

## TELAAH SINGKAT STRUKTUR DAN DESAIN ORGANISASI PERANGKAT PEMERINTAHAN NASIONAL PASCA PEMILU 2009

**Idup Suhady**

Lembaga Administrasi Negara Jakarta  
Jl. Veteran No. 10 Jakarta

### *A Brief Review on Government Organization Design and Structure After General Election 2009*

#### **Abstract**

*The design and structure of government organization become very important in picturing sorts of needed government institutions, their roles and responsibilities, authorities, and interaction among institutions. They also function as a formal instrument for implementing public policy within the state. Therefore, a review on government organization design and structure in this context is considered very crucial.*

*The writer recognizes the fact that design and structure of government organization cannot be apart from certain political interest in the name of people's will. The members of Ministerial Board formed by the elected president of General Election 2009 stem from political parties or a group of political parties backing the candidates of president and vice president. Without disregarding the important dimension of political interest, this writing focuses more on the view point of public administration. This review employs Law No 39 Year 2008 and Presidential Regulation No 47 Year 2009 about State Ministry as the main formal-normative reference.*

*Keywords: Government organization, general election, public administration, public policy.*

#### **A. PENDAHULUAN**

Robbins dalam tulisannya Teori Organisasi (Struktur Desain dan Aplikasinya) antara lain menyatakan bahwa: "Struktur organisasi berkenaan dengan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, dan bagaimana mekanisme koordinasi formal serta pola interaksi yang akan diikuti, sedangkan desain organisasi berkenaan dengan konstruksi dan mengubah struktur organisasi untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi. Mengkonstruksi dan mengubah sebuah organisasi sama dengan membangun dan memperbaharui organisasi yang dimulai dengan tujuan akhir. Perancang kemudian menciptakan cara atau rencana untuk mencapai tujuan itu. Pada pembentukan organisasi, rencana (cetak biru) atau dokumen itu adalah bagan organisasi" (1994). Kerangka pemikiran yang demikian melandasi telaahan singkat ini, yang diharapkan dapat memperkaya khasanah pengetahuan teori dalam praktik *public administration* di Indonesia, terkait dengan pengembangan ilmu administrasi negara yang perlu terus didorong.

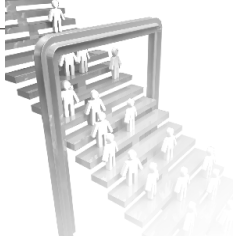
Pembenahan perangkat pemerintah dalam pengertian kelembagaan dari segi teori organisasi yang meliputi struktur, desain organisasi dan aplikasinya dalam kerangka sistem administrasi (pemerintahan) negara Republik Indonesia dapat ditelusuri pada berbagai peraturan perundangan seperti: Keputusan Presidium Kabinet, Keputusan Presiden, Peraturan Presiden, Peraturan Pemerintah, Undang-Undang bahkan dalam Konstitusi, baik sebelum maupun pasca amandemen UUD 1945.

Upaya pembenahan tersebut yang menghasilkan struktur dan desain organisasi dilakukan dengan istilah yang bermacam-macam seperti penataan, penyempurnaan, penyederhanaan, penggabungan, penghapusan, pemisahan unit organisasi, perubahan nomenklatur dan sebagainya. Kesemuanya diharapkan agar satuan organisasi kegiatan pemerintah mampu *handle* beban kerja guna mendukung kelancaran jalannya roda pemerintahan secara efektif, efisien dan produktif dalam artian berkinerja tinggi.

Di era pemerintahan Orde Baru pembenahan kelembagaan pemerintah baik pusat maupun daerah merupakan bagian dari "*over-all administrative reform*", yang bersifat *continuous* dalam mendukung pembangunan nasional. Hal itu bisa ditelaah dalam dokumen Repelita I sampai dengan Repelita ke VI karena Repelita ke VII tidak sempat berlangsung mengingat kemudian bergulir "Era Reformasi Nasional di segala bidang kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Dalam era reformasi inipun perubahan kelembagaan terus berlangsung dalam platform "Reformasi Birokrasi" untuk memperoleh struktur dan desain yang dipandang tepat. Proses pembenahan melibatkan para "elit politik" di tataran lembaga legislatif dan eksekutif penyelenggara kekuasaan pemerintahan negara.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam *discipline* ilmu *public administration* suatu departemen ataupun kementerian adalah merupakan organisasi/lembaga yang berfungsi antara lain sebagai wadah kegiatan pengelolaan kebijakan publik. Dalam istilah ilmu





*public administration*, politik negara dan politik pemerintah seperti yang termuat dalam penjelasan UUD 1945 (sebelum amandemen), menurut Djamin (2003) disebut "*public policy*", yang semenjak empat dekade terakhir merupakan bidang yang cukup penting dalam studi *public administration*.

*Public policy making* merupakan fungsi pemerintah yang sangat penting, namun juga yang tersukar, karena membutuhkan penelitian yang cermat, menyentuh berbagai bidang urusan pemerintahan dan saling berkaitan yang menuntut pendekatan sistem dan berdampak sistemik pula.

Seluruh kebijakan (ada yang menyebut kebijakan pemerintah), pada umumnya dirumuskan dalam peraturan perundangan dan harus konsisten satu dengan yang lainnya (*mutually consistent policies*).

Tampaknya eksistensi kelembagaan perangkat pemerintah sebagai wadah pelaksanaan *public policy* itu tidak akan steril dari pertimbangan dan kepentingan politik tertentu, mengingat proses kebutuhan dan pembentukan serta tujuannya berkaitan dengan pernyataan kehendak rakyat yang termuat dalam konstitusi negara. Mengapa demikian? Karena kabinet yang akan dibentuk oleh Presiden terpilih hasil Pemilu 2009 merupakan Dewan Menteri (sejumlah menteri yang terorganisasikan) yang kandidat anggotanya ditengarai berasal dari partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu pengusung pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang bersangkutan. Menteri-menteri itu dalam jabatan politik dengan *style leadership*-nya masing-masing akan memimpin Kementerian Negara, yaitu lembaga yang mengelola urusan pemerintahan di bidang tertentu sebagai perangkat pemerintah pusat yang membantu Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara.

Telaahan dalam tulisan ini bersifat akademik, dalam ranah *public administration* terlepas dari kepentingan politis tertentu, sekalipun tidak dapat disangkal bahwa organisasi pemerintahan dalam artian dinamis sebagai salah satu unsur pokok dan *tool of public administration* dalam mencapai tujuan negara selalu dipengaruhi oleh dinamika politik yang berkembang dalam proses penyelenggaraan pemerintahan/negara dan pembangunan setiap bangsa. Mengingat dalam praktik pemerintahan di Indonesia selain kementerian negara terdapat pula satuan organisasi pemerintah yang disebut lembaga pemerintah non departemen yang berperan penting dalam menunjang kelancaran pemerintahan, maka telaahan inipun meliputi eksistensi dari perangkat pemerintah tersebut.

Telaahan kelembagaan perangkat pemerintah pasca Pemilu 2009 ini utamanya berkenaan dengan Kementerian Negara akan membahas struktur dan desain organisasi dengan referensi Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 dan Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009 menyangkut Kementerian Negara. Telaahan juga menyinggung Lembaga Pemerintah

Non Departemen (Kementerian) dalam konteks hubungan fungsional dengan Kementerian Negara dalam sistem kelembagaan pemerintahan Negara Republik Indonesia.

