PENGELOLA JURNAL KETATANEGARAAN

Pengarah dan Penanggungjawab :
Zulkifli Hasan (Ketua MPR RI);
Mahyudin (Wakil Ketua MPR RI);
Evert Ernest Mangindaan (Wakil Ketua MPR RI);
M. Hidayat Nur Wahid (Wakil Ketua MPR RI);
Oesman Sapta (Wakil Ketua MPR RI);
Ahmad Basarah (Wakil Ketua MPR RI);
Ahmad Muzani (Wakil Ketua MPR RI);
Muhaimin Iskandar (Wakil Ketua MPR RI)

Wakil Penanggungjawab :
Ma'ruf Cahyono (Sekjen MPR RI);
Selfi Zaini (Wasekjen MPR RI);
Yana Indrawan (Kepala Biro Pengkajian MPR RI)

Dewan Redaksi :
Rully Chairul Azwar; Syamsul Bahri;
Mohammad Jafar Hafsah; Ahmad Farhan Hamid; Arif Budimanta

Redaktur Pelaksana :
Ali Masykur Musa; Andi Mattalatta; AT. Sugito;
Baharuddin Aritonang; Didik J. Rachbini; Fitra Arsil;
Gregorius Seto Harianto; Hajriyanto Y. Thohari; Hamdan Zoelva;
Iman Toto Kartoraharjo; Irmanputra Sidin; I Wayan Sudirta;
Maruarar Siahaan; M. Alfan Alfian; Ulla Nuchrawaty;
Yasmin Muntaz.

Editor :
Fitra Arsil; Gegorius Seto Harianto;
Hajriyanto Y. Thohari; M. Alfan Alfian

Desain Grafis :
Wahyudi

Layout :
Herna Dwi Kusumawati; Lita Amelia

Sekretariat :
Joni Jondriman; Tommy Andana; Agip Munandar;
Endang Sapari; Rindra Budi Priyatmo ;
Dina Nurul Fitria; Akhmad Danial; Fitri Naluryanty; Irham Isteen;
Ramos Diaz; Wasinton Saragih; Rahmi Utami Handayani;
Wafistrietman Corris; Rani Purwanti Kemalasari; Indra Ardianto

Jurnal Ketatanegaraan adalah jurnal ilmiah populer yang terbit berkala setiap 2 (dua) bulan yang diterbitkan oleh Lembaga Pengkajian MPR RI. Penerbitan Jurnal ini bertujuan untuk mewadahi, membuka ruang dialog, dan memasyarakatkan gagasan-gagasan ketatanegaraan ke seluruh elemen bangsa.

Isi tulisan dalam jurnal sepenuhnya merupakan pemikiran penulis yang perlu diseminasi untuk menjadi pengetahuan publik khususnya untuk mereka yang menelaah sistem ketatanegaraan. Jurnal ini akan distribusikan seluas mungkin dengan harapan dapat menjadi ruang dialog dan wadah dialektika gagasan ketatanegaraan semua elemen bangsa yang pada gilirannya akan bermanfaat dalam pelaksanaan fungsi dan kewenangan MPR RI.

Redaksi menerima sumbangan tulisan dari para ahli/pakar sesuai dengan tema setiap penerbitan. Redaksi berhak melakukan penyuntingan tanpa mengubah isi dan makna tulisan. Substansi makalah sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis. Untuk penerbitan volume ke-duabelas adalah **HAK ASASI MANUSIA.** Pedoman penulisan Pedoman penulisan dapat dilihat pada halaman akhir jurnal.

Alamat Redaksi Jurnal Ketatanegaraan
Lembaga Pengkajian MPR RI
Gedung Bharana Graha, Lt. III.
Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270,
Telp. (021) 57895418
Email: lembagapengkajian@mpr.go.id dan
lembaga.pengkajian@gmail.com

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi vii

Sambutan Pimpinan Lembaga Pengkajian MPR RI ix

Sambutan Sekretaris Jenderal MPR RI xi

Undang-Undang Kementerian Negara Menjawab Tantangan Reformasi Kelembagaan
Agun Gunanjar Sudarsa 1

Keberadaan Lembaga Negara Utama dan Penunjang Menurut UUD NRI Tahun 1945
W.M. Herry Susilowati 25

Organ-Organ Sampiran Negara di Indonesia
Sholeh Amin 71

Basis Teritorial Sebagai Dasar Pembentukkan Kelembagaan Negara : Suatu Gagasan
Irfan Ridwan Maksum 81

Kewenangan Pemerintahan Daerah Dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia
Ahmad Farhan Hamid & Saripudin 91

Hubungan Pusat Daerah Dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia
Armin 133

Eksistensi Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia Dalam Sistem Presidensil
Ali Masykur Musa 153

Tentang Penulis 169

Pedoman Penulisan 171

Anggota Lembaga Kajian MPR RI 175

PENGANTAR REDAKSI

Jurnal Ketatanegaraan Volume 11 yang mengambil tema Pemerintahan Negara merupakan Bagian ke II atau kelanjutan dari Volume 10 yang mengambiltema yang sama. PadaBagianke II ini disajikan gagasan dan pemikiran tentang praktik system presidensil, sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945, antara lain menyangkut pengaturan Kementerian Negara, Kewenangan Pemerintahan Daerah, Hubungan Pusat Daerah, Keberadaan Lembaga Negara Utama dan Penunjang, Basis Teritorial Sebagai Dasar Pembentukan Kelembagaan Negara, Organ-Organ Sampiran Negara, Birokrasi Pemerintahan dan Aparatur Sipil Negara, serta Eksistensi BPK.

NKRI merupakan negara yang konstitusional, demokratis dan berdasarkan hukum, karena itu pengaturan Kementerian Negara, sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945, dilakukan dengan undang-undang. Dalam Jurnal Volume 11 ini dibahas seberapa jauh undang-undang tentang Kementerian Negara telah menjawab tuntutan konstitusi.

NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintah daerah, yang diatur dengan undang-undang. Selanjutnya diuraikan bagaimana implementasi kewenangan daerah dan bagaimana hubungan Pusat Daerah.

Presiden selaku penyelenggara pemerintahan Negara dalam melaksanakan tugas dan kewajibannya memerlukan berbagai lembaga negara, baik yang disebut sebagai lembaga Negara utama atau lembaga Negara penunjang, bahkan ada pula yang disebut sebagai organ-organ sampiran negara. Dalam Jurnal kali ini diuraikan bagaimana sebutan yang lebih tepat bagi beragam lembaga Negara tersebut, apakah jumlah dan ragam lembaga negara yang dibentuk tidak telah melampaui kebutuhan untuk efektifnya penyelenggaraan pemerintahan negara. Penyelenggaraan pemerintahan negara yang efektif juga dapat diukur dari daya jangkaunya dalam pelayanan

publik hingga kepelosok tanah air. Oleh karena itu dibahas perlunya pembentukan kelembagaan Negara berbasis teritorial. Pada gilirannya struktur kelembagaan Negara perlu terus disempurnakan dengan tetap memperhatikan prinsip rasionalitas, penghematan, koordinasi dan integrasi.

Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Oleh karena itu dibahas sejauhmana prinsip *checks and balances* telah diterapkan dalam hubungan BPK dengan berbagai lembaga negara, termasuk koordinasi dengan Aparat Pengawas Internal Pemerintah, seperti BPKP dan Inspektorat.

Permasalahan Pemerintahan Negara sangat luas dan kompleks; apa yang dituangkan dalam Jurnal Volume 11 ini tentu belum dapat memenuhi dan menjawab segala permasalahannya.

Atas nama Dewan Redaksi kami menyampaikan terima kasih pada segenap kontributor yang telah menyumbangkan tulisan hasil kajiannya untuk Jurnal Ketatanegaraan edisi ini. Terima kasih juga kami sampaikan kepada segenap anggota Lembaga Pengkajian MPR, terkhusus segenap Tim Redaksi hingga terbitnya Jurnal Ketatanegaraan ini.

Jakarta, Oktober 2018

Dewan Redaksi

SAMBUTAN PIMPINAN
LEMBAGA PENGKAJIAN
MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA

.

Lembaga negara yang menjalankan kekuasaan negara sebagai perwujudan fungsi Negara sekaligus fungsi pemerintahan, hadir karena dibutuhkan oleh Negara dalam mencapai tujuan Negara dan keinginan-keinginan Negara *(Staatwill).* Oleh karena itu, tak dapat dielakkan tuntutan keadaan dan kebutuhan dewasa ini, bahwa semakin komplek tujuan Negara, maka semakin banyak lembaga Negara yang dibutuhkan.

Kondisi yang demikian juga tidak dapat dielakkan di negara Republik Indonesia sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan negara terlebih setelah terjadi Perubahan UUD 1945. Menurut Sri Soemantri, tujuan negara dewasa ini semakin kompleks. Tujuan tersebut tidak hanya dapat dicapai dengan lembaga negara utama (*Main State's Organ)*, tetapi diperlukan lembaga-lembaga negara penunjang *(Auxiliary State's Organ)* Dari pernyataan tersebut trias politika tidak lagi mencukupi dalam upaya untuk mewujudkan tujuan negara, maka muncullah berbagai lembaga negara penunjang.

Di Indonesia setelah terjadi era reformasi ditandai dengan hadirnya lembaga-lembaga negara baru yang ada di dalam dan di luar UUD 1945. Ketika ditetapkan UUD 1945 hanya dikenal lembaga-lembaga negara yaitu: MPR (sebagai Lembaga Tertinggi Negara, seharusnya Lembaga-Negara Tertinggi), sedangkan Lembaga Tinggi Negara (seharusnya Lembaga-Negara Tinggi) adalah DPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, BPK, DPA. Kesemuanya diatur dalam UUD 1945. Namun setelah reformasi terjadi, muncul sejumlah lembaga negara baru dalam praktek ketatanegaraan.

Dengan kehadiran lembaga-lembaga baru dalam praktek ketatanegaraan inilah kemudian memunculkan masalah terkait

keberadaan, pengaturannya dan penganggarannya dalam sistem pemerintahan negara.

Jurnal Ketatanegaraan Volume 11 bulan Oktober 2018 ini mengambil tema "**Pemerintahan Negara (Bagian II)"** merupakan kelanjutan tema Pemerintahan Negara bagian I, yang akan lebih banyak menyoroti berbagai hal terkait dengan BAB V (Kementerian Negara) dan BAB VI (Pemerintahan Daerah) UUD NRI Tahun 1945, meliputi persoalan Kementerian Negara, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Lembaga Kuasi Negara, Pemerintahan Daerah

Demikianlah, kami atas nama Lembaga Pengkajian MPR RI mengharapkan agar Jurnal ini dapat memberikan informasi yang bermanfaat dalam rangka memperkaya khasanah pengetahuan dan pencerahan khususnya di bidang Kekuasaan Pemerintahan Negara serta umumnya dalam praktek Penyelenggaraan Negara.

Terima kasih, selamat membaca. Salam konstitusi.

Jakarta, Oktober 2018
Dewan Redaksi/
Ketua Lembaga Pengkajian MPR RI

Ir. Rully Chairul Azwar, M.Si., IPU.

.

SAMBUTAN SEKRETARIS JENDERAL MAJELIS PERMUSYAWARATAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA

Untuk pertamakalinya, Jurnal Ketatanegaraan yang diterbitkan oleh Lembaga Pengkajian MPR RI mengambil satu isu dalam dua terbitan. Setelah sejumlah tulisan mengenai Sistem Pemerintahan Negara terbit dalam Jurnal Ketetanegaraan Edisi Agustus 2018 lalu, pada edisi Oktober 2018, jurnal ini kembali menerbitkan isu tersebut.

Diterbitkannya satu isu dalam dua edisi jurnal dilandasi pertimbangan luasnya cakupan isu soal sistem pemerintahan. Edisi pertama menyoroti soal sistem pemerintahan, khususnya lembaga kepresidenan dan hubungannya dengan lembaga negara lainnya. Sedang edisi ke-II berisi sejumlah tulisan mengenai kementerian dan lembaga pemerintahan non-kementerian meliputi lembaga-lembaga kuasi negara (non struktural) serta pemerintahan daerah.

Secara teknis, penerbitan satu isu dalam dua terbitan jurnal ini menunjukkan betapa kayanya kajian-kajian yang dilakukan oleh Lembaga Pengkajian MPR secara khusus terkait beragam isu ketatanegaraan. Kajian-kajian itu dilaksanakan terkait tugas MPR untuk mensosialisasikan sekaligus memantau pelaksanaan norma-norma dalam UUD NRI Tahun 1945.

Hal semacam ini tentunya membantah anggapan bahwa MPR adalah lembaga negara yang tidak memiliki tugas rutin karena kewenangannya bersifat insidental saja. Guna mampu melaksanakan kewenangannya secara optimal, MPR melandasinya dengan hasil-hasil kajian yang dilaksanakan secara rutin dan sistematis oleh Lembaga Pengkajian MPR maupun Badan Kajian MPR.

Kegiatan pengkajian di MPR, selain menghasilkan rekomendasi, tentu saja sangat kaya akan bahan dalam bentuk tulisan pemikiran dari anggota Lembaga Pengkajian atau Badan Pengkajian ataupun banyak pakar luar yang dimintai masukan selama proses pengkajian. Jika rekomendasi kajian bersifat internal ke dalam, maka

bahan-bahan kajian kita publikasikan ke pihak-pihak luar guna mendapatkan pemikiran balik.

Selaku Sekretaris Jenderal MPR, kami tentunya berbangga bisa berkontribusi menyiapkan bantuan yang bersifat teknis bagi kelancaran aktifitas pengkajian yang dilakukan di MPR beserta publikasinya. Aktifitas perbantuan dari Kesekjenan MPR, merupakan kontribusi kami bagi suksesnya pelaksanaan tugas-tugas MPR yang kami yakini akan semakin strategis di masa depan.

Selamat membaca.

Jakarta, Oktober 2018
Sekretaris Jenderal MPR RI

Dr. Ma'ruf Cahyono, S.H., M.H.

