

PENATAAN KELEMBAGAAN BIROKRASI PEMERINTAHAN DI INDONESIA

Oleh:

Drs. Idup Suhady, M.Si., APU^{)}*

Pendahuluan

Penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan di Indonesia sebagai suatu topik bahasan ditilik dari berbagai fokus memiliki dimensi cukup luas baik dari segi kurun waktu, juga sangat panjang perjalanan historisnya. Oleh karena itu, pada kesempatan yang terbatas ini dan dalam kaitannya dengan tema tentang Reformasi Birokrasi Pemerintahan di Daerah, Upaya Perwujudan *Good Local Governance*, akan dibatasi uraiannya, terutama mengenai hal-hal yang dipandang penting dan itu pun secara garis besarnya.

Atas dasar pertimbangan itu, maka perlu dijelaskan terlebih dahulu makna yang terkandung dalam judul di atas. Dalam tulisan ini Penataan Kelembagaan Birokrasi Pemerintahan di Indonesia dipahami sebagai upaya pengaturan/penyusunan (*organizing*) organisasi aparatur pemerintahan (sebagai lembaga) yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden (Kepala Pemerintahan) dalam menyelenggarakan pemerintahan Negara (mengelola urusan pemerintahan) dan pembangunan untuk menjamin tata pemerintahan yang baik pada gilirannya dapat memberikan pelayanan publik. Cakupannya baik tingkat pemerintahan Pusat maupun Daerah, termasuk perangkat Pemerintah Daerah dalam wadah NKRI. Dari segi dimensi waktu bahasannya sekitar pemerintahan orde baru hingga saat ini secara singkat mengenai hal-hal yang dipandang penting dan se-obyektif mungkin.

Fokus kelembagaan birokrasi pemerintahan ini dari optik administrasi Negara berkisar pada bagaimana organisasi birokrasi (perangkat pelaksana administrasi Negara/Daerah) ditata, baik di Pusat (Kementerian Negara, Lembaga Pemerintah Non Kementerian Negara dan Lembaga lain yang diperlukan) maupun Daerah (Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah/Sekretariat DPRD) sebagai perangkat Daerah. Sejujurnya bila kita menggunakan pendekatan dari optik administrasi (Negara) sebagai sistem, maka penataan kelembagaan yang hanya dibatasi pada aspek organisasi, hasilnya pasti tidak banyak signifikan untuk dipraktekan. Karena bagaimanapun penataan organisasi akan berpengaruh terhadap penataan kepegawaian/manajemen SDM dan, termasuk juga berpengaruh pada penataan ketatalaksanaan (manajemen).

Penataan terhadap ketiga aspek birokrasi pemerintahan (administrasi pemerintahan) tersebut saling pengaruh mempengaruhi, sehingga memerlukan kebijakan dan rencana yang terpadu dan saling mengisi, tidak bisa berjalan sendiri-sendiri. Penataan kelembagaan, kepegawaian dan ketatalaksanaan harus dilihat sebagai satu kesatuan yang utuh tak terpisahkan sebagai sistem birokrasi (aparatur) pemerintahan.

Gambaran Singkat Kelembagaan Birokrasi Pemerintahan

Setelah pemerintahan Orde Baru berkuasa, kebijakan dan langkah upaya perbaikan

^{*)} Ahli Peneliti Utama pada Lembaga Administrasi Negara

administrasi negara (pemerintahan) dirumuskan dalam dokumen rencana pembangunan yang disebut Repelita dimulai Repelita I s/d Repelita VI. Dalam setiap dokumen rencana pembangunan lima tahun itu selalu ada Bab yang berkenaan dengan administrasi/aparaturnya pemerintahan yang difokuskan pada ketiga aspek birokrasi pemerintahan di atas, yakni Kelembagaan, Kepegawaian, dan Ketatalaksanaan (*Manajemen*). Saat ini kebijakan dan rencana serta program pembangunan administrasi negara/aparaturnya pemerintahan tertuang dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) yang dijabarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) tahun yang bersangkutan.

Langkah-langkah yang cukup signifikan pada era orde baru dalam penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan ditingkat Pusat adalah penyederhanaan jumlah departemen pemerintahan yang pembentukannya tak terkendali karena lebih berorientasi pada pertimbangan politik untuk menempatkan kekuatan politik pendukung Presiden. Keadaan seperti ini di Era Orde Lama dikenal dengan istilah zaman "Seratus Menteri (anggota kabinet)". Penataan organisasi Kementerian Negara pada Era Orde Baru dilakukan melalui kajian yang cukup cermat dan mendalam (dalam hal ini Lembaga Administrasi Negara berperan sebagai pusat studinya atau *Think-Thank*). Kajian tersebut menghasilkan kebijakan penataan yang dirumuskan dalam Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1974, tentang Pokok-pokok Organisasi Departemen, dan Keputusan Presiden No. 45 Tahun 1974, tentang Susunan Organisasi Departemen, yang masing-masing dapat dilihat pada lampirannya.

Dalam Keppres No. 44 Tahun 1974 ditetapkan mengenai kedudukan, tugas pokok dan fungsi, susunan organisasi beserta nomenklatur unit dan titelatur jabatan serta tata kerja internal dan eksternal secara pokok-pokoknya. Lembaga Departemen terdiri dari unsur Pimpinan (Menteri); Unsur Staf: Sekretariat Jenderal. Unsur Pengawasan Internal: Inspektorat Jenderal. Unsur Pelaksana: Direktorat Jenderal. Selanjutnya dalam Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1974, secara implisit dilakukan pengelompokan Departemen (*holding company tipe dan integrated type*).

Departemen yang *integrated* mempunyai Instansi Vertikal di Daerah dengan nomenklatur Kantor Wilayah Departemen, sedangkan Departemen yang *holding company type* hanya mempunyai Kantor Wilayah Direktorat Jenderal yang dikoordinasikan oleh Perwakilan Departemen. Mengenai Perwakilan Departemen ini bukanlah lembaga permanen, melainkan karena penugasan bergilir kepada Kepala Kantor Wilayah Direktorat Jenderal untuk berperan sebagai Koordinator dalam suatu wilayah kerja departemen yang *holding company typed*. Kantor Wilayah Direktorat Jenderal tersebut itulah yang dalam tenggang waktu tertentu berperan sebagai Perwakilan Departemen. Disamping itu terdapat sekelompok tenaga ahli yang disebut Staf Ahli dari PNS yang karena keahliannya berperan sebagai *Advisory Bord* di bidang-bidang tertentu yang tidak dimiliki oleh unsur lainnya di Departemen yang bersangkutan.