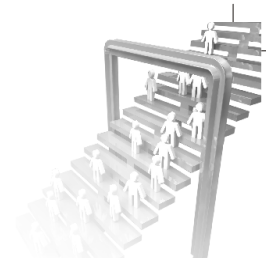
## B. KELEMBAGAAN PERANGKAT PEMERINTAHAN SAAT INI

Eksistensi lembaga (organisasi) pemerintah dalam sistem penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) pada tataran lembaga eksekutif ditinjau dari optik *public administration* meliputi perangkat pemerintah pusat dan perangkat pemerintah daerah. Perangkat pemerintah yang disebut terakhir terbentuk sebagai konsekuensi pelaksanaan kebijakan desentralisasi dalam NKRI yang melahirkan Pemerintah Daerah Provinsi, Kabupaten dan Kota. Pemerintah daerah tersebut melalui perangkatnya menyelenggarakan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditetapkan sebagai urusan pemerintah pusat. Dengan demikian eksistensi kelembagaan perangkat pemerintahan baik di tingkat pusat maupun daerah ditentukan oleh dimiliki atau tidak dimilikinya sesuatu urusan pemerintahan oleh pemerintah pada kedua level pemerintahan tersebut di atas. Telaahan ini selanjutnya dibatasi pada kelembagaan level pemerintah pusat, yang otoritasnya berlingkup nasional.

Pada intinya dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan sebelum berlakunya Undang-Undang No. 39 Tahun 2008. Presiden dibantu oleh sejumlah menteri negara yang memimpin suatu lembaga pemerintah. Lembaga pemerintah tersebut ada yang diberi nomenklatur "departemen" dan ada pula yang diberi nomenklatur "kementerian". Setiap lembaga itu mengelola urusan pemerintahan di bidang tertentu yang menjadi beban tanggung jawab menteri yang bersangkutan. Dalam bahasa konstitusi rumusannya: "setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan" (Pasal 7 UUD 1945). Secara semantik istilah "urusan tertentu dalam pemerintahan" (bukan urusan pemerintahan di bidang tertentu) dapat ditafsirkan sebagai berikut:

1. Urusan yang termasuk kedalam tugas pokok organisasi (*line function*) yang berhubungan langsung dengan kegiatan pencapaian tujuan negara dalam rangka pemenuhan kebutuhan/hak-hak rakyat (pelayanan publik).
2. Urusan bersifat internal pemerintah dalam rangka menunjang kelancaran, ketertiban, efisiensi, efektifitas pelaksanaan urusan pemerintahan dalam mencapai tujuan negara. Seperti misalnya personil, organisasi dan manajemen, kearsipan, perkantoran yang kesemuanya termasuk dalam tugas bantuan (*staf function* atau bidang administrasi/manajemen)





Oleh karena itu dalam konteks ilmu *public administration* istilah urusan pemerintahan perlu diberikan batasan atau pengertian yang jelas, mengingat dalam Undang-undang No. 39 tahun 2008 dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan "urusan pemerintahan" adalah setiap urusan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945". Namun rumusan pengertian **urusan pemerintahan** dalam produk hukum tersebut tidak ditemukan. Secara akademik kerancuan semantik ini perlu dibenahi karena setiap disiplin ilmu mempunyai terminologi tertentu yang digunakan secara konsisten dan bisa bermakna lain dalam tinjauan disiplin ilmu yang berbeda.

Kembali pada perihal perangkat pemerintah yang membantu Presiden. Disamping Menteri Negara, Presiden juga dibantu oleh sejumlah Kepala Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND) yang bidang tugasnya tidak tercakup atau tidak merupakan tugas pokok Departemen/Kementerian dan atau bersifat lintas instansi. Dari sudut struktur atau desain organisasi Kepala LPND ini berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Namun dalam hal tertentu antara lain dalam penyusunan kebijakan yang terkait instansi lain dan dalam pemecahan masalah-masalah pelaksanaan kebijakan tertentu, Kepala LPND berada dalam koordinasi fungsional Menteri Negara tertentu. Artinya mekanisme hubungan antara kedua pejabat itu bukan hirarkikal (atasan dan bawahan). Mekanisme koordinasi yang formal ini penting terutama guna mengurangi terlalu luasnya rentang kendali (*span of control/span of management*) dari Presiden terhadap para pembantunya. Oleh karena itu penentuan jumlah keseluruhan kementerian yang akan dibentuk haruslah didasarkan atas kajian yang cermat.

Pemberian nomenklatur (penamaan unit) "Departemen" dan atau "Kantor Menteri Negara" dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan selama ini sebelum terbitnya undang-undang Kementerian Negara tidaklah tanpa *reasoning*. Studi empiris terhadap penyelenggaraan pemerintahan (praktek *public administration*) di Indonesia khususnya bidang keorganisasian dalam rangka penjabaran ketentuan UUD 1945 (sebelum amandemen) pasal 17 ayat (3), dibedakan adanya nomenklatur "Departemen", dan "Kantor Menteri Negara" (kemudian disebut Kementerian), karena adanya perbedaan jenis dan sifat pelaksanaan tugas dari kedua lembaga itu. Perbedaan itu tidak bertentangan dengan konstitusi, karena berdasarkan ketentuan konstitusi, Presiden mengangkat :

1. Menteri Negara yang diberi wewenang *public policy making*, pelaksana *pouvoir executive*. Menteri (Negara) ini memimpin departemen pemerintahan.
2. Menteri (Negara) non porto folio (*zonder portofolio*) seperti Menteri (Negara) Koordinator dan Menteri

Negara di bidang tertentu sebagai staf Presiden dalam rangka meningkatkan daya guna dan hasil guna institusional dan manajerial pemerintahan oleh Presiden selaku kepala lembaga eksekutif. Menteri Negara ini tidak memimpin departemen pemerintahan.

Sebenarnya antara nomenklatur Departemen dan Kementerian tidaklah berbeda. Istilah "*department*" dipakai di USA, sedangkan "*ministry*" di Belanda yang keduanya karena pengaruh perkembangan *public administration* yang berlangsung di negara-negara Anglo-Saxon dan Eropa Continental. Kementerian tentunya berbeda dengan Kantor Menteri Negara yang Menteriya disebut Menteri zonder portofolio dalam konteks struktur dan desain organisasinya.

Djamin (2003) menyinggung hal ini sebagai berikut:

"Dalam era reformasi, yang seharusnya memperbaiki yang kurang baik sekarang malah terdapat dua nomenklatur sekaligus, yaitu **Departemen dan Kementerian**. Nomenklatur Kementerian justru diberikan pada menteri-menteri Negara zonder portofolio, yaitu Menko dan Meneg. Dahulu nomenklaturnya "**Kantor Menteri Negara**". Titulatur di masa lalu yang berlaku untuk Menteri yang tanpa portofolio tersebut adalah "**Menteri Negara**", sedangkan bagi menteri yang memimpin Departemen "**Menteri**" saja, seperti Menteri Pertanian, Menteri Pertahanan dan sebagainya. Nomenklatur dan titulatur telah ditertibkan pada permulaan zaman orde baru, sebagai koreksi terhadap kesimpangsiuran sebelumnya. Nomenklatur dan titulatur dalam aparatur pemerintahan perlu dibakukan agar dimengerti oleh masyarakat luas dan dapat dipelajari di lembaga-lembaga pendidikan. Mengapa selama ini di Departemen terdapat Direktorat-direktorat Jenderal sedangkan di Kantor Menteri Negara Asisten-Asisten? Ini semua diatur setelah ada penelitian yang cukup mendalam

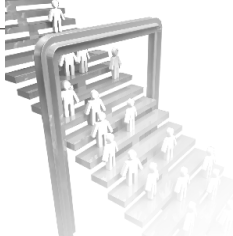
Dari sudut organisasi, persoalan struktur dan desain kedua jenis perangkat pemerintahan itupun sangatlah berbeda. Misalnya pada Departemen terdapat Direktur Jenderal dan Sekretariat Jenderal tetapi pada Kantor Menteri Negara (Menko dan Meneg) terdapat Asisten (kemudian diubah menjadi Deputi) Menteri dan Sekretaris Menteri Negara, sekarang jabatan itu menjadi unit dengan nomenklatur Sekretariat Kementerian Negara yang dikepalai oleh Sekretaris Kementerian Negara.