KEMENTERIAN NEGARA MENJAWAB TANTANGAN REFORMASI KELEMBAGAAN : JUMLAH KEMENTERIAN NEGARA SESUAI UUD NRI TAHUN 1945

Agun Gunandjar Sudarsa

Abstrak

Tulisan ini terfokus pada studi kelembagaan pemerintahan negara dalam menghadapi masa depan bangsa. Studi ini didasari pada tujuan bernegara sebagaimana yang dirumuskan di Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Bentuk kementerian negara ini disesuaikan dengan amanat UUD NRI Tahun 1945 terutama setelah Perubahan UUD Tahun 1945. Untuk tetap menjaga efesiensi dan efektifitas pemerintahan negara, diperlukan setidaknya 19 Kementerian Negara. Namun, bentuk bentuk kementerian negara dimaksud tergantung pada rumusan yang ditetapkan oleh Presiden Republik Indonesia.

Kata kunci : Kementerian Negara, UUD NRI Tahun 1945

Abstract

This paper focuses on the study of state government institutions in the face of the nation's future. This study is based on the objectives of the state as formulated in the Preamble of the Constitution of the Republic of Indonesia 1945. The form of state ministries was adjusted to the mandate of the Constitution of the Republic of Indonesia 1945, especially after amandement constitution. However, the form of the state ministry referred to depends on the formulation stipulated by the President of the Republic of Indonesia.

Keywords: *State Ministry, Constitution of the Republic of Indonesia 1945*

PENDAHULUAN

MELALUI Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Bab III Pemerintahan Negara mengalami perubahan yang cukup dignifikan. Beberapa hal yang sebelumnya belum jelas, melalui perubahan ini semakin dipertegas. Termasuk diantaranya tentang Presiden Republik Indonesia. calon Presiden dan mekanisme pemilihan presiden dirumuskan secara jelas. Beberapa pasal ditambahkan, yaitu Pasal 6A, Pasal 7A, dan Pasal 7 B. Sementara pasal yang ada dilengkapi, Bab IV tentang Dewan Pertimbangan Agung dihapus. Namun dalam Pasal 16 disebutkan : Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang.

LEGITIMASI KEMENTERIAN NEGARA

Pembentukan Kementerian Negara secara hukum telah diatur keberadaannya. Salah satunya termaktub dalam Undang-Undang Dasar 1945 yang diperkuat dengan sejumlah undang-undang. Bab V Pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan :

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

Lebih lanjut keberadaan Kementerian Negara juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara serta Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara. Di sana secara gamblang dijelaskan mekanisme pembentukan dan organisasi Kementerian Negara. Terdapat 11 bab dalam Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tersebut, dengan 107 pasal. Dari semua ketentuan yang ada, sesuai dengan Pasal 17 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 ditegaskan Menteri-menteri ini diangkat dan diberhentikan Presiden.

Mandat Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, bukanlah tak terbatas. Karena dalam pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara, kekuasaan Presiden dibatasi undang-undang. Terdapat sistem perimbangan kekuasaan melalui mekanisme check and balance, karena Dewan Perwakilan Rakyat juga terlibat dalam pembahasan dan pembentukan aturan Kementeran Negara.

Tugas dan wewenang serta amanat dibentuknya Kementerian Negara dapat juga dilihat pada penjabaran pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 yang berkaitan dengan penyelenggaraan negara sebagai berikut :

1. Pasal 1 Undang-Undang Dasar 1945 :
   "Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik."

2. Pasal 4 Undang-Undang Dasar 1945 :
   (1) Presiden Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.

3. Pasal 8 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 :
   Apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri serta Menteri Pertahanan secara bersama-sama.
   Pasal ini mengamanatkan perlu dibentuk organisasi pemerintah yang menangani urusan luar negeri, urusan dalam negeri serta masalah pertahanan.

4. Pasal 10 Undang-Undang Dasar 1945 :
   Presiden memegang kekuasaan tertinggi Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Pasal ini mengamanatkan bahwa perlu dibentuk suatu institusi yang menangani pertahanan di darat, laut dan udara sebagai institusi yang membidangi urusan pertahanan.

5. Pasal 13 Undang-Undang Dasar 1945 :
   Presiden mengangkat duta dan konsul serta menerima duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Ketentuan ini menguatkan bahwa urusan luar negeri merupakan bidang yang harus ditangani.

6. Pasal 17 Undang-Undang Dasar 1945 :
   (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. (4) Pembentukan, pengubahan dan pembubaran Kementerian Negara diatur dalam undang-undang.

7. Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945 :
   Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B pada Bab VI berisi pasal-pasal tentang Pemerintahan Daerah, yang intinya menyebutkan bahwa kedaulatan daerah untuk mengurusi urusan rumah tangganya diatur dalam satu kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk menjamin adanya persatuan melalui koordinasi serta harmonisasi hubungan antara pusat dan daerah, diperlukan satu organisasi yang dapat membidangi urusan pemerintah dalam negeri.

8. Pasal 23 Undang-Undang Dasar 1945 :
   Pasal ini mengatur tentang urusan keuangan negara, yang mencakup pengelolaan keuangan negara, pembuatan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara yang diajukan oleh Presiden.

9. Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945 :
   Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Dengan demikian, menjadi kewajiban negara untuk mengupayakan agar warganya memperoleh pekerjaan dan penghidupan yang layak. Bidang ketenagakerjaan merupakan masalah yang harus ditangani pemerintah.

10. Pasal 28 Undang-Undang Dasar 1945 :
    Kemerdekaan berserikat dan berkumpul, mengeluarkan pikiran dengan lisan dan tulisan dan sebagainya ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 28A di antaranya menegaskan bahwa setiap orang berhak untuk hidup serta berhak untuk mempertahankan hidup dan kehidupannya.

11. Pasal 29 Undang-Undang Dasar 1945 :
    Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa dan negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agama dan kepercayaannya itu. Pasal ini mengindikasikan perlunya pengelolaan bidang agama dalam lembaga pemerintahan untuk menjamin kemerdekaan tiap-tiap warga negara memeluk dan beribadah menurut agama yang dianut.

12. Pasal 30 Undang-Undang Dasar 1945 :
    Secara eksplisit menyatakan eksistensi Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara yang merupakan alat negara dalam pertahanan dan keamanan negara.

13. Pasal 31 Undang-Undang Dasar 1945 :
    Pendidikan dasar masyarakat wajib dibiayai oleh pemerintah dan pemerintah wajib memajukan kecerdasan bangsa, memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi serta memprioritaskan anggaran pendidikan sebesar 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah untuk memenuhi penyelenggaraan pendidikan nasional. Rumusan tersebut menunjukkan masalah pendidikan menjadi bidang yang dikelola oleh pemerintah.

14. Pasal 32 Undang-Undang Dasar 1945 :
    Menegaskan bahwa negara memajukan kebudayaan nasional dengan menjamin kebebasan masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budaya. Dengan demikian bidang kebudayaan juga merupakan bidang yang wajib dikelola dengan baik oleh pemerintah.

15. Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 :
    Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Hal itu mengindikasikan bahwa lingkungan hidup perlu dijaga kelestariannya dan mengingat bahwa Indonesia memiliki kekayaan alam berupa hutan, laut dan tambang, maka bidang-bidang yang terkait dengan itu perlu dikelola negara.

16. Pasal 34 Undang-Undang Dasar 1945
    (1) Fakir miskin dan anak anak terlantar dipelihara oleh Negara. (2) Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat serta memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. (3) Negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Semua ayat pada pasal ini menunjukkan bidang kesehatan, sosial dan pemberdayaan masyarakat serta prasarana wilayah menjadi bidang yang harus dikelola pemerintah.

Dari gambaran pasal-pasal Undang-Undang Dasar 1945 di atas, dapat menjadi gambaran tentang bagaimana kementerian negara seharusnya dibentuk. Dengan menganut sistem presidensiil, maka Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintah. Untuk itu, dalam pelaksanaannya Presiden membentuk lembaga Kementerian Negara. Artinya kedudukan Menteri Negara tergantung dan bertanggungjawab kepada Presiden, bukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Secara implisit penjelasan ini menjamin hak prerogatif yang dimiliki oleh Presiden.

PRINSIP NEGARA KESATUAN DENGAN OTONOMI YANG LUAS

Program desentralisasi di era reformasi, dalam perkembangan dan pelaksanaannya muncul tantangan tentang kelembagaan baru yang perlu segera direspon. Berbagai persoalan masih tersisa berkenaan dengan pembagian fungsi di masing-masing tingkat pemerintahan dibawah pengawasan pemerintah pusat. Otonomi daerah bagi sebagian kalangan dianggap masih setengah hati, khususnya menyangkut penggunaan anggaran.

Sejumlah langkah dapat dilakukan untuk mengatasi masalah yang ada. Salah satunya, kemampuan kabupaten atau kota untuk memperoleh pendapatan mereka sendiri, dapat diperbaiki. Pada saat ini, pemerintah kabupaten/kota menarik kurang dari 10% dari total pendapatan mereka. Pemindahan hak memungut Pajak Bumi dan Bangunan kepada Pemerintah Daerah misalnya diyakini dapat membantu meningkatkan penghasilan daerah.

Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah serta Undang-Undang No.39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara secara gamblang menjelaskan kewenangan yang didesentralisasikan kepada daerah. Sudah seharusnya kebijakan yang ada berimbas pada perampingan kelembagaan di pusat termasuk Kementerian Negara. Faktanya sampai saat ini penggelembungan kelembagaan Pemerintah Pusat masih terjadi. Masalah ini akan menimbulkan persoalan baru seperti banyaknya organisasi yang saling terkait sehingga tumpang tindih dalam pelaksanaannya. Belum lagi masalah koordinasi yang akan sulit diwujudkan. Semakin membengkaknya struktur satu organisasi akan membutuhkan waktu lebih lama dalam berkoordinasi, akibat panjangnya birokrasi yang memakan waktu dan biaya.

Dari berbagai masalah yang ada, Lembaga Administrasi Negara (LAN) menyimpulkan beberapa hal terkait belum dapat diatasi oleh pemerintah pusat, diantaranya :

1) Tumpang tindih tugas dan fungsi pemerintah pusat. Setidaknya ditemukan 32 permasalahan yang mengindikasi-

kan adanya tumpang tindih dalam menjalankan peran, tugas dan fungsi kelembagaan.

2) Pertumbuhan lembaga pemerintah pusat tergolong tinggi. Namun ironisnya faktor yang ada tidak disertai dengan perbaikan tingkat efisiensi, efektifitas serta kinerja yang signifikan. Kondisi ini mengakibatkan organisasi kelembagaan pemerintah semakin banyak atau membesar, yang terlihat pada jabatan struktural yang cukup besar. Tercatat setidaknya terdapat 19.478 pejabat struktural di Kementerian dan 5.020 di Lembaga Pemerintah Non Kementerian atau LPNK. Dibandingkan dengan negara lain, Indonesia tergolong sangat gemuk karena menempati posisi terbanyak nomor 4 di seluruh dunia.

3) Masalah koordinasi antar organisasi pemerintah pusat dan daerah yang belum terurai seperti yang diharapkan.

4) Sampai saat ini belum ada "*blue print*" terkait standarisasi organisasi pemerintah pusat, terutama bagi Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan Lembaga Non Struktural.

Sebagai bagian dari perubahan sejak tahun 1999, dalam perkembangannya asas desentralisasi menjadi komitmen besar putusan politik pemerintah, dengan memberikan kewenangan yang besar terhadap pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakan dan pelayanan publik. Indikasinya adalah kurangnya dominasi pemerintah pusat dalam proses kebijakan. Masyarakat mulai dilibatkan secara aktif dalam berbagai pengambilan keputusan serta kesempatan luas dalam menyampaikan aspirasi.

Perubahan pengaturan hubungan antara pusat dan daerah ini seharusnya berakibat pada besaran kelembagaan birokrasi pusat dan daerah. Faktanya kebijakan yang ada tidak dijalankan secara konsisten. Besarnya struktur organisasi pemerintah yang semakin membengkak, kecenderungan pemerintah pusat membentuk lembaga-lembaga baru non struktural dan lembaga pemerintah non kementerian, menunjukkan tidak konsistennya penerapan desentrali-

sasi selama ini. Inefisiensi dan tumpang tindih wewenang menjadi masalah serius yang harus dibenahi. Apalagi jika dikaitkan dengan pemborosan anggaran yang sebenarnya dapat dialokasikan untuk kepentingan publik.

Fakta diatas menunjukkan postur kelembagaan pemerintah pusat belum tepat ukur sesuai kebutuhan dan beban organisasi. Dengan ungkapan lain dapat dikatakan bahwa penataan kembali organisasi pemerintah menjadi penting dalam membentuk organisasi yang ukurannya tepat.

Beban pemerintah pusat sekarang lebih kecil daripada sebelum era tahun 1999. Sebaliknya, beban di kabupaten dan kota menjadi besar karena harus mengurusi 26 urusan wajib maupun sebagian dari 8 urusan pilihan.

CIVIL SOCIETY

Urusan pemerintahan dengan dibentuknya kementerian diatur dengan jelas dalam Undang-Undang Dasar 1945. Layaknya sebuah organisasi, Kementerian Negara dibentuk guna mencapai tujuan tertentu, sehingga kinerja menjadi bagian penting untuk dicermati dan dikaji. Dalam perjalanannya, keberadaan partai politik sebagai pemenang pemilu yang didaulat menduduki posisi eksekutif, dituntut untuk memberikan ruang terhadap keterlibatan publik dalam menjalankan roda pemerintahan. Pemerintah hendaknya dapat mengakomodir tumbuh dan berkembangnya kelompok-kelompok masyarakat yang pada gilirannya tumbuh dan berkembang, mulai dari kelompok-kelompok pengkajian hingga ikatan profesi, kalangan bisnis, serta berbagai Lembaga Swadaya Masyarakat.

Pengembangan masyarakat madani yang aktif saat ini menjadi bagian mendasar dari politik negara berkembang termasuk Indonesia. Beberapa faktor yang menjadi perhatian dalam pembaharuan masyarakat madani diantaranya kemitraan antara pemerintah dengan masyarakat, pembaharuan komunitas dengan meningkatkan prakarsa lokal, keterlibatan pihak ketiga, perlindungan ruang publik,

pencegahan kejahatan dengan basis komunitas serta keluarga yang demokratis.

