan evaluasi terhadap lembaga-lembaga organisasi (*the existing units*) apakah masih dinilai efektif atau justru sebaliknya. Apabila dinilai tidak efektif, bisa saja dibubarkan, digabung dan atau diganti yang baru, atau kalau masih efektif jangan dibentuk organisasi baru yang tugas pokoknya mirip atau sama.⁶

Di era kepemimpinan Presiden Joko Widodo (selanjutnya disebut Presiden Jokowi) dan Wakil Presiden Ma'ruf Amin, jumlah organisasi Kementerian yang ada dapat dikatakan masih dalam jumlah yang besar. Pada kabinet kerja Jokowi dan Ma'ruf Amin ada 34 (tiga puluh empat) Kementerian dengan diduduki 34 Menteri beserta 12 Wakil Menteri.⁷ Jumlah ini memang belum seberapa jika dibandingkan dengan jumlah menteri di zaman Presiden Soekarno (selanjutnya disebut Bung Karno). Karena praktik ini di dalam birokrasi pemerintah telah ada semenjak zaman Bung Karno, Gus Dur (Aburahman Wahid), sampai sekarang belum ada tanda-tanda akan berhenti. Di zaman Bung Karno diperkirakan berjumlah 134 (seratus tiga puluh empat) anggota kabinet. Yang terdiri dari beberapa Menteri, yakni Menteri Kompartemen, Menteri Negara, Pejabat Negara dan beberapa lagi organisasi lainnya. Di era kepemimpinan Presiden Soeharto dari awal hingga akhir masa kepemimpinannya mengalami eskalasi jumlah kementerian dari yang berjumlah 25 (dua puluh lima) Menteri hingga menjadi 37 (tiga puluh tujuh) Menteri. Ditambah makin suburnya organisasi pemerintah yang dikenal dengan lembaga pemerintah non departemen (LPND). Hal yang serupa juga terjadi pada era kepemimpinan Gus Dur, Megawati dan Susilo Bambang Yudhoyono (selanjutnya disebut SBY), telah terjadi proliferasi

⁵ Dalam tulisan Miftah Thoha menyebutkan bahwa Penyakit Parkinson yakni suatu penyakit bahwa para pimpinan birokrasi merasa akan tambah berwibawa, berkuasa, dan bergengsi kalau dia mempunyai jumlah staf yang banyak tanpa dianalisis apakah jumlah stafnya itu bisa bekerja atau tidak. Karena keinginan mempunyai jumlah staf yang banyak agar dikatakan berkuasa, maka staf itu dicari tempat dan posisi, maka dibentuklah organisasi.

⁶ *Ibid.*

⁷ Sekretariat Kabinet, “Profil Kabinet”, 2021, <https://setkab.go.id/profil-kabinet/>.

lembaga-lembaga di wilayah istana, dan terjadi pula proliferasi lembaga-lembaga non struktural seperti komisi-komisi independen.⁸

Terkait jumlah Menteri yang dapat diangkat telah ditentukan secara eksplisit menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (selanjutnya disebut UU Kementerian Negara). Adapun jumlah keseluruhan Kementerian sebagaimana disebutkan Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 paling banyak 34 (tiga puluh empat).⁹ Namun tidak dapat dimungkiri potensi terjadi *overlapping* tupoksi atau kewenangan antar satu kementerian dengan kementerian atau kementerian dengan organisasi pemerintah lainnya, bahkan ego sektoral antar kementerian, sehingga berimplikasi pada kualitas kinerja atau aktivitas birokrasi. Ada beberapa fungsi kementerian dan lembaga pemerintah non-struktural yang mempunyai duplikasi dan tumpang-tindih fungsi:¹⁰

1. Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif dengan Kementerian Perdagangan.
2. Kementerian Tenagakerja dan Transmigrasi dengan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenagakerja Indonesia.
3. Kementerian Kesehatan dengan Badan Pengawas Obat dan Makanan.
4. Kementerian Dalam Negeri dan Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional.
5. Kementerian Perhubungan, Badan Search and Rescue, dan Badan Nasional Penanggulangan Bencana.
6. Kementerian Komunikasi dan Informasi dan Komisi Penyiaran.
7. Kepolisian dan Badan Penanggulangan Terorisme.
8. Lembaga Penerbangan dan Antarksa Nasional dan Badan Meteorologi, Klimatologi dan Geofisika.

Ada indikasi lain yang menyebabkan kinerja atau aktivitas birokrasi yang dilakukan oleh Kementerian jauh dari ekpektasi yakni masih kentalnya unsur Politik dalam proses pengisian jabatan Menteri, Wakil Menteri dan posisi strategis lainnya mengingat sistem kepartaian yang dianut sistem multipartai. Meskipun mengangkat dan memberhentikan Menteri merupakan hak preogratif Presiden. Namun sudah seyogianya Presiden mengimplementasikan *merit system* dalam proses pengisian jabatan Menteri sebab segala kebijakan yang diambil Presiden atau Menteri langsung berdampak pada masyarakat. Oleh karena itu rasanya tidak etis apabila dalam aktivitas birokrasi memuat unsur pribadi atau kepentingan partai politik.

⁸ *Ibid.*

⁹ Lihat Pasal 15, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

¹⁰ Wahyudi Kumorotomo, "Pembentukan Kabinet Kerakyatan Analisis Kelembagaan Untuk Kabinet Jokowi-JK," *Makalah* (Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2014), 10.

Berdasarkan uraian singkat di atas, akan dilakukan kajian komprehensif mengenai penataan struktur organisasi Kementerian yang ideal dalam rangka meningkatkan reformasi birokrasi dan dinamika pengangkatan Menteri Negara. Tujuan dari penelitian adalah untuk menganalisa dan memberikan rekomendasi penataan struktur organisasi Kementerian yang ideal dalam rangka meningkatkan reformasi birokrasi serta untuk mengetahui proses dan dinamika pengangkatan Menteri Negara.

2. Kajian Literatur

Ada beberapa penelitian yang telah mengkaji fokus utama pemasalahan antara lain: Pertama, Frando Rompis, et.al, pada tahun 2015 menulis judul “Efektivitas Penataan Organisasi Sekretariat Daerah Kota Tomohon”. Hasil penelitian adalah penataan organisasi Sekretariat Daerah Kota Tomohon sudah efektif. Dengan kata lain, organisasi sekretariat daerah Kota Tomohon yang ada saat ini sudah dapat menciptakan atau mewujudkan penyelenggaraan tugas pokok dan fungsi sekretariat daerah secara efektif. Efektivitas penataan organisasi sekretariat daerah Kota Tomohon dapat ditunjukkan oleh beberapa kriteria yaitu: rasionalitas, sesuai kebutuhan, efisiensi, dapat berfungsi secara optimal, dapat mencapai target hasil yang optimal, dapat menggunakan anggaran secara tepat dan efisien, mampu mengantisipasi perkembangan dan peningkatan tugas/pekerjaan, dan mampu mengatasi permasalahan atau hambatan/kendala yang muncul dalam pelaksanaan tugas dan fungsi.¹¹

Kedua, Edi Sofwan pada tahun 2019 menulis judul “Konsep Ketatanegaraan dalam Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah di Tinjau dari Prinsip Efisien dan Efektif”. Hasil penelitian adalah bahwa sistem penataan organisasi perangkat daerah berdasarkan hukum positif khususnya yang mengatur pemerintahan daerah yang berangkat dari desentralisasi yang berdasarkan asas otonomi daerah. Dalam pelaksanaannya Kepala Daerah yang bertanggung jawab dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah serta didukung oleh perangkat yang tersedia. Berkenaan dengan penataan struktur organisasi seharusnya tidak boleh lepas dari pendekatan “tepat fungsi dan tepat ukuran” (*rightsizing approach*). Artinya organisasi yang dibentuk memiliki ukuran yang tepat dengan fungsi yang tepat pula. Artinya organisasi yang menumpuk mempunyai dampak ketidakefisienan dikarenakan kurang tepat sasaran dan tujuannya. Dalam rangka meningkatkan efektifitas dapat dilakukan melalui restrukturisasi organisasi dengan tujuan untuk kepentingan menjalankan fungsi-fungsi organisasi daerah serta dapat melaksanakan tugas-tugas pokok dari setiap organisasi daerah tersebut. Melalui pelaksanaan