Penggunaan nomenklatur dan titulatur yang berbeda dalam struktur dan desain Kementerian dengan Departemen dapat dipahami karena dalam perkembangannya landasan yuridis pembentukan dan perubahan/penataannya ditetapkan dalam produk hukum yang berbeda diantaranya:

- a. Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1974, yang mengatur Pokok-Pokok Organisasi Departemen.





- 
- b. Keputusan Presiden No. 101 Tahun 2001, yang mengatur tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan dan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara.
  - c. Keputusan Presiden No. 100 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Menteri Negara Koordinator.
  - d. Keputusan Presiden No. 102 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan dan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Departemen.
  - e. Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2005 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Susunan Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara.

Dalam rangka transisi pelaksanaan pasal 17 UUDNRI 1945, dalam hal ini Undang-undang tentang Kementerian Negara sebagaimana disebut dimuka, penertiban nomenklatur dan titulatur yang berimplikasi pada perbedaan struktur dan desain organisasi perangkat pemerintah pusat yang disebut Departemen dan Kementerian hendaknya dilakukan secara tepat dan konsisten disertai sosialisasi yang luas agar dipahami oleh seluruh aparatur dan pihak-pihak yang menaruh perhatian.

Pembedaan nomenklatur (departemen dan kementerian) yang pada gilirannya menimbulkan perbedaan titulatur dalam desain organisasi, mestinya juga menjadikan struktur dan desain yang berbeda antara keduanya. Kelembagaan kementerian negara yang ruang lingkup tugasnya berkenaan dengan perumusan kebijakan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan dibidangnya, demikian juga Kementerian Koordinator, ruang lingkup tugasnya berkenaan dengan koordinasi dalam perencanaan, penyusunan kebijakan dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan dari sudut jumlah unit dan jenjang hierarki mestinya tidak akan seperti struktur organisasi Departemen. Dengan perkataan lain bentuk dan susunan jabatan/organisasi Kementerian itu lebih ramping/ sederhana dibanding Departemen.

Studi empirik yang dilakukan menunjukkan susunan organisasi Departemen dan Kementerian makin bertambah besar, karena makin bertambahnya jenjang dan jumlah jabatan struktural di kedua kelembagaan perangkat pemerintah tersebut. Kebijakan desentralisasi yang memberikan otonomi daerah seluas-luasnya melalui Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 yang kemudian disempurnakan dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004, mengisyaratkan semakin banyaknya urusan pemerintahan yang harus diserahkan kepada daerah. Konsekuensi dari hal itu ialah bahwa beban kerja penanganan jumlah urusan oleh perangkat pemerintahan nasional harus makin kecil, sehingga jumlah keseluruhan departemen/Kementerian bisa lebih sedikit dan unit-unit organisasinya lebih sederhana. Inilah mestinya indikator "perampingan birokrasi", dalam platform reformasi birokrasi dapat terejawantahkan secara riil.

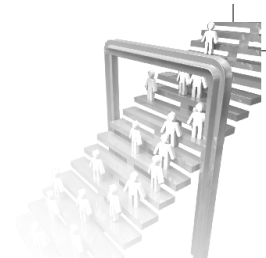
Menyongsong dilaksanakannya undang-undang tentang Kementerian Negara sebagai amanat konstitusi (UUD Negara RI 1945) Pasal 17, tampaknya pemerintah telah bersiap diri melakukan perubahan kebijakan bidang kelembagaan dengan meluncurkan Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2009 yang mengintegrasikan berbagai pengaturan kelembagaan Kementerian Koordinator, Kementerian Negara dan Departemen-Departemen yang eksis dalam satu paket kebijakan yang sebelumnya ditetapkan secara sendiri-sendiri. Struktur dan desain organisasi kementerian dalam Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2005 ditengarai akan menjadi pola pengorganisasian kementerian dalam Kabinet Pasca Pemilu Presiden dan Wakil Presiden 2009, sebagai pelaksanaan Undang-Undang No. 39 Tahun 2008, dengan penyesuaian-penyesuaian yang dipandang perlu sebagai rambu-rambu dalam menata kelembagaan para Menteri pembantunya.

Sebelum lahirnya undang-undang Kementerian Negara Presiden melalui hak prerogatifnya mempunyai kebebasan penuh untuk mengangkat sejumlah Menteri pimpinan Kementerian tanpa batas. Namun undang-undang tersebut di atas dengan tegas membatasi jumlah keseluruhan kementerian paling banyak 34 buah. Secara otomatis ketentuan itu merupakan pagu untuk menentukan jumlah Menteri Negara (termasuk jumlah Departemen/Kementerian) yang menjadi Pembantu Presiden terpilih dalam menetapkan desain Kabinetnya. Penetapan batas jumlah/pagu Kementerian ini sangat signifikan dalam rangka mencegah pengembangan organisasi birokrasi pemerintahan yang tidak terkendali.

Sebelum berlakunya Undang-Undang nomor 39 Tahun 2008, Departemen berjumlah 20 buah sedangkan Kementerian Negara 10 buah dan Kementerian Koordinator 3 buah. Dengan demikian jumlah keseluruhan lembaga pembantu Presiden yang dipimpin oleh Menteri yang seluruhnya disebut Kementerian Negara adalah sebanyak 33 buah. Secara berturut-turut berdasarkan Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2005, nomenklturnya adalah sebagai berikut:

1. Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan.
2. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.
3. Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
4. Departemen Dalam Negeri.
5. Departemen Luar Negeri.
6. Departemen Pertahanan.
7. Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.
8. Departemen Keuangan.
9. Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral.
10. Departemen Perindustrian.
11. Departemen Perdagangan.
12. Departemen Pertanian.
13. Departemen Kehutanan.
14. Departemen Perhubungan.





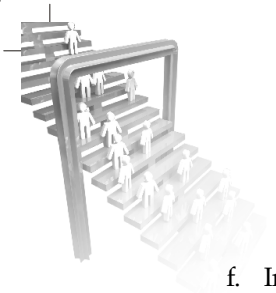
15. Departemen Kelautan dan Perikanan.
16. Departemen Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
17. Departemen Pekerjaan Umum.
18. Departemen Kesehatan.
19. Departemen Pendidikan Nasional.
20. Departemen Sosial.
21. Departemen Agama.
22. Departemen Kebudayaan dan Pariwisata.
23. Departemen Komunikasi dan Informatika.
24. Kementerian Negara Riset dan Teknologi.
25. Kementerian Negara Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah.
26. Kementerian Negara Lingkungan Hidup.
27. Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan.
28. Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara.
29. Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal.
30. Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional.
31. Kementerian Negara Badan Usaha Milik Negara.
32. Kementerian Negara Perumahan Rakyat.
33. Kementerian Negara Pemuda dan Olah Raga.

Dilihat dari desain strukturnya, ketiga jenis organisasi perangkat pemerintahan tersebut di atas penataan unitnya telah dipolakan sebagai berikut:

1. Pada Kementerian Koordinator.  
Di ketiga Lembaga ini terdapat satuan organisasi/jabatan yang bersifat *suporting*, *operating* dan *advising* terhadap tugas Kementeriannya:
  - a. Sekretariat Kementerian Koordinator, yang terdiri dari dua Biro dan Biro terdiri paling banyak lima Bagian, sedangkan Bagian terdiri dari paling banyak tiga Sub Bagian.
  - b. Deputi pada Kementerian Koordinator, jumlahnya ditentukan sesuai dengan kebutuhan dan beban kerja. Deputi dibantu oleh paling banyak lima Asisten Deputi. Selanjutnya Asisten Deputi dibantu oleh paling banyak empat Bidang dan masing-masing Bidang terdiri dari dua Sub Bidang. Dalam pelaksanaan tugasnya Deputi ini secara administratif dikoordinasikan oleh Sekretaris Kementerian Koordinator.
  - c. Staf Ahli Menteri Koordinator, jumlahnya paling banyak tujuh orang, dan dalam pelaksanaan tugasnya secara administratif dikoordinasikan oleh Sekretaris Kementerian Koordinator.
2. Pada Departemen-Departemen.  
Secara struktural desain dari organisasi departemen terdiri dari:
  - a. Sekretariat Jenderal, yang terdiri dari paling banyak lima Biro, kemudian Biro terdiri dari paling banyak empat Bagian, sedangkan Bagian terdiri dari paling banyak tiga Subbagian.