Fungsi dasar pemerintah sebagai pelayanan kepentingan rakyat dalam sistem demokrasi modern hendaknya dapat bermitra, saling memberikan kemudahan dan saling mengontrol. Tema komunitas merupakan sesuatu yang fundamental bagi politik baru, tetapi bukan sebatas slogan. Semakin mengemukanya globalisasi membuat fokus pada komunitas menjadi penting. Kondisi inilah yang menuntut tidak adanya batas permanen antara pemerintah dan kelompok-kelompok masyarakat. Pemerintah dapat terjun dan terlibat jauh ataupun menarik diri dan tidak terlibat sama sekali, tergantung pada kebutuhannya.

Saat ini misalnya, dari data Kementerian Pemuda dan Olahraga terdapat sekitar 150 organisasi kepemudaan yang terdaftar. Dengan pengelolaan yang tepat, penggunaan anggaran seharusnya diberikan berdasarkan program kerja organisasi yang bersangkutan. Sementara peran pemerintah hanya sebatas membuat regulasi serta mengawasi pelaksanaannya.

Sejumlah persoalan yang menjadi perhatian dalam penguatan peran publik diantaranya pengurangan campur tangan negara terhadap seluruh urusan pemerintah. Dengan menganut sistem demokrasi, kehadiran kebijakan negara seharusnya dapat menjaga hak-hak pribadi warga yang seharusnya terlindungi Artinya urusan-urusan yang sudah menjadi domain publik sebaiknya diserahkan kepada publik melalui lembaga-lembaga komunitasnya. Langkah ini dinilai akan lebih efektif dan efisien.

Dalam perkembangannya, bukan hanya masalah di atas yang dituntut masyarakat sebagai bagian terpenuhinya hak-hak pelayanan. Dengan semakin membaiknya kesadaran masyarakat, pelayanan publik dituntut agar didasarkan pada prinsip-prinsip pelayanan yang demokratis, akuntabel, partisipatif dan transparan. Masalah lainnya yang masih menjadi perhatian publik yakni menyangkut penegakan hukum. Keberadaan negara masih dianggap berpihak pada golongan tertentu. Hal ini ditandai dengan masih banyaknya kasus yang belum terungkap dan dinilai tidak adil dalam penanganannya. Negara

dianggap tidak konsisten dalam menegakkan hukum, tajam kebawah atau kepada mereka yang lemah secara sosial ekonomi akan tetapi tumpul ketika berhadapan dengan kekuasaan politik yang berpengaruh.

ASAS EFISIENSI DAN EFEKTIFITAS

Salah satu masalah yang selalu menjadi perhatian keberadaan lembaga negara, termasuk kementerian negara adalah kondisi kelembagaan pemerintah yang belum tepat ukuran saat ini baik kewenangan, fungsi dan sasaran kelembagaan. Tugas dan kewenangan yang tumpang tindih ditengarai masih banyak terjadi. Indikasinya dapat dilihat dari adanya kesamaan nomenklatur serta tumpang tindih atau overlapping-nya berbagai peraturan yang berlaku. Dari identifikasi yang telah dilakukan banyak ditemukan berbagai potensi tumpang tindih kelembagaan ini.

Berikut sejumlah permasalahan yang mengemuka menyangkut tumpang tindih wewenang dan tanggungjawab kelembagaan negara, di antaranya :

1. Bidang informasi publik terdapat Dirjen Informasi dan Diplomasi Publik pada Kementerian Luar Negeri dengan Dirjen Informasi dan Komunikasi Publik pada Kementerian Komunikasi dan Informasi
2. Bidang Ketenagakerjaan dengan adanya Kementerian Tenaga Kerja dan Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia atau BNP2TKI
3. Bidang Otonomi Daerah, diantaranya terdapat Deputi Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah (Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional) dengan Dirjen Otonomi Daerah (Kementerian Dalam Negeri): serta Dirjen Keuangan Daerah (Kementerian Dalam Negeri) dengan Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah (pada Kementerian Keuangan)

4. Bidang Sumberdaya Aparatur, dimana terdapat Deputi SDM Aparatur (Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara) dengan Deputi Bidang Sumber Daya Manusia (Kementerian Sekretariat Negara).

5. Bidang Reformasi Birokrasi diantaranya terdapat Deputi Bidang Program dan Reformasi Birokrasi (Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara) dengan Asisten Deputi Reformasi Birokrasi pada Deputi Sekretaris Wakil Presiden Bidang Tata Kelola Pemerintahan/Kementerian Sekretariat Negara)

6. Bidang Teknologi Informasi diantaranya terdapat Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual pada Kementerian Hukum dan HAM dengan Pusat Pengkajian Teknologi dan Hak Kekayaan Intelektual pada Badan Pengkajian Kebijakan, Iklim dan Mutu Industri pada Kementerian Perindustrian. Juga Asisten Deputi Urusan Sumberdaya Teknologi dan Inovasi pada Deputi Bidang Pembinaan Lembaga Sosial dan Budaya pada Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal serta Kementerian Riset dan Teknologi.

7. Bidang Keuangan Daerah, dimana terdapat Direktorat Evaluasi Pendanaan dan Informasi Keuangan Daerah di Dirjen Perimbangan Keuangan pada Kementerian Keuangan dengan Dirjen Keuangan Daerah pada Kementerian Dalam Negeri. Hal yang sama juga terjadi di berbagai lembaga lembaga lainnya, termasuk di bidang Pertahanan dan Keamanan.

8. Munculnya komisi komisi negara yang tidak diatur melalui Undang Undang, akan tetapi hanya melalui Peraturan Presiden atau Perpres.

9. Membengkaknya jabatan jabatan struktural eselon 1 di hampir semua kementerian, sementara dinas di tingkat propinsi serta kabupaten/kota dibatasi melalui Peraturan Pemerintah.

Kondisi inilah yang dinilai menjadi salah satu faktor mengapa tata kelola negara tidak efektif dan efisien. Hak-hak rakyat yang seharusnya mendapatkan pelayanan publik dari pejabat yang kompeten dibidangnya menjadi terlanggar akibat urusan pemerintah yang digabung-gabung dimana para pejabatnya tidak menguasai bidang yang dipimpinnya. Tidak heran, desakan terhadap pembenahan tata kelola kelembagaan negara kerap mengemuka saat ini.

Disain lembaga negara yang ada seharusnya tetap mengacu dengan pendekatan fungsi dan manfaat sehingga duplikasi dan tumpang tindih antar lembaga kementerian negara dapat dihindari.

Untuk setiap urusan pemerintah misalnya tidak harus dibentuk satu kementerian tersendiri, melainkan dapat dilakukan dengan penggabungan sejumlah urusan dalam satu kementerian sesuai dengan derajat kepentingan. Sebaliknya pada tingkat kabupaten/kota justru harus dihindari adanya penggabungan kerja sehingga rakyat mendapat pelayanan dari pejabat dinas yang kompeten di bidangnya.

Masalah lainnya menyangkut efisiensi adalah masalah penggunaan anggaran belanja negara. Tabel berikut menunjukkan realita Anggaran Belanja Negara Tahun 2014 yang banyak dikritisi, khususnya menyangkut pembagian dan penggunaannya antara pemerintah pusat serta pemerintah propinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota.

Sumber : Makalah Arsitektur Kabinet 2014-2019

Dari Tabel realita belanja APBN Tahun 2014 terlihat masih dibutuhkannya evaluasi penggunaan anggaran terkait dengan reformasi Kementerian Negara sebagai lembaga modern. Tidak heran munculnya berbagai tuntutan terhadap pembenahan menyeluruh atas penganggaran otonomi daerah terus mengemuka sampai sekarang.

Penerapan anggaran negara sesuai dengan Undang-Undang No.39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, seharusnya mengacu pada konsep *money follow function* yang diharapkan berpengaruh pada kondisi keuangan negara. Secara sederhana dapat digambarkan bahwa penggunaan anggaran harus didasarkan atas fungsi dan satuan kerja yang telah dibentuk berdasarkan undang-undang. Oleh karena itu, syarat awal terpenuhinya metode *money follow function* dilakukan dengan melihat fungsinya, sehingga penggunaan anggaran tepat sasaran. Orang yang ahli dalam bidangnya akan bekerja lebih professional dan lebih mudah dalam pengarahan karena sudah mengerti tugas dan fungsinya sendiri. Inti konsep dari *money follow function* dapat dikatakan sebagai konsep yang sasaran utamanya adalah prestasi kerja/kinerja dari setiap unit/satuan kerja sebagaimana *structure follow function*. Dengan konsep *money follow function* inilah

diharapkan tumpang tindih dalam pekerjaan yang dilakukan dapat dihindari sehingga penggunaan anggaran tepat sasaran. Tujuan lainnya yakni memungkinkan pencapaian hasil secara optimal yang diusulkan masing-masing unit kerja karena sesuai dengan tugas dan fungsinya. *Money follow function* dapat mendorong pencapaian kerja masing masing satuan kerja lebih optimal

Gambar : Penerapan konsep Money Follow Function

Sumber : Makalah Arsitektur Kabinet 2014-2019

Dengan prinsip ini pemerintah pusat bertugas membuat kebijakan, melakukan supervisi atas unsur yang menjadi tanggungjawabnya, *structure follow function*. Untuk itu, dalam mewujudkan Indonesia Sejahtera adalah hal yang sederhana, karena hanya membutuhkan *political will* pemerintah untuk mengubah struktur anggaran menuju piramida terbalik, karena saat ini pemerintah masih gagal dalam melakukan distribusi kesejahteraan ke daerah. Dampak lainnya dengan tidak terdistribusinya anggaran menyebabkan terjadinya Jakarta sentris, dimana semua uang berada di kementerian sehingga mengemukkan anggaran pusat.

TUJUAN PEMBANGUNAN MELALUI KEMENTERIAN NEGARA

Tujuan dibentuknya Pemerintah Negara Indonesia secara tegas diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945. Empat tujuan Negara termaktub jelas dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Untuk mewujudkan Indonesia berdasar Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 tantangan yang akan dihadapi ke depan semakin kompleks. Demokratisasi, tantangan dunia global dengan persaingan internasionalnya serta tuntutan rakyat atas dasar penguatan semangat desentralisasi dan otonomi daerah menjadi tantangan bagi pemerintah untuk membuat yang lebih baik, termasuk melalui Kementerian Negara.

Dari indikator yang ada, di antaranya rendahnya daya saing internasional. Posisi Indonesia masih berada di urutan 161 pada tahun 2005. Sedikit membaik di tahun 2013, yakni berada di urutan 128 dari 185 negara menurut data World Bank. Sedangkan indeks persepsi korupsi belum mengalami perbaikan dalam 15 tahun terakhir. Dengan demikian, Indonesia masih dipandang sebagai negara yang belum efektif menjalankan pemerintahan yang baik dan bersih. Data yang tercatat pada Transparancy International tentang *Corruption Perception Index* tahun 2012, peringkat Indonesia masih dikisaran 118 dari 176 negara, dengan indeks korupsinya 32, dibawah negara Timor Leste dengan indeks 33. Posisi pertama ditempati Selandia Baru dengan indeks 90 yang menunjukkan efektifnya penanganan korupsi di negara yang bersangkutan.

Kondisi diatas membuktikan bahwa selama ini pemerintah belum menyiapkan regulasi yang tepat. Sentuhan kebijakan yang dilakukan pemerintah dalam mempersiapkan tantangan global belum tampak nyata. Pemerintah pusat seharusnya membuat kebijakan

publik yang memperkuat kondisi internal sekaligus kebijakan yang berwawasan global dan internasional.

MODEL PENATAAN KEMENTERIAN NEGARA

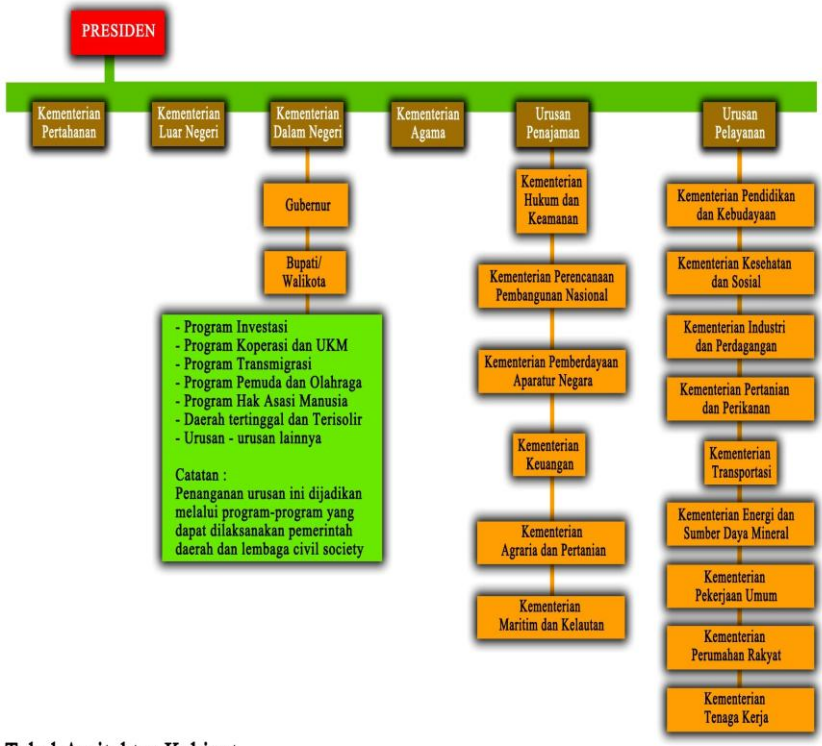
Dari berbagai permasalahan pembentukan Kementerian Negara yang dipaparkan dan dilandaskan pada semangat perubahan, akan terbentuk organisasi negara yang profesional sebagai bentuk penguatan *civil society*. Terbentuknya Kementerian Negara yang sehat menjadi faktor penting bagi pemerintah untuk mendapatkan dukungan politik yang positif dari masyarakat. Pasalnya, optimalisasi penggunaan anggaran yang tepat sasaran dengan minim kebocoran, sudah seharusnya dilakukan untuk Indonesia yang lebih baik.