¹¹ Frando Rompis, “Efektivitas Penataan Organisasi Sekretariat Daerah Kota Tomohon,” *Jurnal Administrasi Publik* 4, no. 32 (2015): 7.

penataan kelembagaan organisasi tersebut harapannya adalah fungsi pemerintah daerah agar bisa lebih efektif dan efisien. Melalui konsep dan desain struktur organisasi perangkat daerah jenis struktur fungsional struktur fungsional berupa kelompok ahli, gugus tugas (*task force*).¹²

Ketiga, Suaib pada tahun 2017 menulis judul “Pembentukan dan Penataan Organisasi Perangkat Daerah”. Hasil penelitian adalah organisasi perangkat daerah merupakan suatu wadah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang didesain untuk mencapai visi dan misi pemerintahan. Sebagai suatu wadah, pembentukan organisasi perangkat daerah haruslah sesuai dengan kebutuhan akan tujuan yang ingin dicapai. Tujuan pembentukan organisasi perangkat daerah memiliki 3 (tiga) tujuan mendasar yaitu: 1) untuk mewujudkan tujuan pemberian otonomi; 2) untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu; 3) Untuk melaksanakan pelayanan publik. Selanjutnya penataan kelembagaan merupakan salah satu langkah untuk menata suatu sistem yaitu sistem pemerintahan daerah. Oleh karena, penataan organisasi perangkat daerah tidak terlepas dari hambatan-hambatan yang dihadapi yaitu: 1) Aspek sumber daya manusia; 2) Aspek Keuangan; 3) Perubahan peraturan perundangan-undangan.¹³

3. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif ada 2 (dua) pendekatan yang digunakan: *Pertama*, pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*).¹⁴ Penggunaan pendekatan peraturan perundang-undangan untuk mempermudah menganalisa isu hukum yang sedang diteliti. Dalam hal ini menggunakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dan Peraturan Kementerian yang mengatur struktur organisasi *Kedua*, pendekatan konseptual (*Concept Approach*).¹⁵ Pendekatan konseptual beranjaku dari doktrin-doktrin para ahli hukum dan ahli ilmu yang sesuai dengan isu hukum penataan struktur organisasi Kementerian yang ideal dalam rangka meningkatkan reformasi birokrasi dan dinamika pengangkatan Menteri Negara. Oleh karena itu pendekatan

¹² Edi Sofwan, “Konsep Ketatanegaraan Dalam Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah Di Tinjau Dari Prinsip Efisien Dan Efektif,” *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan* 10, no. 2 (2019): 249.

¹³ Suaib, “Pembentukan Dan Penataan Organisasi Perangkat Daerah,” *Jurnal Katalogis* 5, no. 7 (2017): 8.

¹⁴ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo, 2004), 131. Amiruddin and Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo, 2004), 131.

¹⁵ *Ibid.*

konseptual akan membantu peneliti untuk menjawab isu hukum yang sedang diteliti.

B. Pembahasan

1. Struktur Organisasi

Dewasa ini penyelenggaraan pelayanan publik merupakan suatu keniscayaan tatkala terjadinya eskalasi terhadap kebutuhan hidup masyarakat. Disinilah peran krusial dari pemerintah dalam menjamin kebutuhan masyarakat secara merata. Dalam menjalankan perannya sebagai penyelenggara pelayanan publik pemerintah harus memiliki struktur organisasi yang jelas dan tertata. Syahrin Naihasy¹⁶ memberikan penjelasan dengan menggunakan terminologi organisasi publik. Organisasi publik dapat dikatakan efektif jika pada realitas pelaksanaan birokrasi dapat berfungsi sebagaimana kebutuhan masyarakat, yaitu tidak adanya rintangan dalam pelaksanaan, siaga dalam memberikan *service* serta mampu menjawab berbagai persoalan yang diakibatkan adanya perubahan sosial dari faktor eksternal.

Dalam konteks struktur organisasi menurut W. Riawan Tjandra¹⁷ pembentukan struktur organisasi pemerintah dipengaruhi oleh kebutuhan untuk melaksanakan fungsi negara oleh pemerintah yang lazimnya diwujudkan dalam pembagian/distribusi kekuasaan pemerintah dan diikuti dengan dilaksanakannya pembentukan struktur organisasi pemerintah (pusat/daerah) untuk mendukung pelaksanaan tugas pemerintah tersebut.

Apa yang dimaksud dengan organisasi ? . Secara teoritis, organisasi dapat dipahami dari berbagai perspektif antara lain: (i) sebagai kesatuan rasionalitas dalam rangka mengejar tujuan; (ii) sebagai koalisi yang kuat dimana organisasi merupakan instrumen untuk mengejar kepentingan masing-masing; (iii) sebagai suatu sistem yang terbuka dimana kelangsungan hidup organisasi sangat bergantung dari lingkungan sebagai alat dominasi dan banyak lagi perspektif yang dapat dipakai untuk memaknai organisasi. Oleh karena itu, pengertian yang umum dipakai, organannisasi lebih banyak dipahami sebagai wadah bagi sekelompok orang yang bekerjasama dalam rangka untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan bersama.¹⁸

Adapun pengertian demikian, jika dideskripsikan secara lebih lengkap bahwa setiap organisasi tentu nantinya memiliki berbagai dimensi yang krusial sebagai karakteristik suatu organisasi yakni: (1) suatu wadah atau struktur dari

¹⁶ Syahrin Naihasy, *Kebijakan Publik Public Policy Menggapai Masyarakat Madani* (Yogyakarta: Mida Pustaka, 2006), 39.

¹⁷ W.Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2018), 105.

¹⁸ Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi* (Jakarta: Kencana, 2008), 35–36.

organisasi untuk melakukan kegiatannya; (2) anggota dari organisasi; (3) interaksi yang tersistem sehingga terjadi kordinasi yang baik antara orang dengan orang lainnya; dan (4) tujuan bersama yang ingin dicapai oleh anggota organisasi.¹⁹

Selain itu organisasi dapat dipahami sebagai *artifact* yang pengertiannya adalah organisasi dibuat oleh manusia bukan natural dibuat oleh alam. Alasannya hasil buatan dari manusia, tidak ada organisasi yang sempurna. Oleh sebab itu, suatu perubahan organisasi tidak dapat dihindari. Organisasi akan mengalami transformasi sepanjang masa. Organisasi juga bisa dipahami sebagai satu integrasi yang mempunyai arah tujuan yang pasti (*goal directed*). Oleh karena itu organisasi harus dapat menentukan dan identifikasi arah tujuan agar dapat diketahui oleh seluruh *stakeholder*.²⁰

Seperti yang telah dikemukakan diawal bahwa eksistensi organisasi pemerintah untuk mencapai tujuan bersama. Untuk mewujudkan tujuan dari organisasi pemerintah tersebut, maka organisasi pemerintah perlu dikelola dengan efektif.²¹ Salah satu teori terkenal dalam Birokrasi adalah yang digagas oleh Max Weber “Tipe Ideal Birokrasi”. Menurut model birokratis itu, organisasi yang efektif adalah organisasi yang memiliki struktur ideal dengan ciri-ciri: (a) adanya pembagian kerja yang jelas; (b) adanya hierarki kewenangan; (c) prosedur rekrutmen; (d) peraturan yang detail, dan (e) adanya hubungan kerja yang bersifat impersonal.²²