- b. Direktorat Jenderal, jumlahnya ditentukan sesuai dengan kebutuhan dan beban kerja. Unsur pelaksana ini terdiri dari Sekretariat Direktorat Jenderal dan paling banyak lima Direktorat. Sekretariat Direktorat Jenderal, terdiri dari paling banyak empat Bagian dan Bagian terdiri dari paling banyak tiga Subbagian. Selanjutnya Direktorat terdiri dari paling banyak lima Sub Direktorat dan Sub Bagian Tata Usaha, sedangkan Sub Direktorat terdiri dari dua Seksi.
- c. Inspektorat Jenderal, sebagai unsur pengawasan, secara struktural terdiri dari Sekretariat Inspektorat Jenderal dan paling banyak empat Inspektorat. Sekretariat Inspektorat Jenderal, terdiri dari paling banyak empat Bagian, sedangkan Bagian terdiri dari dua Subbagian. Inspektorat membawahkan Sub Bagian Tata Usaha, dan Kelompok Jabatan Fungsional.
- d. Badan dan/atau Pusat,  
Pada Departemen dapat dibentuk Badan dan/atau Pusat sebagai pelaksana tugas tertentu yang karena sifatnya tidak tercakup dalam tugas Sekretariat Jenderal; Direktorat Jenderal ataupun Inspektorat Jenderal. Jumlah Badan dan/atau Pusat ditentukan sesuai kebutuhan dan beban kerja.  
Secara struktural, Badan terdiri dari Sekretariat Badan dan paling banyak empat Pusat/Biro. Sekretariat Badan terdiri dari paling banyak tiga Subbagian. Selanjutnya Pusat atau Biro dilingkungan Badan terdiri dari Kelompok Jabatan Fungsional dan/atau dapat terdiri dari paling banyak tiga Bidang/Bagian, yang masing-masing terdiri dari dua Subbidang/Subbagian.  
Dari struktur dan desain organisasi, selain adanya Pusat di lingkungan Badan, dimungkinkan pula terdapat Pusat yang berdiri sendiri di bawah rantai komando/hirarkhi Menteri, namun dalam sistem pertanggungjawabannya melalui jalur komunikasi/koordinasi dari Sekretaris Jenderal. Secara struktural Pusat ini terdiri dari Bagian Tata Usaha dengan tiga Subbagian dan Bidang dengan tiga Subbidang.
- e. Staf Ahli Menteri, merupakan kelompok tenaga ahli yang bidang keahliannya tidak menjadi bagian dari bidang tugas Sekretariat Jenderal. Direktorat Jenderal, Badan atau Inspektorat Jenderal. Kelompok ini terdiri dari paling banyak lima orang, dan dibantu oleh Subbagian Tata Usaha sebagai unit perbantuan yang secara organik merupakan unit di bawah Sekretaris Jenderal. Dalam pelaksanaan tugasnya Staf Ahli secara administratif di koordinasikan oleh Sekretaris Jenderal.





- f. Instansi Vertikal dan Unit Pelaksana Teknis. Departemen yang menyelenggarakan urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah dapat membentuk instansi vertikal yang struktur dan desainnya ditetapkan oleh Presiden. Departemen juga dapat membentuk Unit Pelaksana Teknis (UPT) sebagai pelaksana tugas teknis operasional/ atau tugas teknis penunjang.
3. Pada Kementerian Negara.  
Struktur dan desain pada Kementerian Negara ini unsur-unsur organisasinya tidak berbeda dengan Kementerian Koordinator, kecuali jumlah unit/jabatannya sedikit berbeda. Pada struktur dan desain lembaga Kementerian Negara, terdapat:
- Sekretariat Kementerian, yang terdiri dari dua Biro, empat Bagian dan Bagian terdiri dari paling banyak tiga Subbagian.
  - Deputi ditentukan jumlahnya sesuai kebutuhan dan beban kerja, dan paling banyak membawahkan lima Asisten Deputi. Selanjutnya Asisten Deputi terdiri dari paling banyak empat Bidang dan masing-masing Bidang terdiri dari dua Subbidang. Dalam pelaksanaan tugasnya para Deputi ini dikoordinasikan oleh Sekretaris Kementerian Negara.
  - Staf Ahli Menteri, paling banyak lima orang, yang berada di bawah Menteri, namun dalam pelaksanaan tugasnya secara administratif dikoordinasikan oleh Sekretaris Kementerian Negara.

Dengan demikian kelembagaan Kementerian/Departemen bila ditinjau dari struktur dan desain organisasinya telah mengalami berbagai perubahan dari awal penataan dengan pola dasar Keputusan Presiden No. 44 Tahun 1974. Demikian pula pola dasar struktur dan desain Kementerian/Koordinator, Kementerian/Kantor Menteri Negara telah berubah dibandingkan ketika dalam kurun waktu pemerintahan orde baru.

Apakah pola struktur dan desain organisasi Kementerian Negara berdasarkan Peraturan Presiden No. 9 Tahun 2005 cenderung dipertahankan dalam rangka pelaksanaan tugas Kabinet Presiden mendatang? Hal itu perlu dikaji lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008.

Paparan berikut adalah mengenai lembaga pemerintah non departemen (non kementerian), baik struktur maupun desain kelembagaannya berdasarkan peraturan perundangan yang terkait.

Dalam praktek *public administration* di Indonesia, sekalipun berdasarkan konstitusi tidak dikenal adanya lembaga pemerintah non departemen namun eksistensinya merupakan realita yang tidak dapat

dipungkiri. Studi empirik menunjukkan kebutuhan untuk membentuk dan mengembangkan perangkat pemerintahan yang satu ini adalah untuk melaksanakan tugas tertentu yang tidak dilaksanakan oleh Departemen atau tidak termasuk dalam ruang lingkup urusan pemerintahan di bidang tertentu yang menjadi *core* tugas lini Departemen. Dari telaah terhadap sejarah perkembangan kelembagaannya terdapat tugas-tugas khusus yang diemban oleh lembaga pemerintah non departemen yaitu :

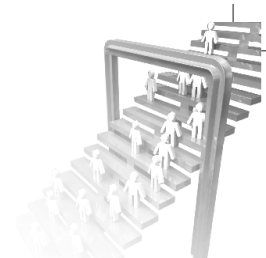
- Tugas lembaga yang bersifat pelaksanaan.
- Tugas lembaga yang bersifat bantuan/ dan atau staf.
- Tugas lembaga yang bersifat koordinasi.

Berdasarkan pemilahan sifat tugas tersebut, maka sejumlah lembaga itu dikategorikan kedalam tiga kelompok tersebut dengan berbagai nomenklatur dan titulatur yang digunakan dalam struktur dan desain yang tidak terpola seperti halnya Departemen. Lembaga pemerintah non departemen sebagai genus lainnya dari kelembagaan pemerintahan nasional disamping Departemen/Kementerian, mestinya tidak berkecimpung dalam urusan pemerintahan yang menjadi bidang tanggung jawab dan tugas Departemen/Kementerian. Adapun tata hubungannya dengan Departemen/Kementerian ialah dalam hal koordinasi, yaitu bahwa dalam pelaksanaan tugasnya masing-masing, LPND berada dalam koordinasi Menteri tertentu.