Kedudukan, tugas pokok dan fungsi (tupoksi) serta susunan organisasi Departemen pemerintahan di Era pemerintahan Orde Baru ditata demikian cermat sebagai hasil penelitian/kajian. Mungkin terlalu berlebihan bila dikatakan tidak pernah terjadi pembentukan atau pembubaran Departemen tanpa penelitian/kajian terlebih dahulu. Perubahan-perubahan yang ada hanyalah pemekaran atau penggabungan berlandaskan prinsip-prinsip pengorganisasian yang disebut *akordion* (Awaloedin Djamin, 2003). Dalam rangka penataan organisasi Departemen itu sebagai species dari genus Kementerian Negara diadakan pembedaan lembaga kementerian yang sama-sama di pimpin oleh

Menteri Negara, yaitu Menteri Negara yang melaksanakan *Pouvoir Executive* dan mempunyai kewenangan *Public Policy Making*, diberi tugas memimpin Departemen. Sedangkan sebaliknya Menteri Negara yang *Non Portofolio* tidak memimpin Departemen, melainkan diberi fasilitas tempat kerja yang disebut Kantor Menteri Negara. Dari sini dapat dicermati bahwa dalam rangka pengorganisasian Kementerian Negara pada waktu itu, pembedaan jenis dan sifat tugas lembaga yang termasuk dalam kementerian Negara dilakukan pula pembedaan nomenklatur dan titelatur kelembagaannya. Dengan demikian kita ketahui dasar eksistensi kelembagaan Kementerian Negara sebagaimana dimaksud Pasal 17 ayat (3) sebelum amandemen UUD 1945, dimana :

- a. Departemen sebagai nomenklatur Kementerian Negara yang mengelola urusan pemerintahan dalam kaitan pelayanan publik seperti urusan kesehatan, pendidikan, pertanian, perdagangan, perhubungan dan sebagainya.
- b. Kantor Menteri Negara/Kantor Menteri Koordinator, yang diberi tugas merumuskan/atau koordinasi perumusan kebijakan yang diperlukan dalam membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan. Jadi untuk kepentingan internal pemerintah. Kalaupun ada kebijakan dari Menteri Negara non portofolio, maka kebijakan itu adalah dalam mengelola Kantor Menteri Negara. Seandainya ada kebijakan Menteri Negara (tertentu) yang menyentuh kewenangan Menteri Negara lainnya/Menteri yang memimpin Departemen, maka kebijakan yang disusun/dirumuskan oleh Menteri Negara yang bersangkutan, mestinya diputuskan/ditetapkan oleh Presiden. Format kebijakan yang disiapkan menteri tersebut bisa berupa Keputusan/Peraturan/Instruksi Presiden. Dengan demikian para Menteri itu bekerja dan bekerjasama di bawah Pimpinan dan koordinasi Presiden selaku Kepala Pemerintahan.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan terjadi perkembangan sifat kelembagaan dari Kementerian Negara, yaitu khususnya kelembagaan Kantor Menteri Negara yang tugasnya berkenaan/berkaitan dengan urusan pemerintahan cenderung melaksanakan *pouvoir executive dan public policy making authority* sebagaimana disebut di atas. Hal ini perlu ditelaah secara cermat agar dapat menjamin konsistensi dalam penataan sistem kelembagaan dalam birokrasi pemerintahan kita. Tampaknya Kementerian seperti itu perlu dijadikan Departemen, atau digabung dengan Departemen lainnya yang tugasnya berkaitan erat, untuk mencegah benturan kewenangan. Selain Kantor Menteri Negara, terdapat pula Kantor Menteri Koordinator.

Dari optik prinsip administrasi Negara (organisasi) dapat dikatakan bahwa keberadaan Kantor Menteri Koordinator adalah untuk mengefektifkan rentang kendali (*span of control/span of management*) dari Presiden. Untuk atas nama Presiden mengkoordinasikan bidang-bidang penting, misalnya bidang ekonomi, politik, hukum, keamanan dan kesejahteraan, utamanya dalam proses perumusan dan penetapan kebijakan serta penyelesaian masalahnya. Hal ini adalah wujud konkrit dari aplikasi prinsip koordinasi fungsional dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Sayangnya di akhir pemerintahan Orde Baru tatanan kelembagaan yang dibangun di tahun-tahun 1974 itu banyak yang diabaikan, dan sementara itu jabatan karier dalam lembaga pemerintahan dikacaukan dengan jabatan non karier, seperti Menteri Negara merangkap Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen, dan organisasi Kementerian Negara yang disebut Kantor Menteri Negara bergeser fungsi seakan sebagai Departemen dengan susunan organisasinya menjadi sarat dengan jabatan struktural (bertambah besar).

Kedepan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan diharapkan hal-hal yang

mendasar dan sudah baik diletakan landasan kelembagaannya tetap dipelihara, apalagi dengan adanya amandemen UUD 1945, Pasal 17 telah memberikan landasan yang kuat (Undang-undang) bagi pengaturan kelembagaan Kementerian Negara. Seyogyanya penataan kelembagaan Kementerian Negara ini didasarkan atas kajian/penelitian yang cermat dan mendalam dengan mempertimbangkan pendekatan teori disiplin Administrasi Negara, karena organisasi (kelembagaan) adalah dimensi yang tak terpisahkan dari sistem administrasi negara sebagai keseluruhan.

Selain itu Departemen di tingkat pemerintah pusat terdapat pula Lembaga Pemerintah Non Departemen yang dibentuk karena tugas-tugasnya spesifik dibidang tertentu. Dari studi empirik diketahui bahwa keberadaannya adalah diperlukan untuk menangani:

- a. Tugas/fungsi yang tidak dilaksanakan/tidak tertampung oleh Departemen,
- b. Tugas-tugas/kegiatan yang kemudian berkembang dan tidak efisien bila terwadahkan dalam Departemen,
- c. Tugas-tugas khusus dalam rangka membantu Presiden dibidang tertentu (koordinasi, pembinaan, pengembangan sistem, dan pengkajian untuk saran kebijakan) dalam upaya mendukung efektifitas managerial skillnya Presiden.

Sesuai dengan namanya/istilah yang digunakan untuk kelompok kelembagaan ini sebagai Lembaga Pemerintah Non Departemen (Lembaga Pemerintah Bukan Kementerian Negara), tentunya lembaga ini tidak mengelola urusan pemerintahan. Namun dalam prakteknya masih ada yang membidangi urusan pemerintahan di bidang tertentu, seperti dibidang pertanahan, obat dan makanan, penanaman modal, meteorology dan geofisika, dan sebagainya dengan nomenklatur yang beraneka ragam, seperti Lembaga, dan Badan. Bahkan tanpa nomenklatur unit seperti Arsip Nasional, dan Perpustakaan Nasional. Pimpinan lembaganya juga berbeda-beda titulaturnya ada yang disebut Kepala, Ketua, Gubernur bahkan pernah Direktur Jenderal (Batan). Memang dari segi historis pembentukannya tidak serentak seperti halnya departemen. Ada yang dibentuk dengan Undang-undang, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden.