Organisasi publik bukan merupakan suatu yang sistem yang tidak berkembang atau statis. Organisasi akan terus bertransformasi karena bagian-bagian yang membentuk organisasi juga akan bertransformasi. Menggunakan pemahaman metafora dari Morgan, organisasi acapkali dilihat sebagai suatu organisme hidup yang kelanjutannya sangat bergantung dari lingkungan. Dengan pemahaman seperti itu organisasi wajib beradaptasi agar dapat mengenali dengan berbagai transformasi lingkungan organisasi tersebut berada. Dalam konteks organisasi publik, transformasi eksternal kontemporer wajib untuk ditanggapi adalah tuntutan keadaan terhadap sistem demokratisasi, keterbukaan, dan akuntabilitas dari pemerintah sebagai penyelenggara *public service*.²³

Adapun metode untuk membentuk struktur organisasi adalah melalui desain organisasi (*organization design*) yang tepat ukuran dan tepat fungsi (*right sizing*). Dalam hal ini desain organisasi adalah cara membentuk peran (*roles*), kegiatan pengelolaan (*process*), dan hubungan formal (*formal relationship*) dalam

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

suatu organisasi. Di dalamnya, ada pembentukan struktur keseluruhan organisasi baik unit maupun subnya tersebut. Struktur organisasi wajib dibentuk secara ramping (*efisien*) sesuai dengan *structure follow strategy*, mempunyai banyak fungsi, efisien, rasional dan yang paling utama adalah efektif.²⁴

Lebih lanjut, struktur organisasi dapat dikelompokkan menjadi 3 (tiga) macam sebagai berikut:²⁵ 1) Struktur organisasi pipih (*flat top organization*) maksudnya adalah struktur organisasi yang menerapkan jenjang organisasi antara 2 (dua) s.d 3 (tiga) tingkat. 2) Struktur organisasi datar, struktur organisasi yang melaksanakan jenjang sd 4 tingkat. 3) Struktur organisasi curam struktur organisasi yang melaksanakan jenjang organisasi s.d 5 tingkat.

Selain itu dikenal istilah *Reinventing* yakni cara kelembagaan pemerintah untuk menentukan peran dan kedudukannya secara ideal. Adapun cara *Reinventing* dilakukan melalui 3 (tiga) tahapan.²⁶ Pertama, reorientasi dilakukan dengan memformat ulang visi misi, peran strategi, implementasi, dan evaluasi kelembagaan pemerintah untuk diarahkan pada paradigma baru “*the best government is the least government*”. Selain itu perlu dilakukan pemilihan tugas administrasi publik dengan permainan politik, mengembangkan organisasi kontrabirokrasi yang tugasnya menjadi kekuatan eksternal penilai birokrasi (*countervailing factory*), serta memperluas jangkauan publiknya tidak semata publik domestik tetapi juga publik global. Kedua, restukturisasi, dilakukan dengan menata ulang format kelembagaan pemerintah dengan merampingkan fungsi-fungsi yang tidak seharusnya dilaksanakan oleh pemerintah dengan menghapus fungsi-fungsi tersebut, membangun organisasi sesuai dengan permintaan dan kebutuhan publik dengan pendekatan *leadership* yang profesional, responsif dan inovatif, membangun hubungan yang diametral namun fungsional dengan organisasi kontra-birokrasi, mengefektifkan sistem desentralisasi dengan menyesuaikan sistem otonomi daerah, serta membangun kelembagaan pemerintah agar sebangun dengan tuntutan publik global yang mempunyai kompetensi kelas global atau menjadi *a world class public organization* dengan standar manajemen dan kepemimpinan yang kelas dunia pula. Ketiga, aliansi adalah menyatukan langkah dan gerak seluruh domain yaitu pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha secara kompak dan dalam koordinasi yang tunggal serta satu visi dan misi yang sama. Kelembagaan pemerintah seyogianya bisa menjadi stimulan

²⁴ W. Riawan Tjandra, *op.cit*, 110.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Jarden Dawana K Pakpahan, “Penataan Organisasi dan Kepegawaian Melalui Reformasi Birokrasi (Studi Kasus di Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta” (Universitas Indonesia, 2012), 39.

bagi pengembangan organisasi bisnis dan masyarakat yang unggul dan mengandengnya dalam sebuah tim kerja yang solid.

2. Penataan Kementerian yang Ideal dalam Perspektif Hukum

Dewasa ini, penyelenggaraan pemerintahan di Pusat dilaksanakan oleh Lembaga Pemerintahan Kementerian (dulunya Departemen) maupun Lembaga Pemerintahan Non Kementerian. Berdasarkan amandemen UUD NRI 1945, ada beberapa ketentuan terkait kementerian negara yang telah berubah. Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.²⁷ Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.²⁸ Lazimnya hal tersebut dikenal dengan istilah hak preogratif atau hak ekslusif Presiden untuk menentukan anggota kabinetnya. Dalam proses pembentukan kabinet, telah ditentukan secara limitatif bahwa Presiden hanya diberi porsi maksimal mengangkat 34 Menteri saja.²⁹

Setiap menteri mempunyai bidang urusan tertentu dalam pemerintah.³⁰ Berkaitan dengan pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.³¹ Latar belakang adanya penambahan ayat (4) tersebut antara lain karena besarnya wewenang Presiden dalam persoalan ini. Misalnya, ketika zaman pemerintahan Soeharto (Orde Baru), jumlah dan macamnya kementerian negara sangat ditentukan oleh kebutuhan dan kepentingan politiknya. Demikian pula ketika masa kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid (Gus Dur), jumlah dan macamnya kementerian negara ditentukan oleh kepentingan politik dari partai-partai politik dan militer yang ada di DPR. Bahkan pada masa Presiden Gus Dur beberapa Kementerian dihapus diantaranya Kementerian Penerangan dan Kementerian Sosial.³² Dengan demikian dapat dipahami bahwa pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara tidak hanya karena kebutuhan internal suatu kementerian melainkan bisa disebabkan kepentingan-kepentingan dari partai politik.

Terlepas latar belakang tersebut, Pasal 17 ayat (3) UUD NRI 1945 disebutkan bahwa setiap Menteri membida ngi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dengan kata lain setiap kementerian menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Urusan tertentu dalam pemerintah

²⁷ Pasal 17 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

²⁸ Pasal 17 ayat (2) *Ibid.*

²⁹ Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

³⁰ Pasal 17 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.

³¹ Pasal 17 ayat (4) *Ibid.*

³² Ni'matul Huda, *Presiden dan Pembantu Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: FH UII Press, 2019), 301.

dibagi 3 (tiga) tipologi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 4 ayat (2) UUD NRI 1945 sebagai berikut.

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

Berdasarkan Pasal 5 UU Kementerian Negara disebutkan penjelasan lebih lanjut dari 3 tipologi yang telah disebutkan sebelumnya.

- (1) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf a meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.
- (2) Urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf b 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 sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2) huruf c 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.

Susunan organisasi Kemeneterian yang menangani urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan, terdiri atas unsur:³³ a.Pemimpin, yaitu menteri; b.Pembantu pemimpin, yaitu sekretariat jendral; c. Pelaksana tugas pokok, yaitu direktorat jendral; d. Pengawas, yaitu inspektorat jendral; e.Pendukung, yaitu badan dan/atau pusat.