Arsitektur Kabinet pada dasarnya dapat dibentuk melalui berbagai strategi. Salah satunya dengan dibedakannya antara pejabat politik dan pejabat karier birokrasi. Lembaga Pemerintah dapat dibedakan antara lembaga yang dipimpin Menteri sebagai pejabat politik serta Lembaga Pemerintah Non Kementerian atau LPNK yang dipimpin oleh pejabat karier bukan Menteri atau pejabat politik. Pejabat LPNK adalah pejabat professional dari birokrasi karier, sementara pejabat politik adalah pejabat yang dipilih rakyat langsung maupun dipilih Presiden sebagai pemegang hak prerogatif.

Disamping wewenang dan distribusi kerja, masalah kordinasi seharusnya menjadi pertimbangan utama bagi pemerintah dalam membentuk Kementerian Negara. Otomatis jabatan dan akses politik perlu disediakan dalam kelembagaan pemerintah agar jelas hubungan antara jabatan politik dan birokrasi karier. Pertanggungjawaban publik dapat dijalankan dalam pemerintahan ini jika kekuasaan itu tidak memusat di salah satu pusat kekuasaan. Dengan desentralisasi yang tepat, diyakini dapat mengurangi terpusatnya kekuasaan sekaligus upaya konsisten melakukan demokratisasi yang benar dalam pemerintahan. Peranan rakyat menjadi penting dalam melaksanakan kontrol sehingga dapat menjamin pemerintahan yang lurus.

Kekuasaan memusat mengakibatkan tidak adanya transparansi yang mengakibatkan sulitnya pertanggungjawaban terhadap publik. Akses rakyat menjadi buntu akibat tidak adanya keterbukaan dikalangan instansi dan pejabat pemerintah.

Untuk itu, reposisi dan restrukturisasi kelembagaan pemerintah perlu diatur ulang sehingga desentralisasi kekuasaan dan transparansi dapat dijalankan secara professional. Dengan tetap memperhatikan prinsip efisiensi, penghematan, koordinasi, integrasi dan rasionalitas serta tetap mengacu pada perubahan strategis nasional di era informasi, maka perampingan susunan kelembagaan birokrasi pemerintah perlu kembali dipikirkan.



Tabel Arsitektur Kabinet
Sumber: Makalah Arsitektur Kabinet Tahun 2014 - 2019

Terdapat sejumlah variabel yang disampaikan sehubungan dengan penyusunan Kementerian Negara melalui berbagai kajian. Salah satunya dari Pusat Kajian Kelembagaan, Deputi Bidang Kelembagaan dan Sumberdaya Aparatur, Lembaga Administrasi Negara Tahun 2013 menyangkut disain kelembagaan pemerintahan. Dalam kajiannya, arah penataan kelembagaan negara dalam perkembangannya hendaknya dibentuk berdasar sejumplah faktor, efisiensi dan efektifitas, pergeseran tata kelola pemerintahan, perkembangan lingkungan strategis serta sejumlah variable lainnya.

Dalam Konstitusi Republik Indonesia ruang lingkup pengelolaan pemerintahan dapat dikategorikan menjadi dua kategori :

- Urusan-urusan pemerintah yang harus ada kementeriannya karena disebutkan di dalam Undang-Undang Dasar 1945. Urusan ini mencakup urusan luar negeri, urusan dalam negeri serta urusan pertahanan ;
- Urusan lainnya, yakni urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan didalam Undang-Undang Dasar 1945. Kategori kewenangan ini mencakup pada masalah kewajiban dan tanggung jawab negara untuk menghormati, memberi perlindungan dan pemenuhan hak-hak warga negara.

Tata kelola pemerintahan juga tidak bisa dilepaskan dari pergeseran tata kelola pemerintahan yang terus berkembang hingga saat ini. Jika masa lalu negara merupakan aktor yang dominan dalam pengelolan urusan publik, saat ini masyarakat serta pihak swasta terlibat dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Untuk itu rancang bangun Kementerian Negara pada pemerintahan pusat tidak menafikan peran serta masyarakat dan swasta sebagai konsekwensi berkurangnya dominasi negara. Peran negara sebagai fungsi pemberdayaan hendaknya dapat memberdaya-kan masyarakat, daerah, dan swasta untuk terlibat dalam urusan pemerintah. Pemberdayaan dapat dilakukan melalui berbagai cara seperti pemberian fasilitas umum, alokasi anggaran serta penguatan kapasitas.

Dari kondisi yang ada, untuk setiap urusan pemerintah pusat tidak harus dibentuk kementerian tersendiri, tetapi satu kementerian dapat mengurusi sejumlah urusan dengan memperhatikan derajat peran pemerintah atas urusan yang sama. Untuk itu, dalam pembentukannya, Presiden harus membentuk Kementerian Negara yang wilayah kerjanya yang secara tegas disebutkan dalam Undang Undang Dasar 1945.

Terdapat 4 (empat) Kementerian Negara yang tidak dapat diubah dan dibubarkan Presiden sehingga mutlak keberadaannya, yaitu sebagai berikut :

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

Namun demikian tidak semua urusan yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 dan urusan pelaksanaannya dilakukan oleh sebuah Kementerian Negara. Dapat saja urusan tersebut dikoordinasikan oleh sebuah kementerian yang teknis pelaksanaannya dilakukan oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Atau dapat pula urusan yang ada disusun dalam bentuk program dibawah tanggung jawab sebuah kementerian yang teknis pelaksanaannya diserahkan kepada lembaga swadaya masayrakat serta organisasi *civil society* lainnya atau sepenuhnya diserahkan kepada pihak swasta. Opsi lainnya dengan memberi kesempatan sepenuhnya pada publik sementara pemerintah hanya menyiapkan regulasinya.

Penajaman tersebut di atas meliputi urusan Badan Usaha Milik Negara, Investasi, Koperasi, dan Usaha Kecil Menengah, Pariwisata, Pemberdayaan Perempuan, Perumahan, Pemuda dan Olahraga, Pembangunan Kawasan Daerah Tertinggal serta masalah Transmigrasi. Posisi ini diisi oleh kalangan professional dari birokrasi karier, bukan pejabat politik. Disamping menguasai masalah, dalam penggunaan anggaran lebih tepat sasaran dan dengan output yang maksimal. Bahkan dalam pembentukannya bisa dengan Kementerian tersendiri atau dibawah kordinasi Menteri Dalam Negeri.

Masalahnya, dengan kondisi saat ini, masih banyak diantara Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang menjadi hambatan bagi kemajuan ekonomi (sebagaimana yang pernah diberitakan oleh sebuah tulisan baru-baru ini). Beberapa BUMN memang menghasilkan keuntungan, namun sebagian lainnya menghamburkan uang negara. Banyak BUMN telah salah kelola dan menjadi sumber KKN selama puluhan tahun karena mendahulukan kepentingan pengelolanya sendiri sehingga menjadi hambatan yang luar biasa bagi reformasi. BUMN seperti itu, telah menghilangkan kesempatan dalam menciptakan lapangan kerja dan meningkatkan produktifitas nasional.

Sumbangan yang diberikan oleh BUMN bagi perekonomian nasional masih kecil dibandingkan dengan besarnya asset yang dimiliki. Pada tahun 2007, BUMN menyumbangkan 8,5% dari total eksport, sedangkan nilai asetnya sama dengan 54% PDB. Sumbangannya kepada pendapatan nasional hanya 5,3% dengan total laba sekitar 1% PDB. Artinya, pendapatan sebesar itu tidak lebih dari 2% dari nilai asset, padahal proteksi dan berbagai kemudahan telah diberikan. Masalah ini menjadi tantangan bagi pemerintah mendatang untuk melakukan pembenahan.

Dari gambaran urusan urusan tersebut diatas, dengan penajaman masalah serta pelayanan negara bagi masyarakat, dapat dibentuk Kementerian Negara lainnya sebagai berikut ini :

1. Kementerian Hukum dan Keamanan
2. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional
3. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara
4. Kementerian Keuangan
5. Kementerian Agraria/Pertanahan
6. Kementerian Kelautan/Maritim
7. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
8. Kementerian Kesehatan dan Sosial
9. Kementerian Industri dan Perdagangan
10. Kementerian Tenaga Kerja
11. Kementerian Transportasi Nasional (Transportasi Darat, Laut, dan Udara)

12. Kementerian Pekerjaan Umum
13. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral
14. Kementerian Perumahan Rakyat
15. Kementerian Pertanian, Perikanan dan Perkebunan

Urusan Kementerian Negara selanjutnya dikategorikan pada peran pemerintah yang diprioritaskan pada masalah pelayanan dan penajaman masalah. Urusan yang ada tidak harus dalam bentuk Kementerian tersendiri, melainkan dibawah tanggungjawab Kementerian Dalam Negeri atau Kementerian lainnya yang bertugas membuat regulasi dan melakukan supervisi atas urusan tersebut, seperti :

a. Urusan Investasi
b. Urusan Koperasi dan UKM
c. Urusan Transmigrasi
d. Urusan Pariwisata
e. Urusan Pemuda dan Olahraga
f. Urusan Hak Asasi Manusia dan Perlindungan Anak/ Perempuan
g. Urusan Daerah tertinggal dan terisolir
h. Urusan-urusan lainnya.

Dalam pelaksanaannya, urusan yang ada dapat dilakukan pada tingkat Provinsi atau Kabupaten/Kota atau lembaga publik lainnya yang dibentuk. Contohnya menyangkut urusan Hak Asasi Manusia serta masalah Perempuan dan Perlindungan Anak dapat ditangani Komnas, masalah Transmigrasi, pemukiman, daerah tertinggal dan terisolir serta pariwisata dapat ditangani langsung oleh Pemda Provinsi dan Kabupaten/Kota atas koordinasi Kementerian Dalam Negeri. Sementara urusan Kepemudaan dan Olahraga dapat mengoptimalkan peran dan fungsi organisasi massa seperti KNPI atau KONI sebagai organisasi olahraga.

Kementerian Koordinator dapat dihapus sementara, dan fungsi koordinasi dapat dilakukan oleh Wakil Presiden. Koordinasi dilakukan hanya pada program pemerintah tertentu yang dianggap prioritas dan bersifat sementara.

KESIMPULAN

Perampingan susunan kelembagaan birokrasi pemerintah perlu segera ditindaklanjuti. Struktur kelembagaan pemerintah perlu diperbaiki serta disempurnakan sesuai dengan perubahan strategi nasional di era reformasi sekarang ini, dengan tetap mengacu pada rasionalitas, penghematan, koordinasi dan integrasi.

Dari kajian terhadap UUD NRI Tahun 1945, maka terdapat 4 Kementerian Negara yang harus dibentuk, yaitu : Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Pertahanan dan Kementerian Agama. Sejalan dengan itu, maka setidaknya diperlukan 15 Kementerian Negara lainnya. Sementara berbagai urusan lainnya, bisa dimasukkan ke dalam kementerian negara yang ada atau lembaga pemerintahan lainnya.

Daftar pustaka

Anderson, Benedict, 1988, *Revolusi Pemuda : Pendudukan Jepang dan Perlawanan di Jawa 1944-1946*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta

Gidens, Anthony, 2000, *The Third Way, Jalan Ketiga, Pembaharuan Demokrasi Sosial*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta

Simandjuntak, Fritsz E., 2010, *Indonesia Menentukan Nasib, Dari Reformasi ke Transformasi Kelembagaan,* Kompas Media Utama, Jakarta

Sudarsa, Agun Gunandjar, 2013, *Membangun Indonesia Sejahtera : Langkah Nyata Menuju Visi Indonesia 2020,* RM Books, Jakarta

----------, 2013, *Pancasila Sebagai Rumah Bersama,* RM Books, Jakarta

----------, 2013, *Hidup Sukses dengan Lima Jari,* RM Books, Jakarta

TP, 2013, Makalah Kajian Disain Kelembagaan Pemerintah (Arsitektur Kabinet Tahun 2014-2019), Pusat Kajian Kinerja

Kelembagaan, Deputi Bidang Kelembagaan dan Sumberdaya Aparatur, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta

Undang Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota

Kirom, Bustanul, Strategi Politik Sutan Sjahrir 1927-1947 (diakses 4 Januari 2014)

Kepustakaan-presiden.pnri.go.id (diakses 2 Desember 2013)

Sekretariat Pansus Kementerian Negara DPR RI, 2009, Jalan Panjang Pembentukan Undang Undang Kementerian Negara, Panca Wira Karsa, Jakarta

Wikipedia, Eksiklopedia Bebas (diakses 30 Nopember 2013)

www.tempo.co/topik/masalah/208/reshufle (diakses 3 Pebruari 2014)

Rumah Pemilu.org, sumber Widjanarko Puspoyo, Dari Soekarno hingga Yudhoyono, Pemilu Indonesia 1955-2009 (diakses 10 Januari 2014)

Danisoedono.wordpress.comwww.bbc.co.uk/indonesia/laporan_khusus, Orde Baru dibenci, Orde Baru dirindukan (diakses 5 Desember 2013)

Orde Baru dan Kebijakan Politiknya, daniyuafi.blogspot.com /2013/05/orde (diakses 15 Desember 2013)

Riezlioko.wordpress.com/../konsep-money-follow-function-danpenera (diakses 10 Desember 2014)

Direktori Organisasi Kepemudaan, kemenpora.go.id/index/ preview/statistic/5209/2012-2014 (diakses 2 Januari 2014)

KEBERADAAN LEMBAGA NEGARA UTAMA DAN PENUNJANG MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

W.M. Herry Susilowati

Abstrak

Lembaga negara penunjang di Indonesia banyak lahir setelah amandemen UUD 1945. Saat ini menjadi suatu model kelembagaan negara yang menandai pelaksanaan demokrasi dalam kehidupan bernegara. Ia mempunyai keunikan tersendiri karena dari sifatnya yang merupakan lembaga *empowering* bagi lembaga negara utama yang telah ada. Nampaknya Indonesia tidak merencanakan secara baik, sehingga dalam praktek ketatanegaraan dewasa ini memunculkan banyak masalah terkait dengan keberadaan dan hubungannya dengan lembaga negara utama maupun antar lembaga negara penunjang itu sendiri. Bahwasanya lembaga negara penunjang itu ada terutama karena diperlukan kehadirannya oleh masyarakat untuk mempercepat terwujudnya tujuan negara dan menandai kehadiran masyarakat dalam berpartisipasi secara aktif dalam kehidupan bernegara. Ketika hakikat yang ada dalam lembaga negara penunjang itu adalah membantu/menunjang lembaga negara utama, maka hubungan antara lembaga negara penunjang dan lembaga negara utama, merupakan hubungan *supporting* terhadap lembaga negara utama. Lembaga negara penunjang bukan menjadi bagian dari lembaga negara utama, tetapi membantu lembaga negara utama dalam kapasitas yang mandiri dalam sistem ketatanegaraan untuk mewujudkan tujuan negara.