Hingga saat ini belum ada 1 (satu) landasan kelembagaan bagi seluruh LPND seperti halnya pokok-pokok organisasi departemen sebagai pola kelembagaan untuk menata kembali LPND yang eksis sekarang. Di samping Kementerian Negara/Departemen dan Lembaga Pemerintah Non Departemen, dalam birokrasi/aparat pemerintah terdapat jumlah kelembagaan lainnya yang bila ditelaah dari landasan peruntukannya disebut organisasi non struktural. Eksistensi lembaga ini ada yang permanen dan ada pula yang temporer. Kebanyakan dari organisasi jenis ini adalah permanen namun kegiatannya bersifat insidental/berkala. Nomenklatur lembaga ini ada yang disebut dewan/panitia/tim/badan yang biasanya berkecimpung dalam tugas-tugas pemberian pertimbangan/saran kebijakan kepada pemerintah/pimpinan lembaga. Keanggotaan lembaga tersebut adalah antar departemen/lembaga, berkedudukan di bawah Presiden/Menteri/Kepala Lembaga yang bersangkutan.

Upaya penataan kelembagaan telah dilakukan secara bertahap antara lain membubarkan lembaga yang sudah tak aktif lagi berfungsi, dengan mengintegrasikan fungsi lembaga non struktural itu ke dalam fungsi-fungsi lembaga yang ada dan berdekatan jenis/sifat tugasnya. Pertimbangan ini dilakukan karena secara teoritik semakin berkembang/bertambahnya organisasi ekstra struktural (non struktural) mengindikasikan lemahnya fungsi organisasi yang ada/tidak difungsikannya lembaga/organisasi yang ada. Dalam pada itu di tingkat pemerintahan daerah, persoalan kelembagaan birokrasi

pemerintahan juga tidak terlepas dari berbagai masalah: diantaranya yang amat menonjol ketika periode berlakunya UU No. 5 Tahun 1974 adalah dalam memaknai otonomi daerah yang "lebih merupakan kewajiban dari pada hak". Yaitu kewajiban untuk menjamin kebijakan pusat berlangsung di daerah, prinsip ini harus diterima dan dilaksanakan dengan penuh tanggung jawab". Akibatnya daerah kurang memiliki keleluasaan untuk memanager kebijakannya dan cenderung alat pemerintah pusat. Itulah warna dan nuansa sistem administrasi pemerintahan yang sentralistis. Implikasi dari kebijakan otonomi daerah seperti itu terefleksikan pada aspek kelembagaan, dimana DPRD (Lembaga Perwakilan Rakyat/Lembaga Legislasi Daerah) diubah statusnya menjadi lembaga eksekutif, karena DPRD diperlakukan sebagai unsur pemerintah daerah.

Dalam kedudukan yang demikian itu, tugas, fungsi dan peran DPRD sangat lemah padahal dalam rangka *check and balance system* dalam sistem administrasi Negara (pemerintahan) yang demokratis, peran DPRD sebagai badan legislatif daerah amat penting guna mencegah sistem yang otoriter. Demikian kuatnya pemerintah daerah (eksekutif) mengakibatkan kelembagaan perangkat daerah menjadi demikian besar, terutama dinas daerah yang pertumbuhannya tak terkendali, karena setiap penyerahan sebagian kecil saja urusan pemerintahan cenderung dibentuk dinas. Prinsip-prinsip akordion, integrasi, sinkronisasi, kesederhanaan struktur dan jumlah unit tidak lagi diperhatikan, terutama tingkat Pemerintah Provinsi sehingga ada provinsi yang sampai mempunyai 42 buah lembaga perangkat daerah, padahal bila dikaji secara mendalam bisa kurang dari itu.

Dalam pada itu keberadaan instansi vertikal departemen di daerahpun sangat kuat, seringkali kurang menghargai nilai-nilai otonomi daerah. Fungsi koordinasi dari Kepala Daerah sering tidak efektif bukan karena ketidakmampuannya, melainkan perilaku para pejabat pusat yang enggan berkooperasi dan berkoordinasi secara fungsional, padahal wilayah kerjanya berada dalam yurisdiksi kewenangan Kepala Daerah yang bersangkutan. Itulah gambaran kelembagaan di tingkat daerah yang cukup memprihatinkan para pemerhati bidang administrasi Negara.

Langkah-langkah perbaikan berupa penataan kembali kelembagaan di tingkat pemerintah daerah juga telah dilakukan dengan diterbitkannya UU No. 22 Tahun 1999 sebagai pengganti UU No. 5 Tahun 1974, diantaranya menempatkan DPRD bukan sebagai unsur Pemerintah Daerah lagi, melainkan lembaga legislatif daerah. Sebagai wahana untuk melaksanakan demokratisasi dalam sistem administrasi negara tingkat daerah dengan seperangkat tugas, fungsi dan wewenangnya yang merupakan upaya menumbuhkembangkan *check and balance system*. Juga telah dilakukan penataan kembali kelembagaan perangkat daerah yang makin jelas pembedaan tugas dan peran serta statusnya ke arah tata pemerintahan yang baik dan tertib berdasarkan pengelolaan kewenangan bidang-bidang urusan pemerintahan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat. Namun demikian pelaksanaan kebijakan desentralisasi melalui pemberlakuan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999-pun tak urung menimbulkan permasalahan kelembagaan. Kebijakan ini tidak sepenuhnya mampu mengendalikan pertumbuhan kelembagaan perangkat daerah yang terlanjur bertambah besar karena semangat otonomi yang luas di daerah Kabupaten/Kota sebagai akibat eforia reformasi. Tidak adanya hubungan hierarki antara Provinsi dengan Kabupaten/Kota telah menumbuhkan perilaku pongah aparat Kabupaten/Kota terhadap Provinsi karena ditafsirkan keliru. Padahal secara fungsional teritorial Gubernur sebagai perangkat pemerintah Pemerintah Pusat mempunyai kewenangan kuat dalam mengelola wilayah Provinsi sebagai lokus dimana Kabupaten/Kota itu berada. Dengan kata lain bagaimanapun juga otonomi

daerah itu (Kabupaten/Kota) sedemikian luasnya, akan tetap berada dalam wilayah kewenangan manajerial/teritorial Pemerintahan Provinsi dimana Gubernurnya berperan sebagai Administrator di Provinsi yang mewakili Pemerintah Pusat.

Menyikapi permasalahan tersebut, maka dilakukan pembenahan kembali administrasi pemerintahan daerah dengan UU No. 32 Tahun 2004 yang ditinjau dari aspek kelembagaan upaya penataannya hingga kini masih terus bergulir.

Kemana Arah Penataan Kelembagaan Birokrasi Pemerintahan

Penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan, terutama yang berkenaan dengan Kementerian Negara harus segera dilaksanakan sebagai amanat Pasal 17 ayat (4) UUD 1945, yang menyatakan pembentukan, pengubahan dan pembubarannya diatur dalam Undang-undang. Dengan demikian keberadaan lembaga birokrasi yang disebut Kementerian telah memiliki landasan hukum yang kuat, tak mudah dibubarkan atau diubah oleh Presiden.