Susunan organisasi Kemeneterian yang menangani sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) terdiri atas unsur:³⁴ a.Pemimpin, yaitu Menteri; b.Pembantu pemimpin, yaitu sekretariat jendral; c.Pelaksana, yaitu direktorat jendral; d.Pengawas, yaitu inspektorat jendral; dan d.pendukung, yaitu badan dan/atau pusat.

Kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan dan keamanan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) juga memiliki unsur

³³ Pasal 9 ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian.

³⁴ Pasal 9 ayat (2) *Ibid.*

pelaksana tugas pokok di daerah.³⁵ Susunan organisasi Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (3) terdiri atas unsur:³⁶ a.pemimpin, yaitu Menteri; b.pembantu pemimpin, yaitu sekretariat Kementerian; c.pelaksana, yaitu deputi; d.dan pengawas, yaitu inspektorat.

Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu³⁷ Pembentukan Kementerian didasarkan atas pertimbangan : a. Efisiensi dan efektivitas; b. Cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas; c. Kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas; dan atau d. Perkembangan lingkungan global.³⁸ Presiden tidak dapat mengubah dan membubarkan kementerian luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan. Presiden dapat mengubah kementerian tipe 2 dan 3 dengan mempertimbangkan:³⁹ a. efisiensi dan efektivitas; b. perubahan dan/atau perkembangan tugas dan fungsi; c. cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas; d. kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas; e. peningkatan kinerja dan beban kerja pemerintah; f. kebutuhan penanganan urusan tertentu dalam pemerintahan secara mandiri; dan/atau g. kebutuhan penyesuaian peristilahan yang berkembang.

Struktur organisasi kementerian negara berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara, terdiri atas. 1. Kementerian Kordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan; 2. Kementerian Kordinator Bidang Perekonomian; 3. Kementerian Kordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan; 4. Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi; 5. Kementerian Sekretariat Negara; 6. Kementerian Dalam Negeri; 7. Kementerian Luar Negeri; 8. Kementerian Pertahanan; 9. Kementerian Agama; 10. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia; 11. Kementerian Keuangan; 12. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan; 13. Kementerian Kesehatan; 14. Kementerian Sosial; 15. Kementerian Ketenagakerjaan; 16. Kementerian Perindustrian; 17. Kementerian Perdagangan; 18. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral; 19. Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan; 20. Kementerian Perhubungan; 21. Kementerian Komunikasi dan Informatika; 22. Kementerian Pertanian; 23. Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan; 24. Kementerian Kelautan dan Perikanan; 25. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi;

³⁵ Pasal 9 ayat (3) *Ibid.*

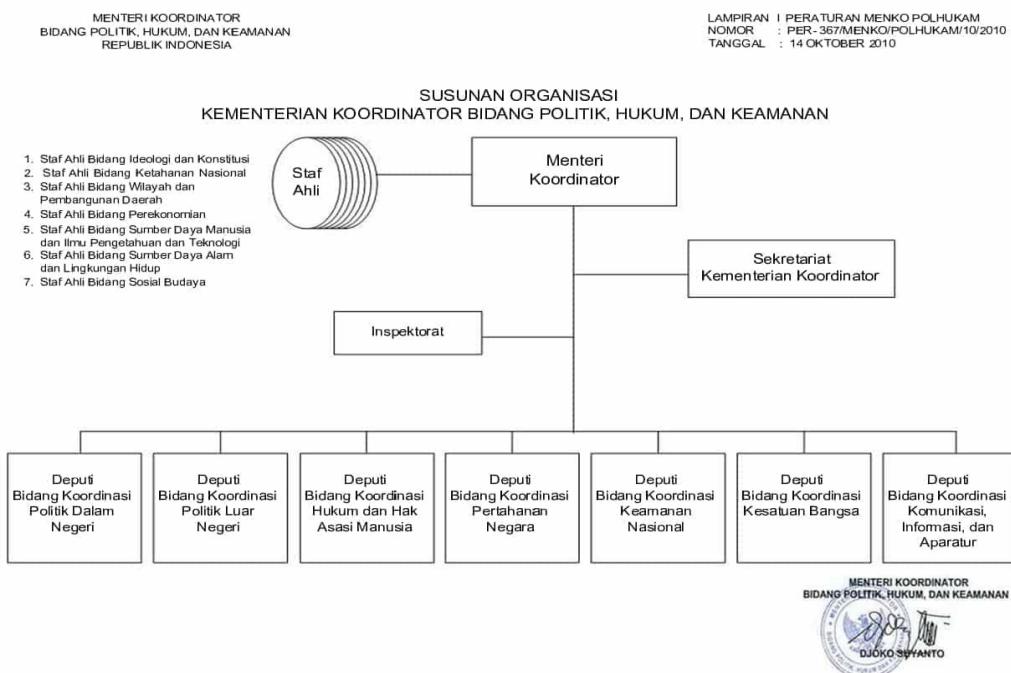
³⁶ Pasal 9 ayat (4) *Ibid.*

³⁷ Pasal 10 *Ibid.*

³⁸ Pasal 13 ayat (2) *Ibid.*

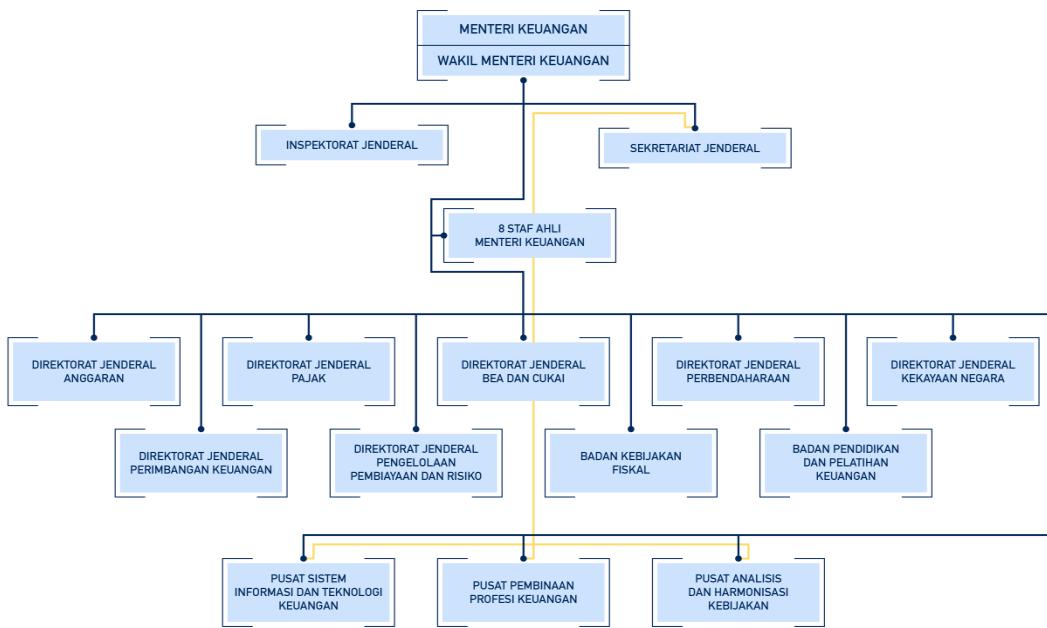
³⁹ Pasal 18 ayat (2) *Ibid.*

26. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertahanan Nasional; 27. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional; 28. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi; 29. Kementerian Badan Usaha Milik Negara; 30. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah; 31. Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Badan Pariwisata dan Ekonomi Kreatif; 32. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak; 33. Kementerian Riset dan Teknologi/Badan Riset dan Inovasi Nasional; dan 34. Kementerian Pemuda dan Olahraga. Berikut contoh beberapa struktur organisasi kementerian negara.