Mengenai jumlah lembaga pemerintah non departemen berdasarkan Peraturan Presiden No. 11 Tahun 2005 adalah sebanyak 22 buah yang terdiri dari:

- Lembaga Administrasi Negara disingkat LAN.
- Arsip Nasional disingkat ANRI.
- Badan Kepegawaian Negara disingkat BKN.
- Perpustakaan Nasional Republik Indonesia disingkat PERPUSNAS.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional disingkat BAPPENAS.
- Badan Pusat Statistik disingkat BPS.
- Badan Standardisasi Nasional disingkat BSN.
- Badan Pengawas Tenaga Nuklir disingkat BAPETEN.
- Badan Tenaga Nuklir Nasional disingkat BATAN.
- Badan Intelijen Negara disingkat BIN.
- Lembaga Sandi Negara disingkat LEMSANEG.
- Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional disingkat BKKBN.
- Lembaga Penerbangan Antariksa Nasional disingkat LAPAN.
- Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional disingkat BAKOSURTANAL.
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan disingkat BPKP.
- Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia disingkat LIPI.
- Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi disingkat BPPT.





- r. Badan Koordinasi Penanaman Modal disingkat BKPM.
  - s. Badan Pertanahan nasional disingkat BPN.
  - t. Badan Pengawasan Obat dan Makanan disingkat BPOM.
  - u. Lembaga Ketahanan Nasional disingkat LEMHANAS.
  - v. Badan Meteorologi dan Geofisika disingkat BMG.
- Adapun ketentuan mengenai koordinasi antara lembaga pemerintah non departemen dengan Kementerian/Departemen dalam Peraturan Pemerintah No. 64 Tahun 2005 disebutkan sebagai berikut: (1) Dalam melaksanakan tugasnya, masing-masing LPND dikoordinasikan oleh Menteri, yang meliputi :
- a. Menteri Dalam Negeri bagi BPN.
  - b. Menteri Pertahanan bagi LEMSANEG dan LEMHANAS.
  - c. Menteri Perdagangan bagi BKPM.
  - d. Menteri Kesehatan bagi BPOM dan BKKBN.
  - e. Menteri Pendidikan Nasional bagi PERPUSNAS.
  - f. Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara bagi LAN, BKN, BPKP, dan ANRI.
  - g. Menteri Negera Riset dan Teknologi bagi LIPI, LAPAN, BPPT, BATAN, BAPETEN, BAKOSURTANAL, dan BSN.
  - h. Menteri Negara Perencanaan dan Pembangunan bagi BAPPENAS dan BPS.
  - i. Menteri Perhubungan bagi BMG.

Koordinasi sebagaimana dimaksud meliputi dalam perumusan kebijakan yang berkaitan dengan instansi Pemerintah lainnya dan penyelesaian permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan kebijakan dimaksud.

Adapun struktur dan desain organisasi lembaga pemerintah non departemen berbeda dengan Departemen/Kementerian, baik menyangkut nomenklatur dan titulatur, termasuk unsur-unsur organisasinya. Secara struktural organisasi lembaga pemerintah non departemen terdiri dari :

1. Kepala Lembaga. Dijabat oleh PNS dalam hal jabatan struktural eselon I/a. Mengenai pengangkatan dalam jabatan pimpinan lembaga pemerintah non departemen ini terdapat kriteria tertentu yang tidak dimiliki oleh setiap lembaga secara umum. Artinya terdapat perlakuan khusus. Misalnya sekalipun status kepegawaian pimpinannya merupakan pejabat karier/jabatan negeri tetapi bila Presiden menentukan lain, maka jabatan tersebut dapat dipangku oleh bukan pegawai negeri. Misalnya apabila dijabat oleh pejabat setingkat Menteri maka Kepala lembaga tersebut tidak diberi eselon (jabatan non eselon). Selain itu terdapat pula jabatan "Wakil Kepala", yang karena ketentuan peraturan perundangan disebut dengan jelas tentang eksistensi jabatan itu. Akan tetapi ada pula jabatan Wakil Kepala tersebut yang diadakan kemudian karena pertimbangan tertentu oleh Presiden. Pada umumnya tugas

"Wakil Kepala" adalah membantu Kepala dalam melaksanakan tugas memimpin lembaga.

2. Sekretariat Utama, sebagai unsur pembantu pimpinan lembaga yang merupakan unit eselon I/a yang dijabat oleh Sekretaris Utama. Dahulu jabatan ini bertitulatur "Sekretaris" lembaga yang bersangkutan dalam jenjang jabatan eselon II/a. Sekretaris Utama ini terdiri atas sejumlah Biro, kemudian Biro terdiri atas sejumlah Bagian. Selanjutnya unit ini dirinci kedalam sejumlah Sub Bagian.
3. Deputi, merupakan unsur pelaksana lembaga, yang dipimpin oleh Deputi dan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala. Istilah Deputi disini mengandung pengertian "jabatan" dan "unit organisasi". Nomenklatur disamakan dengan titulatur sehingga ada kerancuan semantik dalam struktur dan desain kelembagaan. Istilah atau titulatur "Deputi" (*Deputy* = Inggris) pengertiannya dalam bahasa kita adalah "Wakil Kepala" sebagai pembantu Kepala dalam memimpin lembaga. Pengadopsian istilah asing ke dalam bahasa administrasi negara kita seperti contoh di atas perlu dibenahi dan dibakukan dalam statu Glossary Administrasi Negara Indonesia. Secara struktural Deputi pada lembaga pemerintah non departemen ini (Deputi sebagai unit) terdiri atas Direktorat dan/atau Pusat. Baik jumlah deputi, direktorat maupun pusat pada lembaga pemerintah non departemen ini tidak ditetapkan pembatasannya, demikian pula satuan organisasi di bawahnya. Titulatur untuk pemimpin Direktorat adalah "Direktur", sedangkan Pusat adalah "Kepala Pusat". Direktorat terdiri atas Sub Direktorat dan Direktorat terdiri atas Seksi. Pusat terdiri atas Bidang dan Bagian.
4. Unit Pengawasan. Pada lembaga pemerintah non departemen dapat dibentuk Unit Pengawasan Fungsional Internal dengan nomenklatur Inspektorat Utama atau Inspektorat. Inspektorat Utama dipimpin oleh Inspektur Utama dalam jenjang jabatan eselon I/a, sedangkan bila Inspektorat dipimpin Inspektur adalah jabatan struktural eselon II/a. Secara struktural Inspektorat Utama terdiri dari sejumlah Inspektorat dan Kelompok Jabatan Fungsional dan dapat dibantu oleh satu Subbagian Tata Usaha. Adapun Inspektorat yang berada di bawah Kepala Lembaga terdiri dari Kelompok Jabatan Fungsional dan dapat dibantu oleh satu Subbagian Tata Usaha.
5. Unit Lain. Dilingkungan lembaga dapat dibentuk Pusat sebagai unsur penunjang tugas pokok lembaga yang dapat terdiri dari sejumlah Bidang dan Kelompok Jabatan Fungsional tertentu. Selain itu di lingkungan lembaga juga dapat dibentuk Unit Pelaksana Teknis (UPT) sebagai pelaksana





tugas teknis penunjang sesuai ketentuan peraturan perundangan yang berlaku.

Dari deskripsi struktur dan desain kelembagaan lembaga pemerintah non departemen dapat diketahui bahwa dalam penataan kelembagaan perangkat pemerintahan ini belum terpolakan seperti halnya Departemen/Kementerian baik nomenklatur dan titulaturnya, jumlah keseluruhan dan besaran unitnya maupun jenis tugas yang mutlak menjadi tugas utama lembaga pemerintah non departemen. Kedepan mestinya struktur dan desain kelembagaan perangkat pemerintahan ini dibenahi secara tepat dan jelas perannya, mengingat lingkup bidang tugasnya yang berbeda dengan pelembagaan Departemen/Kementerian penyelenggara *public policy* yang lebih menyentuh hajat hidup orang banyak dalam wujud pelayanan masyarakat.