Penyusunan lembaga Kementerian Negara perlu didasarkan atas kajian yang cermat dan mendalam. Belajar dari pengalaman masa lalu walaupun ada kepentingan, hendaknya berpihak pada kepentingan seluruh rakyat, karena mestinya lembaga ini dibentuk (ditata) adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Keputusan dan pertimbangan politis dalam menata Kementerian Negara sukar dihindarkan, namun secara hipotesis kompromilah yang akan menuntaskan segalanya karena kepentingan politis tampaknya masih sangat dominan. Itulah mungkin salah satu karakteristik praktek administrasi negara di Indonesia sebagai *Openned System* terhadap lingkungannya. Terlepas dari hal itu rancangan kebijakan berupa RUU Kementerian Negara, idealnya merefleksikan ciri-ciri keilmiah dan juga kearifan serta sarat dengan norma kepraktisan. Sebab undang-undang harus dapat dilaksanakan dan dipertanggung jawabkan secara akuntabel baik oleh pembuat maupun oleh pelaksanaannya, terutama para birokrat.

Suatu Undang-undang dapat ditelaah dari berbagai dimensi keilmuan, baik undang-undang itu bersifat *lex specialis* maupun *lex generalis*. Dalam hubungan itu tidaklah keliru bila RUU tentang Kementerian Negara ditelaah dari optik disiplin dan praktek administrasi negara, bahkan harus disusun oleh mereka yang memahami Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia. Mengapa demikian? Karena persoalan Kementerian Negara adalah persoalan keorganisasian birokrasi pemerintahan sebagai salah satu dari dua dimensi (unsur) utama administrasi negara (*public administration*). Dimensi utama lainnya dari administrasi negara adalah manajemen pemerintahan negara.

Tugas utama pemerintah dalam suatu negara adalah memberikan pelayanan terhadap kebutuhan rakyat/masyarakatnya diberbagai bidang kehidupan dan penghidupan baik materiil maupun non materiil, agar rakyatnya hidup aman tentram dan sejahtera. Oleh sebab itu pejabat/pegawai birokrasi pemerintahan memperoleh predikat "pelayan masyarakat". Dalam hal masyarakat sudah mampu memenuhi kebutuhannya sendiri, tugas pemerintah lebih banyak berkenaan dengan pemberian bimbingan, dorongan dan terbangunnya partisipasi, otonomitas dan kreatifitas masyarakat. Kebijakan dimaksud adalah tetap dalam rangka *to serve the public*. Tugas pemerintah tersebut di atas dalam rangka pelayanan masyarakat diwujudkan melalui aktivitas pengelolaan berbagai "urusan pemerintahan" yang masing-masing menjadi tugas, fungsi dan tanggung jawab lembaga

tertetu (dalam birokrasi) pemerintah yang disebut Kementerian. Oleh karena itu seyogyanya setiap Kementerian diadakan antara lain adalah untuk mengelola urusan pemerintahan di bidang tertentu, seperti pertanian, kehutanan, pertanahan, kelautan, kesehatan, pembinaan kurukunan beragama, perhubungan, pendidikan dan pertahanan serta keamanan.

Dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia secara konstitusional tugas pemerintah dalam berbagai urusan pemerintahan antara lain dapat ditelaah dalam Pembukaan UUD 1945 dan dalam pasal-pasalanya. Oleh sebab itu urusan tertentu pemerintahan sebagaimana disinggung di atas, dapat diidentifikasi dari ketentuan yang ada dalam UUD 1945, bahkan lebih jauh dalam perundangan pelaksanaannya.

Definisi ataupun batasan/pengertian mengenai urusan pemerintahan tampaknya perlu dirumuskan dalam perundangan yang berkenaan dengan lembaga Kementerian karena disitulah letak awal dan pokok persoalannya. Sebagai gagasan maka, urusan pemerintahan dalam konteks penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan berdasarkan UUD 1945, khususnya yang dikelola oleh Kementerian Negara dalam tulisan ini diberi batasan sebagai urusan-urusan tertentu yang secara substantif dikelola oleh Kementerian dalam rangka memenuhi kebutuhan (pelayanan terhadap) rakyat/masyarakat di seluruh wilayah NKRI guna mewujudkan cita-cita dan tujuan nasional.

Tujuan nasional seringkali juga disebut tujuan negara/bernegara. Ada empat tujuan negara sekaligus juga menjadi tugas pemerintah yaitu :

- 1) Melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia;
- 2) Memajukan kesejahteraan umum;
- 3) Mencerdaskan kehidupan bangsa;
- 4) Ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Dari sisi administrasi pemerintahan, keempat butir di atas adalah tugas yang bersifat essensial, dan merupakan fitrahnya tugas organisasi yang disebut negara, sedangkan dari sisi rakyat/masyarakat tugas itu merupakan kebutuhan yang wajib dipenuhi oleh pemerintah. Itulah sebabnya dikatakan bahwa upaya memenuhi kebutuhan rakyat pada hakekatnya adalah melayani masyarakat/rakyat dan pelayanan masyarakat adalah proses administrasi negara. Pada keempat tujuan negara, sekaligus juga tugas pemerintah dapat disodorkan pertanyaan, misalnya urusan apa saja yang harus dikelola oleh pemerintah untuk keempat butir di atas? Jawaban secara jelas dan tegas tentu diperlukan untuk menemukan urusan pemerintahan yang wajib (mutlak) diadakan untuk memenuhi atau mencapai tujuan negara tersebut.

Jawaban atas pertanyaan di atas tidak semudah pertanyaan, karena misalnya upaya mencerdaskan kehidupan bangsa tidak dimonopoli oleh lembaga yang diserahi urusan pendidikan semata. Terkait disitu misalnya urusan kesehatan, urusan pangan. Rakyat yang cerdas, mungkin karena gizinya baik yang berasal dari makanan. Kecerdasan juga dipengaruhi oleh kesehatan. Kesehatanpun bisa jasmani dan rohani. Cara pendekatan seperti itu biasanya dapat membantu dalam penerapan prinsip pengorganisasian yang tepat. Dengan demikian analisis yang tajam, cermat dan mendalam terhadap urusan pemerintahan di atas, akan menghasilkan embrio berbagai bagian dari urusan pemerintahan. Kiat-kiat seperti itu juga harus dilakukan terhadap pasal-pasal UUD 1945, untuk menemukan urusan pemerintahan yang akan di *organized* ke dalam lembaga

yang disebut Kementerian Negara.

Berdasarkan hal itu, seyogyanya bila kita mengacu pada UUD 1945, maka sesuatu Kementerian hanya dibentuk bila ada urusan (tertentu) pemerintahan yang dikelolanya (diurus dan diatur) untuk melayani (memenuhi kebutuhan) masyarakat dalam rangka pencapaian tujuan bernegara dan mewujudkan cita-cita nasional. Hal ini juga diperkuat dengan ketentuan ayat (3) Pasal 17 UUD 1945, dimana setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Jenis dan sifat urusan pemerintahannya pun harus ditelaah secara cermat. Sebab kemungkinan besar sudah tidak layak/proporsional dilaksanakan pemerintah, karena rakyat/masyarakat sudah mampu melayani kebutuhannya dalam urusan tertentu secara mandiri. Pengkategorian ini juga perlu kriteria yang jelas.