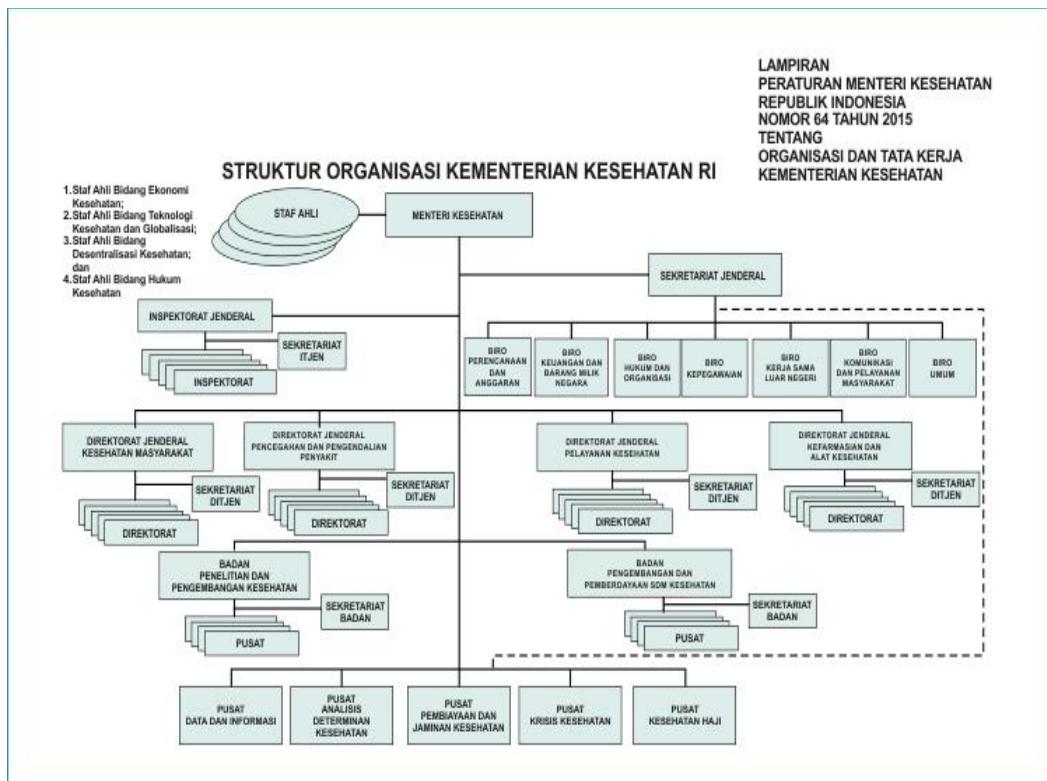
Struktur Organisasi Kementerian Kordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan.⁴⁰

⁴⁰ Peraturan Menteri Kordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan Nomor Per-367/Menko/Polhukam/10/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.



Struktur Organisasi Kementerian Keuangan Republik Indonesia⁴¹

⁴¹ Peraturan Menteri Keuangan Nomor 217/PMK.01/2018 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan.



Struktur Organisasi Kementerian Kesehatan Republik Indonesia⁴²

Berdasarkan struktur organisasi kementerian yang telah dipaparkan di atas, dapat diklasifikasikan bentuk struktur organisasi menjadi 2 (dua). Pertama, struktur organisasi kementerian dalam bentuk horizontal, dimana setiap kementerian memiliki urusan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan.⁴³ Kedua, struktur organisasi kementerian dalam bentuk vertikal, merujuk pada hirarki susunan organisasi dan tata kerja kementerian yang bersangkutan.⁴⁴

Seiring masih adanya stigma bahwa pembentukan struktur organisasi kementerian negara masih dalam jumlah yang besar karena mengakomodir kepentingan partai politik pendukung Presiden. Akibatnya tidak heran ada yang beranggapan bahwa dengan jumlah Kementerian yang besar berpotensi menguras anggaran negara dalam jumlah yang besar pula. Selain itu dengan jumlah Kementerian yang besar akan kemungkinan berdampak langsung

⁴² Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 64 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kesehatan.

⁴³ Lihat Pasal 5 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

⁴⁴ Lihat Pasal 9 Ayat (1) *Ibid.*

pada penyelenggaraan pelayanan publik yang nantinya mengalami stagnansi. Fajrul Falaakh⁴⁵ memberikan ilustrasi demikian jika mekanisme yang dilakukan oleh Presiden dan atau melalui menteri tidak cukup efektif, terutama mengingat persoalan yang ditangani birokrasi semakin kompleks dan dimitologisasikan bersifat teknis, maka aktivitas birokrasi dapat terjebat dalam *privat sphere*, yakni di tangan pejabat-pejabatnya. Hal demikian tercermin dalam konvensi bahwa pergantian menteri dan aparatur birokrasi selalu diikuti dengan perubahan kebijakan. Implikasinya kebijakan-kebijakan di area birokrasi masuk dalam kategori *private* dan *lientelistic*, sedangkan kepentingan masyarakat luas menjadi sangat terancam. Dengan kata lain, hal ini membawa resiko bahwa prinsip perlakuan yang sama terhadap hak-hak warga negara di depan hukum dan pemerintahan lantas terabaikan.

Pada dasarnya pengangkatan Menteri merupakan Hak Preogratif Presiden. Namun dalam tahap pembentukan Kementerian telah ditentukan syarat limitatif. Presiden hanya dapat mengangkat 34 Menteri. Kemudian Presiden hanya dapat membentuk Kementerian yang telah ditentukan sebagaimana disebutkan dalam peraturan perundang-undangan. Misalnya saja Presiden dalam membentuk Kementerian harus dengan pertimbangan: a. Efisiensi dan efektivitas; b. cakupan tugas dan proposionalitas beban tugas; c. Kesinambungan, keserasian dan keterpaduan pelaksanaan tugas; dan/atau d. Perkembangan lingkungan global. Begitu pula ketika Presiden ingin melakukan pengubahan Kementerian disyaratkan Presiden harus dengan pertimbangan a. Efisiensi dan efektivitas; b. perubahan dan/atau perkembangan tugas dan fungsi; c. cakupan tugas dan proposionalitas beban tugas; d. Kesinambungan, keserasian dan keterpaduan pelaksanaan tugas; e. peningkatan kinerja dan beban kerja pemerintah; f. Kebutuhan penanganan urusan tertentu dalam pemerintahan secara mandiri; dan/atau g. Kebutuhan penyesuaian peristilahan yang berkembang.

Dalam konteks struktur organisasi pemerintah Republik Indonesia saat ini, ditinjau dari struktur organisasi kementerian dalam bentuk horizontal, Presiden Jokowi telah memformat kabinet, mengisi pos Kementerian dengan jumlah Menteri yang sama seperti kabinet sebelumnya sesuai dengan batas maksimal yang ditentukan yakni 34 Kementerian. Tentunya hal demikian belum masuk dalam kategori ideal. Ideal yang dimaksud disini adalah struktur organisasi Kementerian yang ramping, hanya ada beberapa Kementerian yang mengurus urusan pemerintahan, dengan begitu struktur organisasi Kementerian secara vertikal akan ikut ramping. Persoalan struktur organisasi semakin bertambah dengan pos Wakil Menteri yang jumlahnya mengalami eskalasi dimana periode pertama Presiden Jokowi

⁴⁵ Fajrul Falaakh, "Hukum dan Peningkatan Efisiensi Birokrasi," *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial Unisia XXI*, no. IV (1998): 32.

menjabat, Wakil Menteri yang diangkat berjumlah 3 (tiga) dan kini Wakil Menteri yang diangkat berjumlah 13 (tiga belas).