### C. KONFIGURASI PELEMBAGAAN PERANGKAT KEMENTERIAN

Lahirnya Undang-undang No. 39 Tahun 2008, tentang Kementerian Negara bukanlah merupakan produk akhir dari perdebatan, negosiasi dan diskusi panjang yang tidak sedikit menyita waktu, tenaga, pikiran bahkan biaya untuk menampilkan konsep yang dipandang cocok oleh pihak yang berkepentingan. Dalam konteks ini pihak tersebut adalah lembaga eksekutif (Pemerintah) dan lembaga legislatif (DPR) yang dalam prosesnya, masing-masing menyampaikan prakarsa dalam bentuk naskah/rancangan undang-undang yang berkenaan dengan desain pelembagaan Kementerian Negara sebagai amanat Konstitusi (UD Negara RI 1945).

Ketentuan dalam undang-undang Kementerian negara ini merupakan refleksi dari *eliminasi principle "concentration of power upon the President"* yang patut dicatat dalam sejarah perkembangan *public administration* di Indonesia, khususnya bidang kelembagaan pemerintahan nasional. Hal itu juga merupakan isyarat "kekuasaan Presiden tidak tak terbatas".

Implementasi Undang-undang No. 39 Tahun 2008 kedalam Peraturan Presiden tentunya memerlukan kajian yang cermat dan mendalam karena merupakan upaya pembenahan kelembagaan perangkat pemerintahan negara yang dalam sejarah birokrasi pemerintahan kita sempat membengkak tak terkendali yang populer dengan sindiran "zaman 100 menteri" ketika masa pemerintahan "rejim orde lama".

Undang-undang Kementerian Negara dengan tegas menyatakan bahwa jumlah keseluruhan Kementerian paling banyak 34 (tiga puluh empat) buah, artinya Presiden terpilih tidak diperkenankan membentuk Kementerian dalam kelembagaan pemerintah sebagai pengelola urusan pemerintahan di bidang-bidang tertentu yang melebihi jumlah tersebut. Bahkan diharapkan dalam rangka reformasi birokrasi (perampingan birokrasi) jumlah yang ada

saat ini berkurang dengan cara mengubah atau membubarkan Kementerian yang sudah ada. Ada beberapa peristilahan yang digunakan berkenaan dengan kelembagaan Kementerian Negara ini menurut UU No. 39/2008:

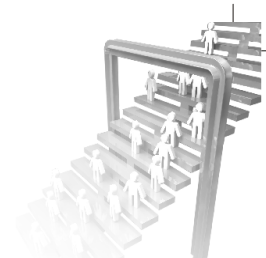
1. Pembentukan Kementerian, yaitu pembentukan Kementerian dengan nomenklatur tertentu setelah Presiden mengucapkan sumpah/janji.
2. Pengubahan Kementerian, yaitu pengubahan nomenklatur Kementerian dengan cara menggabungkan, memisahkan, dan/atau mengganti nomenklatur Kementerian yang sudah terbentuk.
3. Pembubaran Kementerian, yaitu menghapus Kementerian yang sudah terbentuk.

Dari studi empirik atas susunan kabinet sejak pemerintah orde baru hingga sebelum diterapkannya Undang-undang No. 39 Tahun 2008, pembentukan, dan pengubahan ataupun pembubaran Departemen/Kementerian selalu dimungkinkan tanpa melibatkan pihak lain di luar lembaga eksekutif. Namun bagi pimpinan Pemerintahan Pasca Pemilu 2009, Presiden sebagai Kepala Pemerintahan (administrator), tidak lagi secara bebas dapat menetapkan jumlah Menteri Negara yang memimpin kementerian, mengingat adanya pembatasan jumlah kementerian. Dalam plafond jumlah tersebutpun ada ketentuan-ketentuan lainnya yang harus dipatuhi oleh Presiden dalam membentuk kementerian sebagai perangkat pemerintahan nasional. Misalnya keharusan membentuk Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, dan Kementerian Pertahanan sebagai penyelenggara urusan pemerintahan di bidang tersebut. Bila dalam ketentuan undang-undang kementerian disebutkan Menteri Negara adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian, maka sesungguhnya undang-undang itu bukan semata-mata membatasi jumlah keseluruhan Kementerian melainkan juga membatasi jumlah keseluruhan Menteri dalam susunan Kabinet Presiden Pasca Pemilu 2009.

Dalam pada itu mengingat ketentuan Pasal 16 Undang-undang No. 39 Tahun 2008 memberikan batas waktu pembentukan Kementerian selama 14 hari kerja sejak Presiden mengucapkan sumpah/janji, maka setelah Presiden terpilih mengucapkan sumpah/janji harus sudah memiliki rencana sejumlah kementerian apa saja yang akan ada dalam struktur pemerintahannya. Jumlah Kementerian tampaknya identik dengan jumlah Menteri dalam kabinet. Dalam hubungan ini Kementerian yang akan dibentuk harus memperhatikan ketentuan pasal-pasal 12, 13 dan 14 yang mengacu pada ketentuan pasal 4 dan pasal 5 Undang-undang tentang Kementerian tersebut di atas. Penentuan jumlah Kementerian yang identik dengan jumlah Menteri itu tentunya sarat dengan berbagai pertimbangan termasuk pertimbangan politis.







Untuk memproyeksikan eksistensi Kementerian Negara dalam struktur pemerintahan (Kabinet) Pasca Pemilu 2009, ada baiknya dikemukakan ketentuan-ketentuan yang dipandang penting menyangkut struktur dan desain Kementerian Negara menurut Undang-undang No. 39 Tahun 2008.

Adapun Undang-undang No. 39 Tahun 2008 yang pada dasarnya mengatur pola dan struktur lembaga Kementerian Negara merupakan refleksi dari kekuasaan Presiden yang tidak tak terbatas. Artinya dari optik *Public Administration* Presiden tidak bisa sewenang-wenang menentukan keseluruhan jumlah pembantunya yang memimpin kementerian. Jumlah kementerian menurut undang-undang itu tidak lebih dari 34, bahkan diharapkan kurang dari jumlah tersebut. Hal itu relevan dengan reformasi birokrasi guna mewujudkan kelembagaan birokrasi yang ramping dalam arti sederhana dalam jumlah, efisien dalam pembiayaan dan efektif/produktif dalam mencapai tujuan negara melalui tatalaksana manajemen pelayanan publik yang makin prima.

Pendekatan (*approach*) dalam pelembagaan Kementerian Negara seyogyanya pada urusan pemerintahan yang wajib dikelola oleh pemerintah dalam upaya pemenuhan kepentingan rakyat yang diwujudkan melalui pelayanan publik, bukan pendekatan pada orang/pejabat, ataupun nama Kementerian yang akan dibentuk. Undang-undang ini juga cenderung menempatkan seseorang dalam jabatan Menteri atas dasar kemampuan profesional/kompetensi yang harus dimiliki kandidatnya dalam urusan pemerintahan di bidang-bidang tertentu. Rambu-rambu itu harus diperhatikan oleh Presiden terpilih dalam menetapkan para pemimpin puncak Kementeriannya mengelola urusan pemerintahan secara menyeluruh dalam upaya mencapai tujuan negara.

Kementerian negara, yang dalam undang-undang itu disebut Kementerian adalah satu-satunya nomenklatur (penamaan unit) organisasi yang dipimpin Menteri, dan menjadi resmi dibakukan dalam perundangan (*level undang-undang*). Dengan demikian sebutan lebih lanjut dalam perundangan di bawahnya tidak menggunakan nomenklatur selain itu misalnya istilah **Kementerian yang berbentuk Departemen**.

Dari aspek pengorganisasian (pelembagaan) dapat dipahami bahwa **pembentukan** Kementerian hanya akan terjadi satu kali dalam rentang waktu masa kerja Presiden terpilih yaitu dalam masa lima tahun. Setelah pembentukan itu jika ada perubahan kabinet (*reshuffle*) yang berimplikasi pada aspek kelembagaan hanyalah berupa **pengubahan** atau **pembubaran** kementerian.