Dalam penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD 1945, Presiden selaku Kepala pemerintahan selain dibantu oleh Wakil Presiden, juga dibantu oleh Menteri-menteri negara. Hal-hal yang berkenaan dengan urusan pemerintahan, dan lembaganya dapat ditelaah dalam Pasal 17 UUD 1945, khususnya ayat (3) dan (4), yang menyatakan dengan tegas bahwa :

- (3) Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan,
- (4) Pembentukan, perubahan dan pembubaran Kementerian Negara diatur dalam Undang-undang.

Dari rumusan Pasal 17 ayat (3) dan (4) dapat dikatakan bahwa:

- a. Eksistensi jabatan Menteri tergantung pada ada tidaknya sesuatu urusan pemerintahan. Oleh karena itu, pengangkatan seseorang oleh Presiden menjadi Menteri Negara sebagai pemimpin Kementerian adalah untuk mengelola urusan (tertentu) pemerintahan, (dalam ayat (3) disebut dengan istilah membidangi). Kata tertentu perlu dicermati pula, apakah berarti karena demikian banyaknya urusan pemerintahan sehingga tidak mungkin secara redaksional dimuat dalam satu ayat? Apakah dalam kata tertentu ada hal yang spesifik mengandung pengertian/pembatasan terhadap hal khusus. Secara redaksional rumusan ayat (3) sudah tidak perlu dijelaskan karena terjawab oleh kata setiap Menteri. Artinya seorang Menteri pasti membidangi urusan pemerintahan yang tidak akan tumpang tindih dengan bidang urusan pemerintahan yang dikelola Menteri yang lainnya dalam arti berbeda bidang dengan Menteri Lainnya.
- b. Sebelum amandemen UUD 1945 rumusan ayat (3) berbunyi Menteri Negara memimpin departemen pemerintahan. Departemen pemerintahan dapat bermakna "urusan", dapat juga berarti bagian kegiatan tertentu dalam pemerintahan, yang diselenggarakan oleh lembaga pemerintahan yang disebut Departemen, bahkan terdapat Menteri Negara yang tidak memimpin Departemen, melainkan Kantor Menteri Negara, yang sekarang disebut Kementerian.
- c. Kementerian Negara pada dasarnya merupakan sejumlah Kementerian (lembaga) sebagai alat pencapaian tujuan pemerintah negara dan sekaligus menjadi wadah kegiatan untuk menangani atau mengelola urusan pemerintahan. Konkritisasi kelembagaan ini dalam urusan tertentu pemerintahan diantaranya Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertahanan, Kementerian Keuangan, Kementerian Pertanian, dan Kementerian Kesehatan. Saat ini istilah Kementerian kecenderungannya merupakan pengganti nomenklatur Departemen. Apakah benar demikian? Jika kita menyimak RUU yang berkenaan dengan lembaga

Kementerian Negara sebagai perintah dari ayat (4) Pasal 17 UUD 1945, tampaknya memang demikian. Baik RUU yang disiapkan DPR maupun usulan pemerintah, lembaga yang dipimpin Menteri disebut Kementerian. Satu hal yang perlu disikapi bahwa dikalangan para pakar masih terdapat perbedaan pendapat, yakni ada yang menyatakan "Kementerian Negara" sebagai genus, dimana speciesnya dapat berupa Kementerian atau Departemen. Ada pula yang berpendapat disamping Kementerian ada juga Menteri Negara yang tidak memimpin Kementerian. Hal ini misalnya terdapat pada UUDS 1950, Pasal 51, yang menyatakan: Presiden bisa mengangkat Menteri yang tidak memangku Kementerian. Namun mestinya Menteri ini juga membidangi urusan pemerintahan tetapi tidak memimpin lembaga kementerian seperti halnya Menteri yang diwajibkan sebagaimana dimaksud dalam UUD 1945 tersebut (periksa ayat (3) nya).

- d. Urusan-urusan pemerintahan yang jenis (macam) dan jumlahnya cukup banyak dapat diidentifikasi dan diklarifikasi ke dalam suatu kelompok, atau secara tersendiri. Pada hakekatnya urusan pemerintahan itu harus diwadahkan ke dalam sejumlah Kementerian yang masing-masing dipimpin oleh seseorang Menteri Negara. Mengapa demikian, karena pada Pasal 17 ayat (3) dinyatakan bahwa setiap Menteri membidangi urusan tertentu pemerintahan.
- e. Setelah seseorang diangkat dan dilantik sebagai Menteri yang membidangi urusan tertentu pemerintahan, maka Menteri tersebut wajib mengelola urusan pemerintahan yang diamanahkan kepadanya dengan seluruh sumberdaya yang menyertai urusan pemerintahan tersebut. Terdapat tiga sumber daya pokok, dalam mengelola urusan pemerintahan yaitu personil, sarana/prasarana dan pembiayaannya. Oleh karena itu, setiap Menteri dalam memimpin Kementerannya, wajib mengelola sumber daya yang dimiliki secara efisien, efektif, produktif dan akuntabel dalam Kementerian/menjadi tanggung jawabnya. Dengan perkataan lain setiap Menteri membina dan sekaligus mendayagunakan sumber daya aparatur dalam Kementerannya.
- f. Untuk mengelola atau membina dan mendayagunakan aparaturnya dalam rangka memimpin penyelenggaraan urusan pemerintahan yang ada di Kementerannya, diperlukan wadah yang disebut satuan organisasi. Saat ini pola penataan (pengorganisasian) nya dikelompokkan ke dalam unsur-unsur pokok organisasi Departemen yang disebut unsur pimpinan yaitu Menteri; unsur staf Sekretariat Jenderal; unsur pelaksana Direktorat Jenderal, dan unsur pengawasan internal Inspektorat Jenderal. Ini perlu ditetapkan secara tegas dan konsisten dalam rambu-rambu, kriteria dan dengan pemaknaan yang jelas pada berbagai istilah yang digunakan.
- g. Pasal 17 ayat (4) UUD 1945, pada hakekatnya meminta pembuat undang-undang untuk membuat rumusan, kriteria, dan tolok ukur sebagai rambu-rambu dalam membentuk, mengubah dan membubarkan Kementerian, secara rasional, obyektif dan dapat dipertanggung jawabkan hasilnya. Ketentuan itu tidak lain agar pimpinan pemerintahan tidak sesuka hati dalam menata lembaganya. Pembubaran, ataupun pembentukan punya konsekwensi yang harus ditanggung baik dari sisi personil, finansial, materiil, psikologis, maupun politis dan ekonomis yang dapat berpengaruh terhadap kestabilan jalannya pemerintahan.
- h. Presiden bersama DPR membuat ketentuan berupa undang-undang, membuat patokan (rambu-rambu) yang harus diperhatikan dan dipertimbangkan bahkan dipatuhi oleh Presiden dalam membentuk, mengubah atau membubarkan

Kementerian Negara. Apabila dalam RUU itu sudah disebut nama Kementeriannya, maka harus ada penjelasan secara jelas, obyektif dan dapat dipertanggung jawabkan. Misalnya disebut ada Kementerian Lingkungan Hidup. Apakah urusan pemerintahan di bidang lingkungan hidup layak diwadahi oleh kementerian negara? Ataukah hanya ada Menteri Negara yang tidak memimpin Kementerian? Mungkin juga tidak perlu ada keduanya, karena persoalan lingkungan hidup ditangani oleh semua lembaga, baik lingkungan fisik, alam maupun lingkungan buatan. Namun urusan pemerintahan dibidang itu sebagai tugas, fungsi pemerintah harus dikelola dalam organisasi.