Berdasarkan susunan organisasi Kementerian dan jumlah Wakil Menteri yang ada saat ini rasanya bertolak belakang dengan Pidato Presiden Jokowi saat pelantikan Presiden dan Wakil Presiden terpilih Periode 2019-2024. Yang salah satu poin pidatonya yaitu.

Perlu adanya penyerdehanan birokrasi. Prosedur dan birokrasi yang panjang akan dipangkas. Eselonisasi harus disederhanakan. Eselon hanya 2 level dan diganti dengan jabatan fungsional yang menghargai keahlian dan kompetensi.

Pernyataan Presiden Jokowi merupakan sinyalemen untuk segera diadakan perampingan atau restrukturisasi organisasi (*downsizing* dan *rightsizing*) guna mewujudkan organisasi yang tepat ukuran dan tepat fungsi (*rightsizing*). Namun jauh api dari pada panggang, apabila dilihat realitas yang ada jumlah Wakil Menteri malah bertambah sebanyak 13 (tiga belas), ditambah keberadaan staf ahli sebagai contoh di Kementerian Kesehatan, dalam struktur organisasinya ada 4 (empat) staf ahli yang yang mempunyai tupoksi yang berbeda ditambah dengan Wakil Menteri Kesehatan. Tentunya hal demikian kontraproduktif dengan keinginan Presiden yang ingin merampingkan struktur birokrasi. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Presiden dalam membentuk susunan organisasi Kementerian dengan mengangkat Wakil Menteri tidak mempertimbangkan prinsip efisiensi dan efektivitas. Alasannya dapat dilihat dari pertimbangan mengangkat Wakil Menteri. Berdasarkan Pasal 10 UU Kementerian Negara disebutkan bahwa dalam hal terdapat “beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus”, Presiden dapat mengangkat Wakil Menteri pada Kementerian tertentu. Sebagai contoh pengangkatan Wakil Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.

Timbul pertanyaan se-urgensi apa dan beban kerja dengan penanganan khusus yang seperti apa sehingga mengharuskan Presiden mengangkat Wakil Menteri untuk mengurus Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. Terkait hal tersebut Mahkamah Konstitusi memberikan argumentasi sebagai berikut.⁴⁶

Berkembangnya masyarakat baik dari sudut pertambahan penduduk, ekonomi, pendidikan, kesehatan di satu pihak dan kemampuan Negara untuk memenuhi harapan masyarakat terutama di bidang ekonomi serta keamanan di lain pihak akan menimbulkan ledakan harapan masyarakat dan kebutuhan masyarakat sendiri. Misalnya di bidang ekonomi semakin meningkatnya daya beli rakyat untuk membeli mobil semakin diperlukan infrastruktur jalan yang memadai untuk berkendaraan secara nyaman. Jika harapan tersebut tidak

⁴⁶ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011 dalam Pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

*terpenuhi hal ini akan menimbulkan frustrasi masyarakat dan akan menjadi beban negara yang akan membahayakan posisi politis pemerintah. Oleh sebab itu, kewenangan Presiden mengangkat wakil menteri dalam rangka menangani beban kerja yang semakin berat tidak bertentangan dengan konstitusi jika dipandang dari sudut pengutamaan tujuan yang hendak dicapai (*doelmatigheid*) atau nilai kemanfaatan dalam rangka memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat yang terus meningkat.*

Adapun yang dikemukakan oleh Mahkamah Konstitusi, mempunyai maksud bahwa Presiden selaku kepala pemerintahan menggunakan penafsiran subyektifnya terkait “beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus” dalam suatu Kementerian sepanjang tidak bertentangan dengan konstitusi jika dipandang dari sudut pengutamaan tujuan yang hendak dicapai (*doelmatigheid*) atau nilai kemanfaatan dalam rangka memenuhi harapan dan kebutuhan masyarakat yang terus meningkat. Oleh sebab itu tidak dapat dimungkiri Presiden dengan dalih *a quo*, bisa saja mengangkat Wakil Menteri dengan jumlah yang lebih besar untuk membagikan jabatan-jabatan kepada pendukung Presiden, hal tersebut jauh dari kesan ideal.

Selain itu ada persoalan lain yang perlu dikritisi dan diberikan solusi yakni terkait kedudukan Wakil Menteri dalam struktur organisasi kementerian. *Pertama*, ketidakjelasan kedudukan Wakil Menteri dalam susunan organisasi Kementerian hal demikian dapat ditinjau dari konstruksi Pasal 9 UU Kementerian Negara yang tidak menyebutkan kedudukan Wakil Menteri. Namun di dalam Pasal 10 UU Kementerian Negara, disebutkan bahwa dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat Wakil Menteri pada Kementerian tertentu. Hal demikian tentunya menimbulkan ketidakpastian hukum terkait kedudukan Wakil Menteri dalam struktur organisasi Kementerian. *Kedua*, kerancuan kedudukan Wakil Menteri dapat dilhat dari Peraturan Presiden Nomor 68 Tahun 2019 tentang Organisasi Kementerian Negara. Dimana konstruksi pasal tentang kedudukan Wakil Menteri dalam struktur organisasi Kementerian tidak selaras dengan pasal yang lain. Pasal 65 menyebutkan Menteri dan Wakil Menteri merupakan satu kesatuan unsur pemimpin Kementerian. Sedangkan dalam Pasal 8 ayat (2) dan Pasal 34 ayat (1) yang dimaksud unsur pemimpin adalah Menteri. Oleh sebab itu perlu diadakan rekonstruksi mengenai kedudukan Wakil Menteri dalam susunan organisasi Kementerian.

3. Dinamika Pengangkatan Menteri

Dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden pada prinsipnya yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat

dan memberhentikan para menteri.⁴⁷ Oleh karena itu konsekuensinya adalah Menteri bertanggung jawab terhadap Presiden, karena sejatinya merupakan langgam dari sistem pemerintahan presidensial. Shepard L. Witman dan John J. Wuest menyebutkan bahwa “*the is no mutual responsibility between the president and his cabinet the latter is wholly responsible to the chief executive*”.⁴⁸

Penjelasan lanjut, Presiden sebagai *single executive* dapat dapat membentuk organisasi pendukung untuk membantu dapat membentuk organisasi pendukung untuk membantu Presiden dalam melaksanakan tugasnya menjalankan pemerintahan. Kekuasaan eksekutif pendukung atau eksekutif dalam arti luas ini diisi oleh sebuah kelompok kerja yang terdiri dari para menteri yang menangani berbagai persoalan menurut spesifikasinya masing-masing.⁴⁹ Berbeda dengan pemerintah parlementer yang bersifat kolektif dan perdana menteri setara dengan menteri lain, maka pemerintahan presidensial cenderung bersifat individual. Istilah “kabinet” digunakan di Amerika Serikat untuk menjelaskan berbagai pertemuan antara Presiden dan para menterinya.⁵⁰

Sejak proklamasi kemerdekaan kita, negara Indonesia telah memberlakukan 3 (tiga) macam konstitusi. Dalam hal ini setiap konstitusi memiliki karakteristik sistem pemerintahannya sendiri, periode awal UUD 1945 (18 Agustus 1945 – 27 Desember 1949), periode kedua UUD RIS 1949 (27 Agustus 1949 – 17 Agustus 1950), periode ketiga UUDS 1950 (17 Agustus 1950 – 5 Juli 1959) dan periode keempat yaitu kembalinya ke UUD 1945. Kemudian pasca runtuhan rezim Orde Baru, tuntutan reformasi yang begitu besar datang dari kalangan *civil society* yang menginginkan perubahan hingga akhirnya UUD 1945 diamandemen (periode 1999-2002). Oleh karenanya dengan mengacu Kesepakatan dasar PAH I MPR yang menyatakan: 1) Tidak mengubah pembukaan UUD 1945; 2) Tetap mempertahankan Negara Kesatuan Republik Indonesia; 3) Mempertegas sistem pemerintahan presidensial; 4) Penjelasan UUD 1945 ditiadakan serta hal-hal normatif dalam Penjelasan dimasukkan ke dalam pasal-pasal; 5) Perubahan dilakukan dengan cara “adendum”.