Kata kunci: keberadaan, lembaga negara utama, lembaga negara penunjang

Abstract

The amendments of Indonesia's 1945 Constitution gave rise to a number of state-supporting institutions. This is one of the essential characters of democratic states. This is a unique character as it shows how an auxiliary organ could be established in order to support the already existing main organ. However, it could be said that Indonesia have not properly planned about the establishment of those kind of organs, as can be seen in various constitutional law problems concerning the relationship of the auxiliary organs and the main organs, and also between the auxiliary organs themselves. The existence of the auxiliary organs is indeed necessary as it is needed by every state in order to accelerate the achievement of their

purposes. It is also serves as a tool to allow the society to actively participate in governmental activities. When the auxiliary organs are made to support the main organs, then the auxiliary organs should be regulated only to do supporting activities. Auxiliary organs are not the part of the main organs, but rather the supporting actors of the main organs acting in its independent capacity in the whole constitutional sistem of a state to achieve the purposes of that state itself.

Keywords: *Existence, state's main organs, state's auxiliary organs*

PENDAHULUAN

LEMBAGA negara yang menjalankan kekuasaan negara sebagai perwujudan fungsi negara sekaligus fungsi pemerintahan, hadir karena dibutuhkan oleh negara dalam mencapai tujuan negara dan keinginan-keinginan negara *(Staatwill)*. Oleh karena itu, tak dapat dielakkan tuntutan keadaan dan kebutuhan dewasa ini, bahwa semakin komplek tujuan negara, maka semakin banyak lembaga negara yang dibutuhkan.

Kondisi yang demikian juga tidak dapat dielakkan di negara Republik Indonesia sebagai upaya untuk mewujudkan tujuan negara[1], terlebih setelah terjadi Amandemen UUD 1945. Menurut Sri Soemantri, tujuan negara dewasa ini semakin kompleks. Tujuan tersebut tidak hanya dapat dicapai dengan lembaga negara utama (*Main State's Organ)*, tetapi diperlukan lembaga-lembaga negara penunjang *(Auxiliary State's Organ)*.[2] Dari pernyataan tersebut trias politika tidak lagi mencukupi dalam upaya untuk mewujudkan tujuan negara, maka muncullah berbagai lembaga negara penunjang.[3]

---

[1] Tujuan Negara RI tertuang dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945, yaitu:

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

[2] Sri Soemantri, *Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Makalah dalam "Forum Dialog Nasional Bidang Hukum dan Non Hukum", Badan Pembinaan Hukum Nasional dan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Surabaya, 26-29 Juni 2007

[3] **Catatan:** Istilah yang digunakan untuk menyebut lembaga negara penunjang ini pun beraneka ragam, mulai dari komisi negara, *independent and self regulatory bodies*, sampai *state auxiliary agencies* ataupun *Auxiliary State's Organ* yang lebih tepat diterjemahkan sebagai organ negara penunjang atau organ negara pembantu. Para ahli hukum tata negara Indonesia tidak memiliki

Di Indonesia setelah terjadi era reformasi ditandai dengan hadirnya lembaga-lembaga negara baru yang ada di dalam dan di luar UUD 1945. Ketika ditetapkan UUD 1945 hanya dikenal lembaga-lembaga negara yaitu:[4] MPR (sebagai Lembaga Tertinggi Negara, seharusnya Lembaga-Negara Tertinggi), sedangkan Lembaga Tinggi Negara (seharusnya Lembaga-Negara Tinggi) adalah DPR, Presiden dan Wakil Presiden, MA, BPK, DPA. Kesemuanya diatur dalam UUD 1945. Namun setelah reformasi terjadi, muncul sejumlah lembaga negara baru dalam praktek ketatanegaraan.

Dengan kehadiran lembaga-lembaga baru dalam praktek ketatanegaraan inilah kemudian memunculkan masalah terkait keberadaan dan pengaturannya dalam sistem pemerintahan negara.

PERMASALAHAN

Dalam penelitian ini dapat dirumuskan permasalahan terkait keberadaan lembaga Negara dalam sistem pemerintahan negara Indonesia, sebagai berikut:

1. Bagaimana keberadaan lembaga Negara dalam sistem pemerintahan Negara?

---

padanan kata yang sama untuk menyebut lembaga ini, ada yang menyebut lembaga negara pembantu, lembaga negara penunjang, lembaga negara yang melayani, lembaga negara independen dan lembaga negara mandiri. Peneliti dalam tulisan ini menggunakan istilah "lembaga negara penunjang" dengan didasarkan atas terminologi dari *"Auxiliary State's Organ"*, namun tidak menutup kemungkinan ada beberapa kutipan yang menggunakan istilah lain untuk menyebut "lembaga negara penunjang", misalnya: "Komisi Negara".

[4] Istilah lembaga negara untuk pertama kali disebutkan dalam Ketetapan MPR No.III/MPR/1978 tentang "Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.
Dalam Pasal 1 ayat (1) disebutkan bahwa: "Yang dimaksud dengan Lembaga Tertinggi Negara dalam Ketetapan ini ialah Majelis Permusyawaratan Rakyat yang selanjutnya dalam Ketetapan ini disebut Majelis."
Pasal 1 ayat (2) disebutkan bahwa: "yang dimaksud dengan Lembaga-Lembaga Tinggi Negara dalam Ketetapan ini, sesuai dengan urutan-urutan yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar 1945:

a. Presiden.
b. Dewan Pertimbangan Agung.
c. Dewan Perwakilan Rakyat.
d. Badan Pemeriksa Keuangan.
e. Mahkamah Agung.

2. Bagaimana pengaturannya dalam UUD 1945, UU, Peraturan di bawah UU terhadap lembaga Negara khususnya kementerian Negara dan lembaga pemerintah non kementerian?

SPESIFIKASI PENELITIAN

Penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*[5] yaitu menggambarkan perundang-undangan yang berlaku dan dikaitkan dengan teori-teori hukum dalam praktek pelaksanaannya yang menyangkut permasalahan yang diteliti.

Jenis penelitian yang digunakan adalah "penelitian hukum normatif". Metode penelitian hukum normatif dimaksudkan untuk mengkaji norma dan kaidah-kaidah hukum yang berlaku, berkaitan dengan arti pentingnya keberadaan lembaga negara penunjang. Untuk itu dilakukan dengan cara menginventarisasi, mempelajari dan berusaha menemukan asas-asas dan konsepsi serta dasar pemikiran yang ada di dalamnya terhadap data sekunder. Selanjutnya penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif yang dibantu dengan penelitian hukum empiris. [6]

METODE PENDEKATAN

Penelitian ini berupaya menemukan konsep ideal tentang kelembagaan negara hukum Indonesia ke masa depan. Atas dasar itu, maka penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau *legal research.*[7] Untuk itu metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis analitis normatif, filosofis, historis, sosiologis, dan futuristik.

---

[5]Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 1980. *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm.9-10.

[6]*Ibid*, hlm.14-15. Lihat juga Soerjono Soekanto, 1989. *Pengantar Penelitian Hukum,* UI-Press, Jakarta, hlm.50

[7]Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 1979. *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di Dalam Penelitian Hukum,* Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.15

TEKNIK PENGUMPULAN DATA

Dalam rangka mengumpulkan data, maka penelitian ini lebih menitikberatkan atau mengutamakan pada penelitian kepustakaan *(library research)* dari pada penelitian lapangan yang sifatnya hanya sebagai penunjang atau pelengkap saja.

Dalam studi kepustakaan dengan menggunakan teknik studi dokumen, dari bahan hukum:

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan bersifat otoritatif yang terkait dengan lembaga negara penunjang dan terdiri dari:
    a. Norma atau kaidah dasar yaitu Undang-undang Dasar 1945.
    b. Peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 yang terkait.
2. Bahan Hukum Sekunder, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan hukum yang terkait dengan keberadaan lembaga negara penunjang.
3. Bahan Hukum Tertier, kamus, ensiklopedia, bibliografi, artikel, surat kabar dan majalah serta kamus hukum yang relevan.

Data lapangan diperoleh melalui wawancara dengan menggunakan instrumen daftar pertanyaan sebagai pedoman wawancara *(interviuew guide)* kepada narasumber ataupun informan, yang terdiri dari para pakar hukum ketatanegaraan.

TEKNIK ANALISIS DATA

Informasi data hukum yang terkumpul baik dari hasil penelitian kepustakaan dan lapangan selanjutnya dianalisis secara kualitatif yuridis untuk kemudian ditarik kesimpulan dengan metode deduktif dan induktif, yang selanjutnya hasil penelitian akan dipaparkan dalam bentuk deskriptif analitis.

KONSEP LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN

Menurut Logemann, beberapa persoalan yang menyangkut lembaga negara yaitu:[8]

1. Pengadaan lembaga-lembaga negara, dalam arti siapa yang membentuk dan mengadakan lembaga dimaksud;
2. Oleh karena setiap lembaga-lembaga negara harus diduduki oleh pejabat, persoalannya adalah bagaimana mekanisme pengisian lembaga-lembaga dimaksud, melalui pemilihan, pengangkatan atau mekanisme lain;
3. Apa yang menjadi tugas dan wewenangnya. Untuk mencapai tujuan negara setiap lembaga negara harus diberi tugas dan wewenang;
4. Bagaimana hubungan kekuasaan antara lembaga negara yang satu dengan yang lain.

Dalam konteks hubungan kekuasaan antara lembaga negara yang satu dengan yang lain sebagaimana pendapat Logemann tersebut, menurut Jimly Asshiddiqie,[9] bahwa konstitusionalisme mengatur dua hubungan yang saling berkaitan satu sama lain, yaitu: pertama, hubungan antara pemerintahan dengan warga negara; dan kedua, hubungan antara lembaga pemerintahan yang satu dengan lembaga pemerintahan yang lain. Karena itu, biasanya, isi konstitusi dimaksudkan untuk mengatur mengenai tiga hal penting, yaitu:

a) menentukan pembatasan kekuasaan organ-organ negara,
b) mengatur hubungan antara lembaga-lembaga negara yang satu dengan yang lain, dan
c) mengatur hubungan kekuasaan antara lembaga-lembaga negara dengan warga negara.

[8] Logemann dalam Firmansyah Arifin, dkk, 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Jakarta, hlm.15

[9] Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Makalah tidak diterbitkan, Jakarta, Selasa, 25 Maret 2008

Dengan demikian, salah satu materi penting dan selalu ada dalam konstitusi adalah pengaturan tentang lembaga negara. Hal itu dapat dimengerti karena kekuasaan negara pada akhirnya diterjemahkan ke dalam tugas dan wewenang lembaga negara.

Menurut Bagir Manan, lembaga negara dalam pengertian ketatanegaraan hanya terbatas pada lembaga negara sebagai unsur organisasi negara yang bertindak untuk dan atas nama negara, sedangkan lembaga-lembaga negara yang tidak bertindak untuk dan atas nama negara bukanlah termasuk lembaga negara yang bersifat ketatanegaraan. Segala tindakan lembaga negara dalam pengertian kedua ini dapat tergolong dan bersifat administratif *(administratief-rechtelijk)* belaka.[10] Kemudian muncul istilah untuk penyebutan lembaga utama untuk lembaga yang bertindak atas nama negara dan lembaga penunjang untuk yang tidak bertindak atas nama negara, namun yang menjalankan pelimpahan dari lembaga pemegang kekuasaan asli ketatanegaraan.

Selanjutnya istilah lembaga negara penunjang dalam praktek ketatanegaraan masih beragam yang dipergunakan. Dalam makalah ini digunakan istilah lembaga negara penunjang, dengan alasan:

1. Lembaga negara yang termasuk dalam ajaran trias politika ini disebut sebagai utama, sehingga yang di luar itu disebut sebagai lembaga negara penunjang;
2. melaksanakan fungsi pendukung *(supporting function)* pelaksanaan fungsi-fungsi lembaga negara utama dalam sistem ketatanegaraan agar lebih efektif;
3. terminologi dari *auxiliary state's organ* yang diterjemahkan sebagai lembaga negara pembantu/penunjang, dalam hal ini dimaksudkan pembantu atau penunjang dari lembaga negara utama;
4. dasar hukum pembentukannya disebutkan sebagai "lembaga negara", yang mempunyai fungsi sebagai penunjang dari fungsi lembaga negara utama.

[10] *Ibid*

5. dari sisi anggaran, bahwa lembaga negara tersebut mendapatkan dana dari APBN yang berarti adalah uang negara atau operasionalisasi dari lembaga tersebut dibiayai oleh negara, maka dapat dikategorikan sebagai "lembaga negara" dengan hakikat fungsi sebagai penunjang dari lembaga negara utama.
6. dari sisi yuridis, istilah lembaga negara dijumpai dalam:
   a) Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 Amandemen Ketiga
   b) Tap MPR No.III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata-Kerja Lembaga Tertinggi Negara Dengan/ Atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.
   c) Pasal 10 ayat (1) huruf b UU No.24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi

Berdasar alasan tersebut di atas, maka digunakan istilah lembaga negara penunjang terhadap semua lembaga negara yang tidak tertulis dan tidak diatur secara tegas penamaan maupun kewenangan-nya dalam UUD 1945. Dengan demikian lembaga negara penunjang adalah lembaga, badan atau organ negara dan/atau pemerintahan yang secara konvensional tidak termasuk organ yang melaksanakan fungsi utama *(main function)*, tetapi fungsi pendukung dalam sistem pemerintahan negara, yang kewenangannya dan penamaannya tidak diatur secara tegas dalam UUD 1945 serta dibiayai oleh APBN baik sebagian atau seluruhnya.