- i. Ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD 1945, seringkali ditafsirkan sebagai persoalan kelembagaan, padahal itu persoalan tugas/pekerjaan jabatan. Yaitu dalam hal Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya secara bersama-sama, pelaksana tugas Kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Dari ketentuan pasal ini dapat diketahui Undang-undang Dasar 1945 tidak menugasi tiga lembaga (kementerian), melainkan pejabatnya. Mungkin saja lembaga yang dipimpin oleh ketiga Menteri tersebut hanya Kantor/ Kementerian, mungkin juga Departemen. Suatu hal yang pasti adalah ada perbedaan prinsip antara Menteri sebagai jabatan dan atau Pejabat Negara dengan Kementerian sebagai Perangkat (lembaga) di bawah Menteri dengan seluruh satuan organisasinya.

Mengacu pada Pasal 17 UUD 1945, maka dalam penataan kelembagaan (pembentukan, perubahan dan pembubaran) Kementerian Negara hal-hal yang perlu diperhatikan antara lain sebagai berikut :

- a. Jabatan Menteri Negara hanya ada bila urusan pemerintahannya sudah ada secara jelas, yang akan menjadi bidang tanggung jawabnya. Dengan perkataan lain dalam menentukan lembaga Kementerian hendaknya bukan manusianya yang menjadi pertimbangan, melainkan keberadaan urusan pemerintahannya.
- b. Kementerian Negara (tertentu) merupakan lembaga pelaksana sebagian kekuasaan pemerintahan negara dibidang tertentu yang mempunyai kewenangan. "*public policy making*" dan sebagai wadah kegiatan pelayanan masyarakat dibidangnya, dan sekaligus berkewenangan membina sumber daya yang tersedia di Kementeriannya.
- c. Dalam rangka koordinasi, integrasi, sinkronisasi kebijakan pengelolaan urusan pemerintahan dan simplikasi jumlah kementerian, maka fungsi/tugas Kantor Menteri Negara Non portofolio yang hingga saat ini masih ada hendaknya dilebur kedalam tugas dan fungsi Kementerian tertentu yang bersesuaian.
- d. Negara Indonesia merupakan negara hukum yang menganut asas konstitusional dalam penyusunan kelembagaan negara. Termasuk dalam hal penyusunan Kementerian Negara sebagai lembaga pembantu Presiden untuk menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara. Dengan asas konstitusional ini berarti setiap penyusunan Kementerian Negara harus berdasarkan pada ketentuan-ketentuan dalam Undang-undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Hal ini dengan jelas ditetapkan dalam ketentuan Bab V Pasal 17 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden dibantu oleh Menteri Negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Menteri Negara dimaksud memimpin sebuah Kementerian Negara yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dan dalam hal pembentukan, perubahan dan pembubaran kementerian Negara diatur lebih lanjut dalam Undang-undang. Penyusunan Undang-undang tersebut untuk

menghindari kondisi yang kontraproduktif, menjamin stabilitas dan kesinambungan penyelenggaraan urusan-urusan pemerintahan, serta untuk menjamin kepastian hukum.

- e. Bidang urusan (tertentu) dalam pemerintahan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 seyogyanya diuraikan berdasarkan fungsi penyelenggaraan pemerintahan negara yang diemban oleh Presiden. Bidang urusan tertentu dimaksud tentunya dipandang mempengaruhi hajat hidup masyarakat, dan masih memerlukan keterlibatan pemerintah untuk menanganinya. Urusan-urusan tertentu dalam pemerintahan dimaksud bermuara pada pelayanan pemenuhan kebutuhan, kehidupan dan penghidupan manusia berkualitas, yang pada gilirannya akan menopang kelangsungan dan pertumbuhan negara sendiri.
- f. Selain hal di atas, pembentukan, pengubahan dan pembubaran Kementerian Negara juga harus memperhatikan tercapainya efisiensi dan efektifitas penyelenggaraan pelayanan masyarakat, karena keberadaan organisasi itu adalah untuk melancarkan penyelenggaraan pemerintahan negara, demi tercapainya tujuan pembangunan nasional. Dengan memperhatikan pengalaman masa lampau, maka pembentukan, pengubahan dan pembubaran Kementerian Negara, harus menghindari terjadinya *overlapping* kewenangan antar lembaga, sebagai akibat ketidakjelasan bidang urusan pemerintahan yang ditangani.
- g. Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden selaku pemegang kekuasaan pemerintahan negara, mempunyai kewenangan penuh untuk menentukan jenis-jenis Kementerian Negara yang diperlukan dengan tetap memperhatikan bidang urusan tertentu dalam pemerintahan yang akan dikelola oleh pemerintah melalui organisasinya, yaitu Kementerian Negara.

Penentuan jenis Kementerian negara, terkait dengan nomenklatur yang perlu memperhatikan norma dan kaidah yang mengatur tata cara, prinsip yang mendasari, bidang urusan pemerintahan yang ditangani, serta hal-hal lain yang terkait dengan pembentukan, pengubahan dan pembubaran Kementerian Negara.

Atas dasar pemikiran di atas, maka dalam rangka penataan kelembagaan Kementerian Negara perlu diperhatikan hal-hal sebagai berikut :

- a. Pembentukan, perubahan dan pembubaran Kementerian Negara haruslah dalam rangka mengelola bidang urusan tertentu dalam pemerintahan sebagaimana dimaksud Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, baik secara tersurat maupun tersirat.
- b. Selain berdasarkan ketentuan di atas, perubahan dan pembubaran Kementerian Negara harus memperhatikan prinsip efektifitas dan efisiensi serta kesinambungan (*sustainable*) penyelenggaraan pemerintah; tanpa mengesampingkan pula pertimbangan dari aspek hukum; politik, sosial dan ekonomi.
- c. Pembentukan Kementerian Negara bertujuan untuk mewujudkan pelayanan publik yang optimal.

Masih dalam konteks pemerintahan pusat, ditilik dari segi kelembagaan pada dasarnya seluruh tugas/fungsi dalam pengelolaan urusan pemerintahan mestinya terbagi habis kedalam tugas/fungsi Kementerian Negara. Namun demikian studi empirik menunjukkan masih terdapat tugas dan fungsi yang tidak tertampung/tercakup dalam

tugas/fungsi Kementerian Negara. Karakteristik administrasi negara Indonesia seperti itulah yang antara lain melahirkan kelembagaan yang disebut Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND). Agar lebih konsisten dengan ketentuan UUD 1945, sebaiknya disebut saja Lembaga Pemerintah Bukan Kementerian Negara (LPBKN). Upaya penataan kelembagaan ini perlu diarahkan secara konsisten pada penyelenggaraan tugas-tugas/fungsi-fungsi yang tidak/bukan mengelola urusan pemerintahan sesuai namanya LPBKN.