Berdasarkan sistem pemerintahan presidensial yang diterapkan oleh Indonesia, tentunya mempunyai konsekuensi bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan kepala pemerintahan (*chief of executive*) sekaligus kepala

⁴⁷ Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara* (Jakarta: UI Press, 1996), 206.

⁴⁸ Shepherd L Witman dan John J Wuest, *Comparative Government Visualized* (New Jersey: Littlefield, Adams & Co, 1963), 7.

⁴⁹ Fitra Arsil dan Teori Sistem Pemerintahan, *Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara* (Depok: Rajawali Pres, 2017), 88.

⁵⁰ Arend Lijphart, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial* (Jakarta: Raja Grafindo, 1995), 45.

negara (*chief of state*). Presiden mempunyai kewenangan mengangkat dan memberhentikan menterinya. Dalam proses pengangkatan jabatan Menteri, Presiden harus memperhatikan syarat yang telah ditentukan UU Kementerian Negara :⁵¹

- a. warga negara Indonesia;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita proklamasi kemerdekaan;
- d. sehat jasmani dan rohani;
- e. memiliki integritas dan kepribadian yang baik; dan
- f. tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Para Menteri yang diangkat dilarang merangkap jabatan sebagai :⁵²

- a. Pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- b. Komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta; atau
- c. Pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara Dan/ Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Dalam proses pengangkatan Menteri selalu ada persoalan klasik yang menghampiri yakni apakah menteri yang dipilih oleh Presiden merupakan pilihan yang terbaik untuk membantu Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan dalam lima tahun. Yang dimaksud dengan “Pilihan yang terbaik” adalah menteri tersebut *compatible* sesuai dengan bidangnya dan mempunyai *track record* yang bebas dari praktik KKN (korupsi, kolusi dan nepotisme). Mengingat dari pengalaman yang ada di beberapa kabinet terdahulu, beberapa Menterinya terlibat dalam kasus korupsi. Sebut saja sejak zaman kabinet “pembangunan” yang dipimpin Presiden Soeharto, tidak dapat terelakkan, praktik KKN pada zaman itu sangat menjamur, meski akhirnya sukar dipertanggungjawabkan. Sebab pada zaman itu Indonesia belum memiliki lembaga antirasuah yang konsisten dalam memberantas korupsi seperti zaman sekarang.⁵³

Beralih pada era kepemimpinan SBY dengan Kabinet Indonesia Bersatu. Bisa disebut zaman kepemimpinan SBY ini merupakan momen bersejarah bagi Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dalam memberantas

⁵¹ Pasal 22 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

⁵² Pasal 23 *Ibid*.

⁵³ Adam Setiawan, “Wajib Kabinet Antikorupsi,” Wajib Kabinet Antikorupsi, diakses 14 Mei 2020, <https://kaltim.prokal.co/read/news/359474-wajib-kabinet-antikorupsi.html>.

korupsi hingga akarnya tanpa pandang bulu. Mengapa begitu KPK dengan independensinya mengukir sejarah, lima menteri yang ada di kabinet SBY bahkan besan SBY diangkut untuk diadili karena kasus korupsi. Tidak berhenti pada era kepemimpinan Joko Widodo yang baru akan menyelesaikan satu periode sudah satu menterinya yang terlibat dalam kasus korupsi yakni Idrus Marham disusul tiga menterinya yang terindikasi melakukan tindak pidana korupsi.

Kendati yang melakukan tindak pidana korupsi itu adalah menterinya dan yang bertanggung jawab adalah individu/pribadi Menteri tersebut. Namun demikian, tetap saja Presiden mempunyai beban dan tanggung jawab moral terhadap rakyat atas perilaku koruptif menterinya. Sehingga memunculkan rasa ketidakpercayaan rakyat (*public distrust*) terhadap kinerja Presiden bersama kabinetnya. Oleh karena itu Zainal Arifin Mochtar⁵⁴ memberikan rekomendasi agar Menteri yang dipilih harus memiliki integritas, kapabilitas dan akseptabilitas. Integritas dengan rekam jejak yang jelas tanpa keraguan. Kapabilitas berupa kemampuan dan kemauan bekerja dengan keahliannya. Pada saat yang sama juga akseptabel di hadapan publik dan politik. Ketiga unsur itu jauh lebih penting dibicarakan dibanding hanya sekadar bersandar pada partai mana ia berasal, dan ke mana ia melabuhkan koalisi kepartaiannya.

Apa yang dikemukakan oleh Zainal Arifin Mochtar seakan menguatkan harapan publik agar Presiden membentuk kabinet yang diisi oleh para profesional yang menguasai bidangnya jauh dari latar belakang partai tertentu. Namun jika ditelaah secara cermat rasanya rumit untuk merealisasikan Zaken Kabinet di Indonesia. Karena menurut sebagian ahli diakibatkan sistem multipartai yang tidak dapat dikawinkan dengan sistem pemerintahan presidensial.⁵⁵ Dibandingkan dengan sistem parlementer, model kepartaian dalam sistem presidensial menjadi isu yang amat menarik, karena anggota lembaga legislatif dan Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat (pemilih). sehingga, bila mayoritas anggota legislatif mengambil langkah politik yang berbeda dengan presiden, seringkali sistem presidensial terjebak dalam pemerintahan yang terbelah (*divided government*) antara pemegang kekuasaan legislatif dan pemegang kekuasaan eksekutif. Biasanya, dukungan legislatif makin sulit didapat jika sistem presidensial dibangun dengan sistem multipartai.⁵⁶

⁵⁴ Zainal Arifin Mochtar, “Koalisi Oposisi Dalam Sistem Presidensial,” *Kompas*, 2019.

⁵⁵ Adam Setiawan, “Zaken Kabinet Dalam Sistem Multipartai,” 2020, <https://news.detik.com/kolom/d-4556553/zaken-kabinet-dalam-sistem-multipartai,.>

⁵⁶ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pres, 2010), 269.

Jumlah partai yang membludak banyaknya cenderung mengakibatkan gesekan kepentingan antar setiap partai yang berada di parlemen dengan Presiden yang notabene merupakan kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Gesekan kepentingan terjadi tatkala fungsi legislasi telah melibatkan Presiden terlalu jauh. Dalam hal ini DPR melakukan pembahasan dan persetujuan bersama Presiden. Pengertian itu, jika DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang yang berasal Pemerintah atau sebaliknya Presiden menolak rancangan undang-undang yang diusulkan oleh DPR, undang-undang tidak akan dihasilkan. Hal tersebut akan memicu anomali dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam fungsi legislasi dikarenakan ego masing-masing lembaga. Maka dari itu tak dapat dimungkiri bahwa dengan desain sistem kepartaian yang praktikkan sekarang, rasanya Presiden wajib berkoalisi untuk mendapat sokongan suara mayoritas partai (*oversized coalition*) yang berada di parlemen demi mewujudkan hubungan yang harmonis antara presiden dan parlemen. Lantas dengan cara berkoalisi tersebut tentunya mempunyai implikasi bahwa Presiden akan membentuk kabinetnya dengan menteri yang berasal dari partai pendukung.⁵⁷