Keberadaan[11] dapat diartikan secara formal maupun secara material. Dalam pengertian secara formal, keberadaan menekankan pada segi bentuk atau jenis, sehingga akan dilihat secara analitis yuridis. Dalam arti materiil lebih ditekankan pada keadaannya, yang dalam hal ini akan lebih mengarahkan pada peranan yang berarti menguraikan fungsi dan kedudukan. Ketika dimaknai secara material,

[11] *Ibid*, hlm.221. Kata *"existence"* berasal dari Bahasa Inggris yang berarti: 1. adanya; 2. kehidupan, keadaan hidup (lihat John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, Cornell University, Ithaca, AS, 1975, p.224). Juga distence dalam Bahasa Belanda *"existen'tie"* yang berarti: adanya kehidupan (lihat S. Wojowasito, *Kamus Umum Belanda-Indonesia*, PT. Ichtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1985, hlm.185. Bandingkan dengan Badudu-Zain, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, hlm.375 yang mengartikan: adanya, keberadaan. Dalam pengertian dari istilah tersebut terkandung maksud keberadaannya, dan untuk mengetahui keberadannya tersebut harus pahami terlebih dahulu apa esensi (hakekat) yang dalam konteks ini adalah hakikat dari lembaga negara penunjang.

sebagai keadaan yang hidup atau kehidupan dari suatu lembaga negara penunjang tersebut; artinya dapat ditinjau dari arti pentingnya atau perlu tidaknya sesuatu itu diadakan dan lembaga tersebut menunjang hal-hal apa saja (dalam hal ini dibaca sebagai lembaga negara penunjang). Untuk itu dapat ditinjau secara sosiologis maupun normatif, menyangkut urgensi keberadaan dari lembaga negara penunjang dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan Negara Indonesia saat ini. Hal ini terkait dengan penataan lembaga negara penunjang lebih lanjut. Oleh karena itu, dapat didefinisikan keberadaan lembaga negara penunjang sebagai kehadiran lembaga negara penunjang dalam organisasi kenegaraan di luar lembaga negara utama.

Lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintah, lembaga pemerintah non departemen, atau lembaga negara saja.[12] Beberapa istilah tersebut tentu saja berbeda dengan istilah pejabat pemerintah atau pejabat publik yang merupakan penyelenggara administrasi negara atau pejabat administrasi negara.[13] Bagir Manan tidak memasukkan hakim, anggota DPR, sebagai pejabat pemerintah atau pejabat administrasi negara. Dengan kata lain pejabat pemerintah itu masuk ranah eksekutif, kalau lembaga negara itu termasuk ranah yudikatif dan legislatif, maka tidak termasuk pejabat pemerintah.[14]

Kembali tentang konsep organ negara dalam kaitannya dengan pandangan trias politika, Jimly Asshiddiqie memandang konsepsi tentang organ atau lembaga negara tidak bisa dibatasi pada pandangan trias politika Montesquieu yaitu legislatif, eksekutif ataupun yudisial saja. Karena pada umumnya dewasa ini ketiga cabang kekuasaan tersebut telah saling bersentuhan dan saling mengendalikan satu dengan yang lainnya sesuai dengan sistem *checks and balances*.

---

[12] Jimly Asshiddiqie, 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, hlm.31

[13] *Ibid*, hlm.42

[14] Bagir Manan, *Hubungan Ketatanegaraan MA (dan MK) dengan KY (Suatu Pertanyaan),* Makalah disampaikan pertama kali dalam diskusi yang diselenggarakan Fraksi Partai Golkar di MPR, Jakarta, 9 Maret 2006.

Dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut, negara membentuk organ negara guna menjalankan roda pemerintahan yang dituntut semakin demokratis. Akibat gelombang baru demokrasi ini, di sejumlah negara, khususnya yang mengalami proses transisi demokrasi dari otoritarian ke demokratis, muncul organ-organ kekuasaan baru, baik yang sifatnya independen *(independent regulatory agencies)*, maupun yang sebatas sampiran negara *(state auxiliary agencies)*. Kalau pun bukan merupakan bentuk kekalahan gagasan trias politika, terhadap perkembangan baru dan pergeseran paradigma pemerintahan, dari perspektif Huntingtonian, kelahiran organ-organ kekuasaan baru, dapat dibaca sebagai sebuah bentuk penyesuaian diri negara, untuk mempertahankan stabilitas sistem dalam kerangka pengaturan trias politika. Untuk menuju suatu kondisi tertib politik.[15]

Kondisi demikian mengharuskan semua pemerintahan negara-negara di dunia melakukan perubahan besar-besaran terhadap format kelembagaan, sehingga semua negara dituntut mengadakan pembaruan birokrasi dan administrasi publik.[16]

Lembaga Negara yang terbentuk tersebut apakah sebagai lembaga independen atau bukan, menurut Funk dan Seamon terindikasi dari:[17]

1. kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan;
2. kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan
3. masa jabatan para pemimpin lembaga (komisi) tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian *(staggered terms)*.
4. Pemberhentian terbebas dari pengaruh Presiden

Hal tersebut di atas menjadi ciri-ciri dari lembaga negara penunjang dari sisi pimpinan lembaga negara tersebut, sehingga dapat menjadi indikator bahwa apakah lembaga tersebut sebagai lembaga independen atau bukan.

---

[15] Lihat Samuel P. Hutington, 1968. *Political Order in Changing Society*, Yale University Press, New Haven and London.

[16] Lihat Jimly Asshiddiqie, 2009. *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, hlm.332

[17] Funk, William F. and Richard H. Seamon, 2001. *Administrative Law: Examples and Explanations*, Aspen Publishers, Inc., New York, hlm.7

Menurut Jimly Asshiddiqie, di seluruh Amerika Serikat, badan-badan seperti ini tercatat tidak kurang dari 30 buah yang merupakan badan-badan khusus yang relatif independen dengan tugas menjalankan fungsi yang bersifat semiyudisial dan semilegislatif.[18] Namun, itu bukan berarti bahwa semua lembaga negara penunjang tersebut diatur dalam konstitusinya.

Kedudukan badan-badan khusus itu di Amerika Serikat meskipun secara administratif tetap berada di lingkungan pemerintahan, tetapi pengangkatan dan pemberhentian para anggota badan-badan khusus itu ditentukan dengan pemilihan oleh Konggres.[19]

Menurut Jack H. Knott and Gary J. Miller, salah satu hal yang mendorong lahirnya lembaga-lembaga baru negara di Amerika Serikat adalah berkembangnya *'agencies theory'* dalam sistem administrasi dan birokrasi Amerika. Teori ini sebelumnya berkembang dalam khazanah teori ekonomi, yang mendasarkan pada *supply and demand*, namun kemudian diadopsi dalam pengembangan administrasi dan birokrasi. Teori ini menciptakan adanya *principal and agent* dalam relasi birokrasi. *Principal* sendiri adalah organ pokok kekuasaan, sedangkan *agent* adalah *administrative agencies* yang dibentuk untuk mendukung kerja organ-organ pokok.[20]

Lahirnya teori di atas merupakan dorongan dari para investor yang menghendaki aturan permainan *(rule of the game)* yang tegas dan terperinci dalam investasi mereka, serta keraguan mereka terhadap profesionalisme dan integritas birokrasi. Pemerintah Amerika Serikat sendiri menganggap penting kehadiran *agencies* ini, untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara. Sejumlah lembaga negara penunjang yang dilahirkan akibat desakan teori ini antara lain adalah: *National Labor Relations Board (NLRB),* dan *Securities and Exchange*

---

[18] Jimly Asshiddiqie, 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta, hlm.21

[19] Jimly Asshiddiqie, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasinal VIII dengan tema "Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan", diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 14-18 Juli 2003, hlm.23

[20] Jack H. Knott and Gary J. Miller, Op. Cit., hlm. 394.

Commission (SEC). Selain itu untuk memonitoring *public agencies* tersebut, *Congress* juga membentuk *the Goverment Accountability Office (GAO)*, dan *the Congressional Budget Office*. Dengan pembentukan lembaga-lembaga ini diharapkan birokrasi Amerika akan meningkat kredibilitas, transparansi, profesionalisme, pengawasan, dan komitmennya terhadap pasar.[21]

Sementara itu di negara-negara dunia ketiga, seperti Afrika Selatan, Thailand, dan Indonesia sendiri, pembentukan lembaga-lembaga negara penunjang, baru melembaga ketika berlangsung proses transisi demokrasi. Beberapa lembaga negara penunjang adalah juga organ konstitusi *(constitutional organs)*, yang berarti eksistensi dan fungsinya diatur di dalam konstitusi; misalnya seperti yang ada Afrika Selatan dan Thailand.

Afrika Selatan mungkin yang mula-mula mengawali 'proyek re-demokratisasi' ini, yang kemudian menjadi rujukan bagi negara-negara dunia ketiga lainnya. Di Afrika Selatan, Pasal 181 ayat (1) UUD-nya menyebutkan ada *Human Rights Commission; Commission for the Promotion and Protection of the Rights of Cultural, Religious and Linguistic Communicaties; Commissions for Gender Equality;* dan *Electoral Commission.*

Pembentukan sejumlah lembaga negara penunjang, seperti *Election Commission, National Counter Corruption Commission, National Human Rights Commission, Ombudsman,* dan beberapa yang lain, yang menjadi *trend* bagi setiap negara dunia ketiga, dalam konsolidasi demokrasinya. Kecenderungan semacam ini menumbuh-kan kesan di dalam negara-negara dunia ketiga, bahwa transisi demokrasi identik dengan pembentukan lembaga-lembaga negara penunjang, baik sebagai *independent agencies,* maupun turunan salah satu cabang kekuasaan tertentu *(branch agencies)*.

Semenjak 1942, dengan membaca kondisi yang terjadi di Amerika Serikat dan Inggris, Jhon M. Gaus menyatakan telah terjadi pembengkakan dalam pembentukan *independent commissions*, sehingga perlu dilakukan reorganisasi. Gaus mengungkapkan, terlalu

[21] *Ibid.,* hlm.396-406

banyak, tetapi kinerjanya tidak efektif. Dikatakannya, *"the movement for establishinh regulatory commissions overlapped in time the short ballot and reorganization movement".*[22] Gaus mengusulkan, proses reorganisasi ini dapat dilakukan dengan melakukan integrasi beberapa lembaga negara penunjang digabungkan menjadi satu lembaga. Atau beberapa lembaga negara penunjang cukup dibawahi oleh seorang koordinator/pimpinan lembaga. Pilihan integrasi ini diusulkannya dengan memperhatikan prioritas-prioritas tertentu dari tujuan pembentukan sebuah lembaga.

Menurut R. Rhodes, lembaga-lembaga seperti ini mempunyai tiga peran utama, yaitu:[23]

Pertama, lembaga-lembaga tersebut mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain *(coordinate the activities of the various other agencies)*. Misalnya, regional *Departement of the Environment Offies* melaksanakan program *housing investment* dan mengkoordinasikan berbagai usaha *real-estate* di wilayahnya.

Kedua, melakukan pemantauan *(monitoring)* dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau *policies* pemerintah pusat.

Ketiga, mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat.

Dapat dikemukakan bahwa ragam bentuk organ pemerintahan mencakup struktur yang sangat bervariasi, meliputi pemerintah pusat kementerian-kementerian yang bersifat teritorial *(territorial ministeries)*, ataupun *intermediate institutions.* Organ-organ tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi-governmental world of appointed bodies,* dan bersifat *non-departemental agencies, single purpose authorities,* dan *mixed public private institutions.* Lembaga-lembaga negara penunjang tersebut menjadi fenomena ketatanegaraan modern di banyak negara maju.

---

[22] Gerakan untuk mendirikan komisi, peraturannya tumpang tindih dalam waktu singkat dan gerakan reorganisasi.

[23] R. Rhodes, 1988. *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Government of Britain*, Allen & Unwin, London, hlm.16

Menurut Said Amir Arjomand, kehadiran lembaga negara penunjang atau dalam istilahnya sebagai *administrative organ*, telah mendominasi proses pembangunan hukum *(legal development)* di era modern ini, khususnya dalam reformasi konstitusi dari beberapa negara yang mengalami proses transisi dari otoritarian ke demokrasi. Dominasi ini hampir terjadi di seluruh negara, mengingat begitu kompleksnya kebutuhan masyarakat modern. Jennings, sebagaimana dikutip Alder dalam *Constitutional and Administrative Law*, menyebutkan lima alasan utama yang melatarbelakangi dibentuknya lembaga negara penunjang dalam suatu pemerintahan, alasan-alasan itu adalah sebagai berikut:[24]

1. Adanya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya dan pelayanan yang bersifat personal yang diharapkan bebas dari risiko campur tangan politik.
2. Adanya keinginan untuk mengatur pasar dengan regulasi yang bersifat non-politik.
3. Perlunya pengaturan mengenai profesi-profesi yang bersifat independen, seperti profesi di bidang kedokteran dan hukum.
4. Perlunya pengadaan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis.
5. Munculnya berbagai institusi yang bersifat semi-yudisial dan berfungsi untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan *(alternative dispute resolution/* alternatitive penyelesaian sengketa)

Berdasar pendapat di atas nampaknya kemunculan lembaga negara yang dalam pelaksanaan fungsinya tidak secara jelas memosisikan diri sebagai salah satu dari tiga pilar kekuasaan dalam trias politika tersebut, secara teoritis bermula dari kehendak negara untuk membuat lembaga negara baru yang pengisian anggotanya diambil dari unsur non-negara, diberi otoritas negara, dan dibiayai oleh negara tanpa harus menjadi pegawai negara. Oleh karena itu esensi dari keberadaan lembaga negara adalah:

1. perwujudan dari fungsi negara (sekaligus fungsi pemerintahan) dalam menjalankan tugas untuk mewujudkan tujuan negara.