Pengertian urusan pemerintahan dalam undang-undang Kementerian tidak didefinisikan secara jelas, padahal sangat penting untuk menentukan jenis ataupun karakteristik lembaga, dan terkait dengan penggunaan nomenklatur untuk membedakan

lembaga kementerian dengan lembaga yang bukan kementerian dalam struktur pemerintahan nasional seperti yang eksis saat ini yang disebut lembaga pemerintah non departemen.

Berkaitan dengan urusan pemerintahan ini ketentuan pasal 4 ayat (2) UU No. 39 Tahun 2008, memilahnya kedalam tiga kategori yaitu :

1. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementerian negara secara tegas disebut dalam UUD Negara RI Tahun 1945;
2. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebut dalam UUD Negara RI Tahun 1945; dan
3. Dalam rangka penajaman koordinasi dan sinkronisasi program pemerintah.

Undang-undang kementerian itu cenderung mendefinisikan urusan pemerintahan sebagai **hal-hal yang dikerjakan oleh pemerintah/ pejabatnya berdasarkan kewenangan formal**.

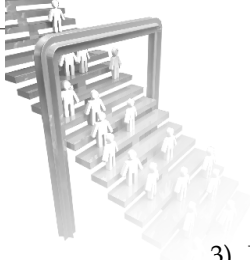
Undang-undang tentang Kementerian Negara juga mengartikan nama jabatan (titulatur) sama dengan nama unit (nomenklatur) seperti bunyi pasal 4 ayat (2) huruf a yang menyatakan: Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Bila ditelusuri secara cermat, ketentuan di atas mengacu pada pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang antara lain berbunyi: Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksanaan tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama.

Tampaknya dari optik ilmu administrasi terdapat kerancuan semantik dalam merumuskan ketentuan Pasal 4 ayat (2) huruf a. Undang-undang No, 39 Tahun 2008. Seharusnya berbunyi: "urusan pemerintahan yang titulatur (nama jabatan) menteri secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

Bila mengikuti ketentuan undang-undang kementerian, maka beberapa hal penting dalam kaitan urusan pemerintahan dengan pelembagaan Kementerian Negara diantaranya :

- a. Eksistensi urusan pemerintahan menentukan eksistensi jabatan Menteri.
- b. Kementerian Negara mengelola urusan pemerintahan untuk mencapai tujuan negara.
- c. Urusan Pemerintahan yang selalu harus ada lembaganya yaitu kementerian yang mengelola urusan luar negeri, urusan dalam negeri dan urusan pertahanan.
- d. Urusan Pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD Negara RI Tahun 1945, meliputi:
  - 1) Urusan Agama.
  - 2) Urusan Hukum.





- 3) Urusan Keuangan.
  - 4) Urusan Keamanan.
  - 5) Urusan Hak Asasi Manusia.
  - 6) Urusan Pendidikan.
  - 7) Urusan Kebudayaan.
  - 8) Urusan Kesehatan.
  - 9) Urusan Sosial.
  - 10) Urusan Ketenagakerjaan.
  - 11) Urusan Industri.
  - 12) Urusan Pekerjaan Umum.
  - 13) Urusan Transmigrasi.
  - 14) Urusan Transportasi.
  - 15) Urusan Informasi.
  - 16) Urusan Komunikasi.
  - 17) Urusan Pertanian.
  - 18) Urusan Perkebunan.
  - 19) Urusan Kehutanan.
  - 20) Urusan Peternakan.
  - 21) Urusan Kelautan.
  - 22) Urusan Perikanan.
- e. Urusan Pemerintahan dalam rangka penajaman koordinasi dan sinkronisasi program pemerintah, yang meliputi :
- 1) Urusan Perencanaan Pembangunan Nasional.
  - 2) Urusan Aparatur Negara.
  - 3) Urusan Kesekretariatan Negara.
  - 4) Urusan Badan Usaha Milik Negara.
  - 5) Urusan Pertanahan.
  - 6) Urusan Kependudukan.
  - 7) Urusan Lingkungan Hidup.
  - 8) Urusan Ilmu Pengetahuan.
  - 9) Urusan Teknologi.
  - 10) Urusan Investasi.
  - 11) Urusan Koperasi.
  - 12) Urusan Usaha Kecil dan Menengah.
  - 13) Urusan Pariwisata.
  - 14) Urusan Pemberdayaan Perempuan.
  - 15) Urusan Pemuda.
  - 16) Urusan Olahraga.
  - 17) Urusan Perumahan.
  - 18) Urusan Pembangunan Kawasan atau Daerah Tertinggal.

Urusan pemerintahan yang termasuk dalam kategori ruang lingkupnya disebutkan dalam undang-undang dasar tersebut dan dalam rangka penajaman, koordinasi dan sinkronisasi program tidak harus dibentuk dalam satu kementerian tersendiri. Sementara itu "untuk kepentingan sinkronisasi dan koordinasi urusan Kementerian, Presiden dapat membentuk Kementerian Koordinasi".

Dari ketiga kategori urusan pemerintahan tersebut di atas dan terkait dengan kelembagaan kementerian negara, maka dalam susunan kabinet yang analog dengan struktur Kementerian mendatang diantaranya:

1. Kementerian yang mutlak harus ada, yaitu Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Pertahanan.

2. Kementerian yang *scope* urusan pemerintahannya disebut dalam UUD, yaitu yang meliputi 22 urusan pemerintahan. Namun pelembagaan setiap urusan pemerintahan tersebut tidak harus dikelola oleh satu Kementerian. Artinya ke 22 urusan di atas tidak harus menjadi 22 Kementerian.
3. Kementerian dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, yaitu yang meliputi 18 urusan kementerian. Pelembagaan urusan pemerintahan tersebut juga tidak harus menjadi 18 kementerian.

Dalam pada itu terdapat ketentuan bahwa "Untuk kepentingan sinkronisasi dan koordinasi urusan kementerian, Presiden dapat membentuk Kementerian Koordinasi. Ketentuan ini membuka peluang adanya jabatan Menteri Koordinator, yang saat ini sudah terlembagakan. Namun struktur dan desain kelembagaannya tidak begitu jelas diatur dalam undang-undang kementerian tersebut.

#### D. PENUTUP

Dalam rangka menindaklanjuti Undang-undang No. 39 Tahun 2008, telah diterbitkan Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009, tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara. Menurut peraturan tersebut kementerian dibentuk terdiri atas:

1. Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan.
2. Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian.
3. Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.
4. Kementerian Sekretariat Negara.
5. Kementerian Dalam Negeri.
6. Kementerian Luar negeri.
7. Kementerian Pertahanan.
8. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
9. Kementerian Keuangan.
10. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral.
11. Kementerian Perindustrian.
12. Kementerian Perdagangan.
13. Kementerian Pertanian.
14. Kementerian Kehutanan.
15. Kementerian Perhubungan.
16. Kementerian Kelautan dan Perikanan.
17. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
18. Kementerian Pekerjaan umum.
19. Kementerian Kesehatan.
20. Kementerian Pendidikan Nasional.
21. Kementerian Sosial.
22. Kementerian Agama.
23. Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata.
24. Kementerian Komunikasi dan Informatika.
25. Kementerian Riset dan Teknologi.
26. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah.
27. Kementerian Lingkungan Hidup.



28. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.
29. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi.
30. Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal.
31. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional.
32. Kementerian Badan Usaha Milik Negara.
33. Kementerian Perumahan Rakyat, dan
34. Kementerian Pemuda dan Olah Raga.