Peran, tugas dan fungsi LPBKN adalah membantu Presiden dalam melaksanakan tugas-tugas managerial (kepemimpinan) dari Presiden dalam mengelola dan sekaligus membina sumber daya aparaturnya seperti organisasi, dan tatalaksana (sistem, prosedur dan tata cara kerja) sumber daya manusia, Pegawai Negeri Sipil (PNS); memikirkan pengembangan sistem penyelenggaraan (administrasi) pemerintahan negara serta dalam pengelolaan sarana dan fasilitas kerja yang memungkinkan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan negara terwujud secara berdayaguna dan berhasilguna.

Studi empirik mengidentifikasi keberadaan LPBKN yang tidak menangani urusan pemerintahan. Misalnya saja dalam "pengembangan sistem administrasi negara dan kapasitas SDM aparatur negara melalui pengkajian, penelitian dan pengembangan dan pendidikan/pelatihan yang menjadi bidang tugas LAN; manajemen Pegawai Negeri Sipil yang menjadi bidang tugas BKN; perencanaan pembangunan nasional yang menjadi bidang tugas Bappenas; pengawasan keuangan dan pembangunan yang menjadi bidang tugas BPKP; penyelenggaraan dan pengembangan sistem kearsipan nasional, yang menjadi bidang tugas ANRI, perstatistikan nasional yang menjadi bidang tugas BPS". Cakupan bidang tugas LPBKN tersebut menyentuh semua sumberdaya dan aktivitas lembaga pemerintahan, yang kesemuanya menopang pengelolaan urusan pemerintahan. Oleh karena itu kurang tepat bila berada di bawah sesuatu Kementerian Negara karena berbeda sifat dan jenis kegiatannya. Sesuai dengan nama dan fitrah keberadaannya, maka lembaga ini harus dipimpin oleh Pejabat Karier (PNS), karena bukan Kementerian Negara sehingga tentunya Kepala/pimpinannya pun bukan Menteri/atau tidak dirangkap oleh Menteri Negara.

Penataan LPBKN ini seyogyanya ditujukan pada tidak hanya mengurangi jumlah, melainkan juga urgensi pelaksanaan tugasnya. Bagi yang masih melaksanakan tugas-tugas yang berkenaan dengan urusan pemerintahan, seyogyanya di integrasikan ke dalam lembaga Kementerian Negara yang bersesuaian fungsi/tugasnya. Dalam pada itu bagi organisasi non-struktural, seyogyanya bila ingin dibentuk agar mempertimbangkan:

- a. Kesenambungan kegiatannya dengan unit/lembaga yang telah ada,
- b. Keberadaannya bersifat sementara, yang dibubarkan bila tujuan/sasarannya telah tercapai.

Dengan demikian efisiensi dan efektifitas sumber daya yang ada dilingkungan birokrasi pemerintahan dapat dipertahankan, bahkan ditingkatkan, dan kelembagaan aparatur pemerintahan eksis secara proporsional dan fungsional. Penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan ditingkat Pusat sebagaimana dikemukakan di atas, harus pula dibarengi dengan penataan kelembagaan birokrasi pemerintahan tingkat daerah. Tujuannya selain ketertiban, efisiensi dan efektifitas adalah mendorong kemandirian pemerintah daerah dan lebih mendekatkan dan melancarkan pelayanan masyarakat. Prinsip-prinsip pengorganisasian yang digunakan di pusat dapat diterapkan di daerah dengan penyesuaiannya terhadap:

- a. Potensi dan karakteristik daerah
- b. Permasalahan daerah
- c. Ketersediaan sumber daya daerah
- d. Faktor - faktor lain sebagaimana diatur perundangan tentang pembentukan Daerah.

Dinas-dinas Daerah sebagai pelaksana otonomi daerah dibidang urusan tertentu harus ditata sedemikian rupa terutama jumlahnya yang lebih rasional, karena pada masa lalu pertambahan yang tak terkendali telah menjadi beban daerah. Penataan perangkat daerah ini seyogyanya melalui pengkajian yang cermat, terutama dalam upaya penyederhanaan jumlah dan besaran unitnya. Bilamana semua kelembagaan birokrasi tertata dengan baik, dan mampu berfungsi dengan baik dalam melayani publik tampaknya upaya untuk mewujudkan *Good Governance* baik di tingkat pusat maupun daerah bukanlah sebatas wacana saja sebagai harapan yang tak kunjung tercapai.

Penataan Kementrian Negara

Lembaga (organisasi) adalah sebagai wadah kegiatan/alat untuk mencapai tujuan pemerintah dibidang tertentu dan sebagai himpunan/pengelompokan manusia (para pejabat/pegawai) yang bekerja dalam suatu kerjasama yang rasional dengan sifatnya yang dinamis, karena dipengaruhi berbagai faktor (internal dan eksternal) memerlukan penataan (pengorganisasian) dengan sebaik-baiknya berlandaskan prinsip-prinsip organisasi yang tepat pula. Dalam konteks penataan kelembagaan pemerintahan sebagai "*opened System*", maka suatu lembaga (organisasi) pemerintahan yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden yang berperan sangat penting/strategis dalam Sistem Administrasi Negara kita adalah Kementerian Negara. Lembaga ini dikenal sebagai lembaga pembantu Presiden dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan negara guna mewujudkan kebijakan-kebijakan (*policy*) politik Presiden selaku Kepala Pemerintahan. Lembaga ini dapat pula diberi sebutan lembaga Kabinet Presiden. Sebelum amandemen UUD 1945 Kementerian Negara ini secara yuridis belum mempunyai landasan eksistensinya berdasarkan undang-undang. Kementerian Negara selama itu bila mengacu pada strata perundangan hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Sementara itu oleh konstitusi diakui bahwa kehadiran Kementerian Negara sebagai lembaga pembantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan untuk mewujudkan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat amat menentukan.

Dalam praktik pengelolaan amandemen pemerintahan, baik dalam suatu negara yang menganut sistem pemerintahan yang bersifat presidensial maupun parlementer kehadiran lembaga kementerian selalu diperlukan dan amat berpengaruh terhadap kelangsungan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Studi empirik mengidentifikasi bahwa setiap pembentukan kabinet, masyarakat selalu berharap agar susunan kabinet yang baru akan membawa perubahan terhadap kehidupan masyarakat kearah yang lebih baik. Keberadaan lembaga yang cukup strategis seperti itu perlu didasarkan atas landasan yuridis sebagai produk hukum yang kokoh. Undang-undang sebagai salah satu produk hukum merupakan dasar yang kokoh, karena secara nyata mewakili keterlibatan rakyat melalui lembaga perwakilannya diparlemen (DPR) untuk berperan serta membuat kebijakan publik. Karena pentingnya kehadiran Kementerian Negara ini dalam tata kehidupan bermasyarakat, bernegara dan berbangsa atau dengan perkataan lain dalam melayani kepentingan masyarakat/rakyat (*public sevice*), maka keikutsertaan keterlibatan

rakyat dalam negara demokrasi konstitusional untuk menatanya merupakan hal yang wajar. Keterlibatan rakyat tersebut hanya dapat dikonkritkan melalui lembaga perwakilan rakyat. Dengan adanya kebijakan publik yang melibatkan rakyat dalam proses formulasinya berupa landasan yuridis dalam bentuk undang-undang, maka diharapkan dapat menjamin keajegan, kemapanan, dan kinerja kebijakan yang mampu menjamin dan proses penyelenggaraan pemerintahan kearah menghantarkan tata pemerintahan yang baik.