[24] Jennings dalam Fariz Pradipta Law, *Kedudukan Lembaga Negara Bantu Dalam Sistem Hukum Ketatanegaraan Indonesia*, makalah, 13 Desember 2009

2. Fungsi-fungsi ini dikonkritkan dalam bentuk tugas-tugas kenegaraan.
3. Maka lembaga negara itu ada karena dibutuhkan oleh negara untuk mencapai tujuan negara dan keinginan-keinginan negara *(staatswiil)*.
4. Semakin kompleks tujuan negara, maka semakin banyak lembaga negara yang dibutuhkan.

Dalam hal pembentukan lembaga negara, prinsip-prinsip yang perlu diperhatikan antara lain:

1. Prinsip Konstitusionalisme, bahwa terdapat pembatasan kekuasaan yang diatur secara jelas dan tegas dalam konstitusi;
2. Prinsip Yuridis Normatif, perlu adanya pengaturan norma keberadaan lembaga negara tersebut dalam aturan yang menjadi dasar adanya.
3. Prinsip *checks and balances*, adanya fakta bahwa ketiga cabang kekuasaan yang secara klasik terpisah, dewasa ini telah saling bersentuhan dan saling mengendalikan satu dengan lainnya.
4. Prinsip Integrasi, lembaga negara dibentuk dengan memperhatikan adanya sinergisitas antar lembaga dan tidak parsial.
5. Prinsip Kemanfaatan dan *ad hoc*, perlu diperhatikan pembentukan lembaga adalah dalam rangka untuk mewujudkan tujuan negara yaitu kesejahteraan rakyat, oleh karena itu harus jelas tersebut apa kemanfaatan dari kehadira lembaga tersebut dan target yang harus dihasilkan dikaitkan dengan tujuan negara.
6. Prinsip *good governance*, agar antar lembaga tersebut terjadi sinergisitas perlu memperhatikan tata kelola yang baik antar lembaga negara tersebut dalam sistem pemerintahan.
7. Prinsip Independen, dengan memperhatikan kewenangan masing-masing lembaga, maka lembaga negara harus berpegang pada prinsip kebebasan dalam menjalankan kewenangannya agar arah kewenangannya menjadi lebih jelas.

SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA MENURUT UUD 1945

Menurut Sri Soemantri, sistem pemerintahan dalam arti sempit adalah hubungan antara legislative dan eksekutif.[25] Dalam arti luas, sistem pemeritahan diartikan sebagai struktur yang terdiri dari fungsi legislative, eksekutif dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerja sama dan mempengaruhi satu sama lain. Dalam tulisan ini membatasi pada pengertian sempit dari sistem pemerintahan sebagaimana dikemukakan oleh Sri Soemantri.

Ada beberapa macam sistem pemerintahan di dunia ini antara lain presidensil dan parlementer. Kedua sistem pemerintahan yang ada dan berkembang saat ini tak lepas dari kelebihan-kelebihan dan juga berbagai kekurangan.

Dalam sistem presidensil terdapat prinsip-prinsip, sebagai berikut:

1. Kepala Negara menjadi Kepala Pemerintahan (eksekutif)
2. Pemerintahan tidak bertanggung jawab parlemen (DPR), namun sejajar.
3. Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden.
4. Eksekutif dan Legislatif sama-sama kuat.

Sistem Parlementer prinsip-prinsipnya adalah:

1. Kepala Negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan, karena ia hanya sebagai symbol nasional (lambang pemersatu bangsa).
2. Pemerintah dilaksanakan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri.
3. Kabinet bertanggung jawab kepada dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi (mosi tidak percaya).
4. Kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari (dan tergantung) parlemen.

[25] Sri Soemantri, 1987. *Sistem Sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Tarsito, Bandung, hlm.37

5. Kabinet dapat meminta kepada Kepala Negara untuk membubarkan Parlemen.

Setelah amandemen UUD 1945, terdapat indikasi kecenderungan menguatnya sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem pemerintahan presidensil. Hal ini ditandai dengan ketentuan dalam UUD 1945:

1. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus kepala pemerintahan. Presiden dan wakil presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam satu paket. (Pasal 6A ayat (1) UUD 1945);
2. Kabinet atau menteri diangkat oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden. (Pasal 17 ayat (2) UUD 1945;
3. Parlemen terdiri atas dua bagian (bikameral), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan Dewan Perwakilan Daerah (DPD). Para anggota dewan merupakan anggota MPR. (Pasal 2 ayat (1) UUD 1945);
4. DPR memiliki kekuasaan legislatif dan kekuasaan mengawasi jalannya pemerintahan. (Pasal 20A ayat (1) UUD 1945).
5. Kekuasaan yudikatif dijalankan oleh Makamah Agung dan badan peradilan dibawahnya. (Pasal 24 ayat (2) UUD 1945).

Namun terdapat juga unsur-unsur dari sistem pemerintahan parlementer dan melakukan pembaharuan untuk menghilangkan kelemahan-kelemahan yang ada dalam sistem presidensil. Beberapa variasi dari sistem pemerintahan presidensil di Indonesia adalah sebagai berikut;

1. Presiden sewaktu-waktu dapat diberhentikan oleh MPR atas usul dari DPR. Jadi, DPR tetap memiliki kekuasaan mengawasi presiden meskipun secara tidak langsung. (Pasal 7A UUD 1945)
2. Presiden dalam mengangkat pejabat negara perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR. (misal Pasal 24A ayat (3) UUD 1945).
3. Presiden dalam mengeluarkan kebijakan tertentu perlu pertimbangan atau persetujuan dari DPR. (misal Pasal 11 ayat (1) dan (2), Pasal 13 ayat (2) dan (3) UUD 1945).
4. Parlemen diberi kekuasaan yang lebih besar dalam hal membentuk undang-undang dan hak budget (anggaran). (Pasal 20, dan 21 UUD 1945).

Dengan demikian sistem pemerintahan Indonesia berdasarkan UUD 1945 setelah amandemen, terdapat penguatan pada sistem presidensiil namun terdapat nuasa parlementernya.

LEMBAGA NEGARA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN MENURUT UUD 1945

Hakikat kehadiran lembaga negara di luar UUD 1945 (dibaca sebagai lembaga negara penunjang) dapat dikatakan sebagai akibat dari tuntutan "reformasi" yang berkeinginan membersihkan pemerintahan yang korup. Di samping itu, kehadiran lembaga negara penunjang juga sebagai suatu lembaga kontrol yang mandiri, sekaligus untuk mempertegas implementasi pencapaian tujuan negara sebagai-mana yang telah ditentukan dalam Alinea IV Pembukaan UUD 1945 serta memperkuat sistem pemerintahan presidensil.

Masyarakat yang semakin berkembang ternyata menghendaki negara memiliki struktur organisasi yang lebih responsif terhadap tuntutan mereka. Hampir semua negara modern saat ini mempunyai tujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyatnya yang berkonsep negara kesejahteraan *(welfare state)*. Perkembangan tersebut memberikan pengaruh terhadap struktur organisasi negara, termasuk bentuk serta fungsi lembaga-lembaga negara. Sebagai jawaban atas tuntutan perkembangan tersebut, berdirilah lembaga-lembaga negara baru yang dapat berupa dewan *(council)*, komisi *(commission)*, komite *(committee)*, badan *(board)*, atau otorita *(authority)*.

Sejalan dengan hal tersebut di atas, Jimly Asshiddiqie[26] menjelaskan bahwa semua lembaga negara di Indonesia, baik yang diatur keberadaannya dalam UUD 1945 maupun yang tidak diatur dalam UUD 1945, sepanjang keberadaanya diatur oleh atau dalam UU tersendiri, biasanya selalu mendapat delegasi kewenangan untuk mengatur sendiri hal-hal yang bersifat teknis operasional pelaksanaan tugas dan wewenangnya. Atas dasar pendelegasian kewenangan

[26] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi ...., op.cit,* hlm.47-51

(legislative delegation) ini, lembaga-lembaga dimaksud menetapkan peraturan delegasian *(delegated legislation)* dalam rangka melaksanakan UU sebagai *"implementing legislation"* yang dapat disebut sebagai *executive act*.

Menurut doktrin *welfare state (welvaartsstaat)* atau negara kesejahteraan, negara diidealkan untuk menangani hal-hal yang sebelumnya tidak ditangani. Sampai pertengahan abad ke-20, umat manusia menyaksikan kecenderungan meluasnya dimensi tanggung-jawab negara yang memberikan pembenaran terhadap gejala intervensi negara terhadap urusan-urusan masyarakat luas *(intervensionist state)*.

Corak organisasi negara menjadi makin terkonsentrasi di beberapa lembaga pengambil keputusan, dan sekaligus tersentralisasi ke pusat-pusat kekuasaan tertentu. Artinya, pusat penentu kebijakan atau pusat pengambil keputusan bersifat terkonsentrasi dan tersentralisasi. Karena itu, bangunan kelembagaan negara dalam sistem komunis yang demikian itu dikenal sangat rigid atau kaku, tetapi menjangkau objek dan subjek yang sangat luas ke semua lini dan sektor.[27]

Ketika lembaga negara yang ada sudah tidak mampu lagi menampung tugas-tugas spesifik yang umumnya membutuhkan independensi dan profesionalitas dalam pelaksanannya, maka konsekuensi yang dituntut adalah membentuk lembaga baru yang merupakan *conditio sine qua non* (konsekuensi logis) bagi pertumbuhan dan perkembangan negara dalam mengakomodasi aspirasi dan dinamika masyarakat modern.

Dalam negara modern, pelaksanaan satu fungsi atau satu tugas tidak selalu harus ditempatkan pada hanya satu organ kelembagaan saja, lebih-lebih lagi apabila fungsi yang menjadi tugas suatu lembaga tersebut tidak berjalan dengan efektif dan efisien. Dalam praktek penyelenggaraan negara, adakalanya lembaga yang diamanatkan oleh konstitusi tidak berjalan seperti yang diharapkan oleh seluruh lapisan

[27] Lihat Donal C. Hodges, 1981. *The Bureaucratization of Socialism*, The University of Massachussetts Press, USA, hlm.176-177

masyarakat, sehingga mereka menuntut adanya kelembagaan baru yang diharapkan mampu mengakomodasi aspirasi masyarakat tersebut.

Negara yang sedang mengalami persoalan dan kebutuhan tertentu dan lembaga permanen yang telah ada dianggap tidak mampu mengatasi permasalahan yang muncul dan adanya ketidakpercayaan terhadap lembaga permanen tersebut, maka akan cenderung untuk membentuk lembaga-lembaga negara yang akan mengawal kebutuhan tersebut. Misal seperti halnya Indonesia, keadaan gawat korupsi telah meniscayakan pembentukan suatu lembaga khusus yang akan mengawal pemberantasan korupsi, maka kemudian dibentuk Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK).

Adapun ciri-ciri lembaga negara penunjang sebagai berikut:

1. Dari sisi fungsi seringkali bersifat campuran antara semi legislatif dan regulatif, semi administratif, dan bahkan semi yudikatif.
2. Dari sisi sifatnya adalah membantu/menunjang pelaksanaan kekuasaan negara tertentu baik di bidang eksekutif, legislatif (regulatif) maupun yudikatif, dengan perkataan lain membantu lembaga negara utama.
3. Diidealkan bersifat independen yang merujuk pada lembaga pemerintah maupun non pemerintah yang menjalankan fungsi tertentu. Independensinya me-nyangkut bidang keuangan, keputusan dan fungsi.
4. Dari sisi kepemimpinannya adalah bersifat kolektif, bukan seorang pimpinan. Kepemimpinannya tidak dikuasai/ mayoritas berasal dari partai politik tertentu, dan masa jabatan para pemimpinnya tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian.
5. Dari sisi kepengurusannya adalah diisi oleh orang-orang yang profesional di bidangnya dari kelompok masyarakat maupun pemuka masyarakat sebagai perwujudan peran serta aktif swasta dan masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan dari sejak proses perencanaan, pelaksanaan sampai dengan pengawasan. Dengan perkataan lain, pengisian anggotanya diambil dari unsur non-negara, diberi otoritas negara, dan dibiayai oleh negara tanpa harus menjadi pegawai negara.
6. Dalam artian sebagai lembaga yang membantu lembaga negara utama, maka dari penafsiran gramatikal, lembaga tersebut

seharusnya bersifat sementara yang artinya harus ada batasan masa kerjanya. Sebab ketika lembaga yang dibantu telah mampu untuk melaksanakan tugas-tugasnya secara maksimal sesuai dengan ketentuan yang berlaku, maka lembaga bantu tersebut secara otomatis sudah tidak berfungsi lagi yang berarti sudah selesai tugasnya, oleh karena itu harus dibubarkan.

Keberadaan lembaga Negara di Indonesia dapat dianalisis berdasarkan kategori.

STATUS ADMINISTRATIF DAN KEDUDUKAN LEMBAGA NEGARA DI INDONESIA

Pengertian status administratif lembaga negara di sini menyangkut hak-hak protokoler dan status kepegawaian para pengurus/pejabatnya. Hak-hak protokoler dalam hal ini menyangkut hierarki dalam acara kenegaraan. Status kepegawaian yang terkait adalah besaran gaji/tunjangan yang diterima, dalam tulisan ini tidak dibahas lebih lanjut karena memang tidak menjadi tujuan penulisan ini.

Dalam UU No.9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan pada Pasal 1 angka (1) disebutkan: Keprotokolan adalah serangkaian kegiatan yang berkaitan dengan aturan dalam acara kenegaraan atau acara resmi yang meliputi Tata Tempat, Tata Upacara, dan Tata Penghormatan sebagai bentuk penghormatan kepada seseorang sesuai dengan jabatan dan/atau kedudukannya dalam negara, pemerintah, atau masyarakat.

Oleh sebab itu, maka hierarki antarlembaga negara itu penting untuk ditentukan, Harus ada pengaturan mengenai perlakuan hukum terhadap orang yang menduduki jabatan dalam lembaga negara itu. Mana yang lebih tinggi dan mana yang lebih rendah perlu dipastikan untuk menentukan tata tempat duduk dalam upacara dan besarnya tunjangan jabatan terhadap para pejabatnya. Untuk itu ada 2 (dua) kriteria yang dapat dipakai, yaitu (i) kriteria hierarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya; dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara.