Dalam Pasal 3 Peraturan Presiden di atas terdapat ketentuan sebagai berikut :

Kecuali Kementerian Koordinator, setiap Kementerian membidangi urusan tertentu dalam Pemerintahan yang terdiri atas:

- a. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementerianya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- b. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan
- c. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Dari rumusan di atas, dengan mengacu pada Undang-Undang Kementerian, maka terdapat tiga jenis cara pengelompokan dalam pelebagaan Kementerian Negara, yaitu berdasarkan pendekatan (*approach*):

1. Urusan Kementerian.
2. Urusan Pemerintahan.
3. Urusan dalam rangka penajaman, koordinasi dan sinkronisasi program pemerintah.

Dari optik administrasi pengelompokan urusan pada butir 1 dan butir 3 seyogyanya bukanlah urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud ketentuan Pasal 17 ayat (3) UUD 1945, melainkan urusan dalam rangka membantu efektivitas manajerial skillnya Presiden sebagai administrator pemerintahan. Kementerian Koordinator dapat saja tidak dibentuk, bila koordinasi dalam lembaga pemerintahan nasional sudah melembaga menjadi darah daging dan sikap/perilaku "*homo administrativus*". Tetapi dalam kenyataannya tidak demikian. Koordinasi mudah terucap tetapi sulit mempraktekannya dalam proses kerjasama manusia. Patut kita telaah kembali penjelasan UUD 1945 yang sudah ditiadakan, bahwa "para menteri bekerjasama seerat-eratnya di bawah koordinasi Presiden." Dengan demikian sebenarnya eksistensi Kementerian Koordinator dalam struktur pemerintahan nasional bersifat "*facultatif*".

Adapun kementerian yang dibentuk berdasarkan urusan dalam rangka penajaman, koordinasi dan sinkronisasi, pada dasarnya merupakan kementerian yang pada masa pemerintahan orde baru disebut dengan Kantor Menteri Negara yang Menteriannya termasuk dalam kategori Menteri Negara tanpa Portofolio seperti Menko, Meneg dan Menmud

dengan struktur dan design lembaganya berbeda dengan Menteri (Negara) yang memimpin Departemen.

Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009, dalam proses pengorganisasian Kementerian Negara, terkesan mengabaikan prinsip-prinsip pengorganisasian aparatur pemerintah yang pernah diterapkan pada awal era "*administrative reform*" bidang kelembagaan. Saat ini dalam pelebagaan tidak lagi ada perbedaan nomenklatur antara departemen dengan kementerian negara. Semuanya disebut Kementerian, padahal dalam struktur dan desain organisasi terdapat perbedaan nomenklatur dan titlatur serta jenis/sifat tugasnya.

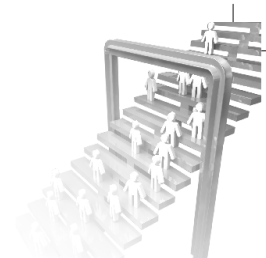
Hal yang menarik lagi adalah nomenklatur Sekretariat Negara menjadi Kementerian Sekretariat Negara. Sekretaris Negara dahulu adalah pejabat karier dengan ketentuan antara lain, "bila Sekretaris Negara diberi kedudukan sebagai menteri, maka jabatannya disebut Menteri (Negara) Sekretaris Negara". Lembaga kementerian ini struktur dan desainnya akan diatur secara tersendiri dengan Peraturan Presiden.

Sementara itu terdapat suatu lembaga baru dalam struktur kementerian yang termasuk kategori urusan penajaman, koordinasi dan sinkronisasi program pemerintah, yaitu unsur pengawas yang disebut Inspektorat Kementerian, mempunyai Subbagian Tata Usaha dan Kelompok Jabatan Fungsional Auditor.

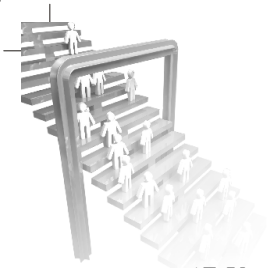
Satu posisi baru yang sangat penting adalah terdapat jabatan Wakil Menteri, yang dalam Undang-undang kementerian memang dimungkinkan untuk dibentuk oleh Presiden dalam hal terdapat terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus di Kementerian Negara tertentu. Wakil Menteri ini merupakan pejabat karier dan bukan merupakan anggota kabinet.

Mengenai komposisi dari Kementerian yang nomenklatur kementerian dan lingkup tugasnya disebutkan dalam UUD 1945 menurut Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009, terdiri atas:

1. Kementerian Dalam Negeri.
2. Kementerian Luar Negeri.
3. Kementerian Pertahanan.
4. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
5. Kementerian Keuangan.
6. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral.
7. Kementerian Perindustrian.
8. Kementerian Perdagangan.
9. Kementerian Pertanian.
10. Kementerian Kehutanan.
11. Kementerian Perhubungan.
12. Kementerian Kelautan dan Perikanan.
13. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
14. Kementerian Pekerjaan Umum.
15. Kementerian Kesehatan.
16. Kementerian Pendidikan Nasional.







17. Kementerian Sosial.
18. Kementerian Agama.
19. Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata.
20. Kementerian Komunikasi dan Informatika.

Bila ditelaah secara cermat tampaknya kementerian negara tersebut di atas dilihat dari segi nomenklaturinya selama ini adalah yang disebut dengan departemen. Departemen-departemen inilah yang mempunyai fungsi atau wewenang melaksanakan "*pouvoir executive*" dan "*public policy making*", dengan unsur pelaksanaanya Direktorat Jenderal.

Dalam rangka memberikan saran dan pertimbangan kepada Menteri. Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009 mengintrodukir jabatan baru dilingkungan Kementerian Negara, yang disebut Staf Khusus Menteri yang bersifat "*facultatif*". Artinya bila dipandang perlu Menteri dapat mengangkat paling banyak tiga orang Staf Khusus Menteri yang *scope* tugasnya bukan merupakan bidang tugas unsur-unsur organisasi kementeriannya.

Staf Khusus ini dapat berasal dari pegawai negeri (Pegawai Negeri Sipil, Anggota TNI dan atau Anggota Kepolisian negara RI) dan juga dapat berasal dari mereka yang bukan pegawai negeri. Masa bakti Staf Khusus Menteri ini paling lama sama dengan masa jabatan menteri yang bersangkutan.

Demikian antara lain hal-hal yang berkenaan dengan kelembagaan perangkat pemerintahan nasional, khususnya Kementerian Negara pasca Pemilu 2009. Masih banyak aspek lain yang menarik untuk menjadi kajian bidang administrasi negara, sebagai bahan "*policy advice*" dengan menyimak ketentuan pasal-pasal dari peraturan yang baru tersebut.

Satu hal yang hendaknya secara jujur diakui bahwa perampingan birokrasi pemerintah masih sebatas wacana, karena sarat dengan berbagai pertimbangan non-administrasi. Satuan organisasi/struktur dan desain Kementerian Negara bila diteliti lebih jauh semakin mengembang mengingat makin bertambahnya jabatan struktural. Itulah antara lain wajah birokrasi kelembagaan pemerintahan dalam Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia.

## REFERENSI

- Administrative Organization*. 1995. Japan: The Institute of Public Administrative Management.
- Djamin, Awaloedin. 2003. *Penataan Kelembagaan Aparatur Pemerintahan*. Jakarta.
- Gibson, James H. (et.al). 1994. *Organization*. Jakarta: Erlangga.
- Robbins, Stephen P. 1995. *Teori Organisasi*. Jakarta.
- Rohdewohld, Rainer. 1995. *Public Administration in Indonesia*. Melbourne, Australia: Monash University.
- Suhady, Idup. 2001. "Masalah Tematic dalam Penataan Kelembagaan Aparatur Pemerintahan". *Jurnal Administrasi PKP2A II LAN*.

- Sistem Administrasi Negara Kesatuan Indonesia*. 2005. Jakarta: LAN.
- Undang Undang Dasar RI 1945.
- Undang Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.
- Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009.