Dalam sistem aturan ketatanegaraan kita, kedudukan Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan negara, dibantu oleh Menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu pemerintahan. Namun demikian sekalipun para Menteri negara tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, Menteri bukanlah pegawai tinggi biasa. Mereka semuanya itu juga pada hakekatnya menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvoir executive*). Oleh karena kedudukan para Menteri demikian kuat, maka Kementerian Negara yang dipimpinya harus berdiri kokoh dalam menjamin dan melaksanakan berlangsungnya penyelenggaraan pemerintahan. Studi empirik menunjukkan seringkali kehadiran lembaga Kementerian Negara mengalami banyak perubahan, antara lain berupa penambahan, penggabungan (perubahan) baik jumlah maupun komposisi satuan organisasinya dan tidak jarang dilakukan pembubaran. Tanpa kajian yang mendalam perubahan struktur kementerian yang selalu berubah tak terkendali akan dapat mengakibatkan turunnya kinerja kementerian yang bersangkutan. Apabila hal seperti sering dilakukan bisa memberikan dampak negatif terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan, dan menimbulkan terputusnya kesinambungan kebijakan dan pengelolaan organisai baik dibidang SDM, keuangan, maupun aset/kekayaan Negara.

Hal seperti itu perlu diantisipasi agar tidak menimbulkan permasalahan yang kompleks dan berkesinambungan. Upaya ke arah pencegahan permasalahan tersebut ialah dengan memberikan landasan hukum yang kuat terhadap lembaga pembentukan kementerian negara dalam produk hukum berupa undang-undang. UUD 45 pasal 17 ayat (4) menyatakan bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara diatur dalam undang-undang. Atas dasar ketentuan ini, maka kehadiran Kementerian Negara dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara telah diupayakan mempunyai landasan yang kokoh dan tidak mudah dengan cepat diubah dalam mengatur atau menata Kementerian Negara tersebut. Persoalannya adalah kiat-kiat apa yang perlu dilaksanakan agar organisasi Kementeraian Negara benar-benar merepresentasikan sosok organisasi masa depan. Hendry Lucas dalam tulisannya mengenai *T-Form Organization* (1996) menyatakan bahwa bentuk organisasi masa depan adalah organisasi tehnologi (T-Form). Organisasi semacam ini bentuknya lebih banyak menggunakan *logical structure*. Organisasi yang menggunakan *logical structure* ini merupakan bentuk yang sinergik antara keinginan (rakyat) sebagai *customer/klien* dengan keinginan regim/penguasa atau owner. Bentuk perpaduan antara masa depan adalah organisasi yang berorientasi pada keinginan rakyat, bukan ditentukan sendiri oleh keinginan penguasa semata.

Selama ini organisasi kabinet Presiden di atur atas dasar keinginan Presiden sendiri. Tentang keinginan rakyat sama sekali kurang mempunyai tempat dalam penyusunan bentuk organisasi pemerintah pusat atau organisasi Kabinet Presiden. Peraturan yang mengatur disebut Keputusan Presiden (Keppres). Dalam kaitan dengan "*administrative reform*" dikenal Keppres No. 44 dan 45 tahun 1974.

Sekarang terdapat banyak partai di Dewan Perwakilan Rakyat. Supremasi sipil sudah

mulai terdengar suaranya untuk memainkan peran dipanggung perpolitikan kita. Sementara itu ada suara bahwa kabinet yang akan datang tidak mungkin hanya didominasi satu partai politik yang mayoritas tunggal, melainkan akan berbentuk gotong royong (koalisi), dipikul bersama-sama oleh banyak partai. Bentuk kabinet semacam ini sekali lagi mencerminkan pembagian kekuasaan (*power sharing*) di antara partai-partai politik yang ada. *Power sharing* nampaknya akan menjadi modus dalam memecahkan persoalan kepemimpinan organisasi pemerintahan. Jika hal ini terjadi dalam penyusunan organisasi kabinet, maka kita akan terjadi perubahan bandul pendulum yaitu beralih dari keinginan penguasa ke keinginan rakyat (partai politik). Namun peralihan bandul pendulum ini tidak dapat dipergunakan sebagai pegangan yang kuat, karena situasi seperti ini hanya sebagai pegangan sesaat. Dilain waktu akan berubah lagi, sebagaimana sifat gerak dari bandul tersebut, ke kiri atau ke kanan. Tampaknya kita belum menemukan pendekatan sinergis seperti dikemukakan pakar di atas.

Oleh karena itu, dengan amandemen UUD 45 yang menetapkan keputusan agar susunan kementerian, perubahan dan pembubarannya yang akan datang diatur dalam undang-undang, merupakan keputusan yang membangun langkah sinergik antara Presiden (pemerintah) bersama DPR menyusun perundangan tentang Susunan Organisasi Kabinet. Dengan demikian rakyat yang diwakili partai politik di DPR bersama pemerintah melakukan *synergical approach* dalam menentukan organisasi kabinet. Dalam ketentuan tersebut harus jelas jumlah anggota kabinet dan harus jelas pula jenis kementeriannya. Sehingga kita akan memperoleh gambaran yang jelas tentang jumlah dan jenis dari Menteri yang akan di *power sharingkan*. Jika hal ini bisa terjadi maka akan dapat dihindari berbagai macam keinginan dari koalisi partai politik untuk membentuk kementerian tertentu yang barangkali urgensinya tidak lagi selaras dengan reformasi dan tuntutan global.

Dalam undang-undang yang akan dibentuk didasarkan atas kriteria objektif dan nalar mestinya mencerminkan adanya kementerian yang wajib (*required*) ada berdasarkan pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah. Di samping itu ada pula kriteria kementerian yang dibentuk berdasarkan pilihan (*optional*) yang mengacu pada prioritas perkembangan nasional maupun global, dan yang ketiga kementerian yang menampung hak keistimewaan (*previlages*) Presiden. Dua kriteria terakhir ini dapat pula disebut sebagai kriteria *changeble*, suatu ketika bisa dilebur, digabung, dan ditiadakan. Di Amerika Serikat misalnya, hal semacam itu pernah dilakukan oleh misalnya dengan menciptakan Departemen Transportasi, Departemen Perumahan dan Pengembangan Perkotaan. Presiden Eisenhower menetapkan Departemen Kesehatan, Departemen Pendidikan, dan Departemen Kesejahteraan Rakyat. Mereorganisasi Departemen Sumber Daya Alam (*Natural Resources*), dan meningkatkan pertanian sebagai suatu Departemen.