Menurut Prof. Jimly Asshidiqqie dalam sistem pemerintah presidensial yang dibangun hendaklah didasarkan atas pemikiran bahwa Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri negara untuk mendukung efektivitas kinerja pemerintahannya guna melayani sebanyak-banyak kepentingan rakyat. Penyusunan kabinet tidak boleh didasarkan atas logika sistem parlementer yang dibangun atas dasar koalisi antar partai-partai politik pendukung Presiden dan Wakil Presiden. Dengan demikian, seseorang dipilih dan diangkat oleh Presiden untuk menduduki jabatan Menteri harus didasarkan atas kriteria kecakapannya bekerjam bukan karena pertimbangan jasa politiknya ataupun imbalan terhadap dukungan kelompok atau partai politik terhadap Presiden. Artinya, jabatan Menteri negara menurut ketentuan Pasal 17 UUD NRI 1945 itu haruslah diisi berdasarkan *merit system*. Itulah konsekuensi dari pilihan sistem presidensial yang dianut dalam UUD NRI 1945. Dengan demikian Kekuasaan para Menteri negara itu benar-benar bersifat meritokrasi, (*meritocracy*) sehingga dalam memimpin Kementerian yang menjadi bidang tugasnya, para Menteri itu dapat pula diharapkan bekerja menurut standar-standar yang bersifat meristokrasi juga.⁵⁸

Lebih lanjut, menurut Prof Jimly Asshidiqqie, sebagai pemegang amanat jabatan politik (*political appointee*), para Menteri negara tidak boleh memaksakan aspirasi politik sesuatu partai politik ke dalam sistem birokrasi Kementerian yang dipimpinnya. Tugasnya adalah untuk menjabarkan

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, 2006), 174–75.

program kerja Presiden selama lima tahun di bidang tugasnya masing-masing berdasarkan peraturan perundang-undang yang berlaku. Sesuai dengan sumpah jabatannya, Presiden sebagai kepala pemerintahan eksekutif diwajibkan memegang teguh undang-undang dasar dan menjalankan segala peraturan perundang-undangan dengan selurus-lurusnya.

C. Kesimpulan dan Saran

1. Kesimpulan

Pertama, penataan struktur organisasi Kementerian yang ideal dari perspektif hukum, parameter ideal adalah struktur organisasi Kementerian yang dibentuk ramping, perlu dilakukan restrukturisasi dengan format hanya ada beberapa Kementerian yang mengurus urusan pemerintahan, dengan begitu struktur organisasi Kementerian secara vertikal akan ikut ramping. Kedua, dinamika pengangkatan Menteri, berawal dari tuntutan publik agar Presiden mengangkat Menteri yang berasal dari kalangan profesional atau yang dikenal dengan istilah Zaken Kabinet, hal demikian tidak lepas dari perilaku Menteri yang berasal dari Partai Politik bahkan beberapa oknum Menterinya tersangkut kasus korupsi. Namun rasanya sulit untuk merealisasikan Zaken Kabinet mengingat sistem multipartai yang diterapkan sebab Presiden harus berkoalisi dengan partai politik yang berada di parlemen untuk mendapatkan dukungan suara mayoritas. Lantas dengan cara berkoalisi Presiden harus memberikan jatah kursi Menteri kepada partai politik pendukung yang berada di Parlemen sebagai bentuk terima kasih.

2. Saran

Untuk memwujudkan struktur organisasi Kementerian yang ideal hendaknya dalam penataan struktur organisasi Kementerian, baik dalam pembentukan maupun pengubahan struktur organisasi Kementerian harus mengedepankan prinsip efisiensi dan efektivitas, proporsionalitas beban tugas, kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas. Karena secara fundamental penataan struktur organisasi Kementerian merupakan suatu keniscayaan guna meningkatkan kualitas pelayanan publik dimasa depan. Selanjutnya berkaitan dengan pengangkatan Menteri, Presiden dalam mengangkat Menteri seyoginya mengedepankan *merit system* terlepas dari bayang-bayang Partai Politik mengingat Presiden dalam sistem presidensial tidak seharusnya menjadi subordinasi kekuasaan Partai Politik di Parlemen. Oleh karena itu dengan mengedepankan *merit system* niscaya kabinet akan diisi oleh Menteri yang memiliki integritas dan kualitas yang mumpuni.

Daftar Pustaka

- Amiruddin, dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo, 2004.
- Arsil, Fitra, dan Teori Sistem Pemerintahan. *Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara*. Depok: Rajawali Pres, 2017.
- Asshiddiqie, Jimly. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen Dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*. Jakarta: UI Press, 1996.
- . *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- Falaakh, Fajrul. “Hukum dan Peningkatan Efisiensi Birokrasi.” *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial Unisia XXI*, no. IV (1998): 32.
- Huda, Ni'matul. *Presiden dan Pembantu Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press, 2019.
- Isra, Saldi. *Pergeseran Fungsi Legislasi: Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pres, 2010.
- Jeddawi, Murtir, dan Reformasi Birokrasi. *Kelembagaan, dan Pembinaan PNS*. Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2008.
- Kabinet, Sekretariat. “Profil Kabinet”” 2021. <https://setkab.go.id/profil-kabinet/>,
- Kumorotomo, Wahyudi. “Pembentukan Kabinet Kerakyatan Analisis Kelembagaan Untuk Kabinet Jokowi-JK.” *Makalah*. Yogyakarta: Universitas Muhammadiyah Yogyakarta, 2014.
- Lijphart, Arend. *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Jakarta: Raja Grafindo, 1995.
- Mochtar, Zainal Arifin. “Koalisi Oposisi Dalam Sistem Presidensial.” *Kompas*, 2019.
- . *Korupsi dan UNCAC serta Sistem Hukum Administrasi Negara*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2018.
- Naihasy, Syahrin. *Kebijakan Publik Public Policy Menggapai Masyarakat Madani*. Yogyakarta: Mida Pustaka, 2006.
- Pakpahan, Jarden Dawana K. “Penataan Organisasi dan Kepegawaian Melalui Reformasi Birokrasi (Studi Kasus di Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta.” Universitas Indonesia, 2012.

- Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 64 Tahun 2015 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kesehatan.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 217/PMK.01/2018 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan.
- Peraturan Menteri Kordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan Nomor Per-367/Menko/Polhukam/10/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 79/PUU-IX/2011 dalam Pengujian Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- Rompis, Frando. "Efektivitas Penataan Organisasi Sekretariat Daerah Kota Tomohon." *Jurnal Administrasi Publik* 4, no. 32 (2015): 7.
- Setiawan, Adam. "Wajib Kabinet Antikorupsi." Wajib Kabinet Antikorupsi. Diakses 14 Mei 2020. <https://kaltim.prokal.co/read/news/359474-wajib-kabinet-antikorupsi.html>.
- _____. "Zaken Kabinet Dalam Sistem Multipartai," 2020. <https://news.detik.com/kolom/d-4556553/zaken-kabinet-dalam-sistem-multipartai>,
- Sinambela, Lijan Poltak. *Reformasi Pelayanan Publik Teori, Kebijakan, dan Implementasi*. Jakarta: Bumi Aksara, 2014.
- Sofwan, Edi. "Konsep Ketatanegaraan Dalam Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah Di Tinjau Dari Prinsip Efisien Dan Efektif." *Jurnal Surya Kencana Satu: Dinamika Masalah Hukum dan Keadilan* 10, no. 2 (2019): 249.
- Suaib. "Pembentukan Dan Penataan Organisasi Perangkat Daerah." *Jurnal Katalogis* 5, no. 7 (2017): 8.
- Thoha, Miftah. *Birokrasi Pemerintah dan Kekuasaan Di Indonesia*. Yogyakarta: Thafa Media, 2012.
- _____. *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi*. Jakarta: Kencana, 2008.
- Tjandra, W.Riawan. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian

Witman, Shepherd L, dan John J Wuest. *Comparative Government Visualized.*

New Jersey: Littlefield, Adams & Co, 1963.