Kriteria hierarki sebagai derajat kelembagaan diperlukan untuk menentukan perlakuan hukum secara tepat, terutama menyangkut tata krama keprotokolan, maka Jimly Asshiddiqie selalu mengaitkannya dengan teori yang dinamakannya teori tentang norma sumber legitimasi, apa sumber norma hukum yang menjadi sumber atau yang memberikan kewenangan kepada lembaga negara terkait dengan siapa yang merupakan sumber atau pemberi kewenangan terhadap lembaga negara yang bersangkutan.[28]

Sehubungan dengan hal itu, maka dapat ditentukan bahwa dari segi fungsinya, lembaga-lembaga negara tersebut, ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang *(auxiliary)*. Sedangkan dari segi hierarkinya, lembaga-lembaga negara itu dapat dibedakan dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja (lembaga negara penunjang yang independen=*independent regulatory agencies*), sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga negara penunjang di bawah Presiden (*Executive Branch Agencies*). Memang benar sekarang tidak ada lagi sebutan lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara, namun untuk memudahkan pengertian organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yaitu:

1. Presiden dan Wakil Presiden
2. Dewan Perwakilan Rakyat
3. Dewan Perwakilan Daerah
4. Majelis Permusyawaratan Rakyat
5. Mahkamah Konstitusi
6. Mahkamah Agung
7. Badan Pemeriksa Keuangan

Kewenangan lembaga-lembaga negara tersebut diatur dalam UUD, dan diatur lebih lanjut dalam UU, meskipun pengangkatan para anggotanya ditetapkan dengan Keppres karena Presiden sebagai pejabat administrasi negara tertinggi.

[28] Jimly Asshiddiqie, 2006. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.50

Organ lapis kedua dapat disebut sebagai lembaga negara penunjang yang independen. Ada yang mendapatkan kewenangannya dari UU, dan ada pula yang mendapatkan kewenangan dari UUD, misalnya, Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara; sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya adalah UU, misalnya, adalah Kejaksaan, Komnas HAM, Komisi Penyiaran Indonesia, dan sebagainya. Kedudukan kedua jenis lembaga negara tersebut dapat disebandingkan satu sama lain. Hanya saja, kedudukannya meskipun tidak lebih tinggi, tetapi jauh lebih kuat. Keberadaannya disebutkan secara eksplisit dalam UU berarti sumber kewenangannya berasal dari pembentuk UU. Proses pemberian kewenangannya melibatkan peran DPR dan Presiden, sehingga pembubaran atau pun pengubahan bentuk dan kewenangannya juga memerlukan keterlibatan DPR dan Presiden untuk mengubah atau pun mencabut UU-nya. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah:

1. Kementerian Negara
2. Tentara Nasional Indonesia
3. Kepolisian Negara
4. Komisi Yudisial
5. Komisi Pemilihan Umum
6. Bank Indonesia
7. Dewan Pertimbangan Presiden
8. Kejaksaan

Kedelapan organ tersebut di atas, yang secara tegas ditentukan nama dan kewenangannya oleh UUD 1945. Namun, nama organnya tidak secara tegas disebut karena perkataan komisi pemilihan umum tidak disebut dengan huruf besar.[29]

[29] Ketentuan Pasal 22E ayat (5) UUD 1945 berbunyi, *"Pemilihan umum diselenggarakan oleh suatu komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri".* Sedangkan ayat (6)-nya berbunyi, *"Ketentuan lebih lanjut tentang pemilihan umum diatur dengan undang-undang"*. Karena itu, dapat ditafsirkan bahwa nama resmi organ penyelenggara pemilihan umum dimaksud akan ditentukan oleh undang-undang. UUD 1945 tidak memberikan nama pada lembaga tersebut, tetapi diserahkan kepada UU.Undang-undang dapat saja memberi nama kepada lembaga ini bukan Komisi Pemilihan Umum.

Dalam lembaga negara lapis kedua, dapat juga dikategorikan lembaga negara yang independen dalam pelaksanaan fungsinya dan lembaga negara yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden sebagai lembaga negara lapis ketiga. Selain itu, nama dan kewenangan bank sentral juga tidak tercantum secara eksplisit dalam UUD 1945 Pasal 23.

Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 1 angka (7) UU No.9 Tahun 2010 tentang Keprotokolan, bahwa Pejabat Negara adalah: "Pimpinan dan anggota lembaga negara sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pejabat Negara yang secara tegas ditentukan dalam Undang-Undang."

Dari ketentuan UU Keprotokolan tersebut dapat dipahami, bahwa lembaga negara penunjang dalam hal ini pejabatnya, tidak serta merta adalah sama dengan Pejabat Negara yang memimpin Lembaga Negara (huruf kapital) yang telah diatur dalam UUD 1945, namun dikembalikan pada dasar hukum pembentukan lembaga negara penunjang yang bersangkutan bagaimana mengaturnya. Dengan demikian tidak terdapat pengaturan yang jelas tentang kedudukan protokoler dari pejabat yang memimpin lembaga negara penunjang yang dalam kategori lembaga negara lapis kedua maupun lapis ketiga. Dengan mengasumsikan dari pengertian sebagaimana diatur dalam UU Keprotokolan tersebut, maka para pejabat pimpinan lembaga negara penunjang yang dibentuk dengan UU yang kewenangan disebut dalam UUD 1945 (lembaga negara lapis kedua) dapat disejajarkan dengan lembaga negara penunjang independen yang dibentuk dengan UU (sebagian dari lembaga negara lapis ketiga).

Lembaga negara lapis pertama, lapis kedua dan lapis ketiga mempunyai derajat protokoler yang tidak sama. Terhadap lembaga negara lapis pertama, derajat protokoler lebih tinggi dari pada lembaga negara lapis kedua maupun lembaga negara lapis ketiga. Kemudian terhadap lembaga negara lapis kedua dengan lembaga lapis ketiga, secara fungsional memiliki kedudukan yang sama yakni bersifat independen, maka derajat protokolernya dapat disejajarkan. Namun tidak terhadap lembaga negara lapis ketiga yang tidak independen yakni lembaga negara penunjang yang dibentuk dengan peraturan

perundang-undangan di bawah UU, maka derajat protokolernya tentu berada di bawah lembaga negara lapis ketiga yang independen.

Berdasar uraian di atas, derajat protokoler kelompok organ konstitusi pada lapis kedua tersebut di atas jelas berbeda dari kelompok organ konstitusi lapis pertama. Organ lapis kedua yang adalah lembaga negara penunjang yang kewenangannya atau pun dapat juga namanya disebutkan dalam UUD 1945 ini dapat disejajarkan dengan posisi lembaga-lembaga negara penunjang yang dibentuk dengan UU, seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain-lain. Pengaturan kewenangan mengenai lembaga-lembaga tersebut terdapat dalam UU, tetapi pengangkatan anggotanya tetap dengan Keppres karena Presiden sebagai pejabat administrasi negara tertinggi. Bahkan, lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD pun pengangkatan anggotanya tetap dilakukan dengan Keppres, sehingga pembentukan dan pengisian jabatan keanggotaan semua lembaga negara tersebut tetap melibatkan peran administrator yang kekuasaan tertingginya berada di tangan Presiden sebagai Kepala Pemerintahan dan juga administratur negara tertinggi atau pejabat tata usaha negara yang tertinggi.

Kelompok ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya dapat berasal peraturan perundang-undangan di bawah UU maupun dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang lainnya. Terhadap lembaga negara yang sumber kewenangannya dari peraturan perundang-undangan di bawah UU, berarti keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebijakan presiden *(presidential policy)* atau *(beleid* presiden), maka jika presiden hendak membubarkannya lagi, maka tentu presiden berwenang untuk itu. Artinya, keberadaannya sepenuhnya tergantung kepada *beleid* presiden. Lembaga ini berada di bawah Presiden. Pengaturan mengenai organisasi lembaga negara yang bersangkutan juga cukup dituangkan dalam Peraturan Presiden yang bersifat *regeling* dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keppres yang bersifat *beschikking.*

Berdasarkan uraian di atas, persoalan konstitusionalitas lembaga negara itu tidak selalu berkaitan dengan persoalan derajat hirarkis antara lembaga yang lebih tinggi atau yang lebih rendah kedudukannya secara konstitusional. Persoalan yang juga relevan dengan tugas MK ialah persoalan apa dan bagaimana UUD mengatur dan menentukan hal-hal yang berkaitan dengan lembaga negara dimaksud. Meskipun kedudukannya lebih rendah dari lembaga konstitusional yang biasa, tetapi selama ketentuan mengenai lembaga yang bersangkutan diatur dalam UUD, berarti lembaga yang bersangkutan menjadi persoalan konstitusionalitas. Jika dalam rangka pelaksanaan amanat UUD yang terkait dengan keberadaan lembaga yang bersangkutan menimbulkan konflik hukum *(legal dispute)* atau sengketa kewenangan konstitusional dengan lembaga negara lainnya, maka untuk menyelesaikan persengketaan semacam itu termasuk kewenangan MK untuk memutusnya.[30]

Lembaga-lembaga negara seperti Komisi Yudisial, TNI, POLRI, Kementerian Negara, Dewan Pertimbangan Presiden, dan lain-lain, meskipun sama-sama ditentukan kewenangannya dalam UUD, tetapi dari segi fungsinya lembaga-lembaga tersebut bersifat *auxiliary* atau memang berada dalam satu ranah cabang kekuasaan. Misalnya, untuk menentukan apakah KY sederajat dengan MA dan MK, maka kriteria yang dipakai tidak hanya bahwa kewenangan KY itu seperti halnya kewenangan MA dan MK ditentukan dalam UUD 1945. Karena, kewenangan TNI dan POLRI juga ditentukan dalam UUD 1945, yaitu pada Pasal 30. Namun, tidak dengan begitu, kedudukan struktural TNI dan POLRI "dapat" disejajarkan dengan 7 (tujuh) lembaga negara yang sudah diuraikan di atas, tetapi tidak sederajat. TNI dan POLRI tetap tidak dapat disejajarkan strukturnya dengan Presiden dan Wakil Presiden, meskipun kewenangan TNI dan POLRI ditentukan tegas dalam UUD 1945.

Demikian pula, Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan (PPATK), Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemberantasan Tindak

[30] Jimly Asshiddiqie, 2006. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm.56

Pidana Korupsi (KPK), dan sebagainya, meskipun kewenangannya maupun ketentuan mengenai kelembagaannya tidak diatur dalam UUD 1945, tetapi kedudukannya tidak dapat dikatakan berada di bawah POLRI dan TNI hanya karena kewenangan kedua lembaga terakhir ini diatur dalam UUD 1945. Kejaksaan Agung dan Bank Indonesia sebagai bank sentral juga tidak ditentukan kewenangannya dalam UUD, melainkan hanya ditentukan oleh UU. Tetapi kedudukan Kejaksaan Agung dan Bank Indonesia tidak dapat dikatakan lebih rendah dari pada TNI dan POLRI. Oleh sebab itu, sumber normatif kewenangan lembaga-lembaga tersebut tidak otomatis menentukan status hukumnya dalam hierarki susunan antara lembaga negara. Demikian pula penentuan derajat protokoler atau hak-hak protokoler pejabatnya masing-masing, tidak hanya dipengaruhi faktor tinggi rendahnya hierarki sumber norma yang mengaturnya.

Oleh sebab itu, seperti hubungan antara KY dengan MA dan MK, maka faktor fungsi keutamaan atau fungsi penunjang menjadi penentu yang pokok. Meskipun posisinya bersifat independen terhadap MK dan MA, tetapi KY tetap tidak dipandang sederajat sebagai lembaga tinggi negara. Kedudukan protokolernya tetap berbeda dengan MA dan MK. Demikian juga Komisi Kejaksaan dan Komisi Kepolisian tetap tidak dapat disederajatkan secara struktural dengan organisasi POLRI dan Kejaksaan Agung, meskipun lembaga-lembaga pengawas itu bersifat independen dan atas dasar itu kedudukannya secara fungsional dipandang sederajat. Yang dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara yang utama tetaplah lembaga-lembaga tinggi negara yang mencerminkan cabang-cabang kekuasaan utama negara, yaitu *legislature*, *executive* dan *judiciary*. Lembaga negara utama tersebut dibentuk dan memperoleh kewenangan dari UUD 1945 dan keberadaannya merupakan manifestasi atau wujud nyata dari paham *trias politica* yang membagi negara dalam tiga poros kekuasaan, yaitu: legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan lembaga negara penunjang adalah lembaga negara yang dibentuk dan memperoleh kewenangan selain dari UUD 1945 dengan maksud untuk memperkuat tiga poros kekuasaan tadi.

Bertolak dari penafsiran yuridis atas istilah lembaga negara yang diberikan oleh MK dalam amar putusan Perkara No.005/PUU-

I/2003 tentang perkara permohonan pengujian UU No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD 1945, yang diajukan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) [31], hakim MK menjelaskan dalam pertimbangannya bahwa terdapat dua pembedaan makna yang signifikan dari penyebutan lembaga negara dengan menggunakan huruf kecil dan huruf kapital pada L dan N, yaitu "Lembaga Negara" tidak sama dengan "lembaga negara". Penyebutan suatu lembaga sebagai "lembaga negara" (dengan huruf kecil) tidak berarti memberikan status "Lembaga Negara" pada lembaga yang bersangkutan.[32] Hal tersebut dalam pertimbangan MK semata-mata karena dalam melaksanakan fungsi dan kewenangannya KPI mendapatkan sumber dana dari negara melalui mekanisme yang berlaku, yaitu Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN).

Dalam amar putusan MK tentang kasus ini, MK menyatakan bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, istilah "lembaga negara" tidak selalu dimaksudkan sebagai lembaga negara yang hanya disebutkan dalam UUD 1945, atau yang dibentuk berdasarkan perintah konstitusi, tapi juga ada lembaga negara lain yang dibentuk dengan dasar perintah dari peraturan di bawah konstitusi, seperti UU dan bahkan Keppres.[33]

Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No.005/PUU-I/2003 tentang perkara permohonan pengujian UU No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD 1945 menjadi dapat dimengerti bahwa MK membedakan antara "Lembaga Negara" (huruf kapital pada L dan N) dengan "lembaga negara" (huruf kecil pada l dan n), karena kedua penyebutan itu memiliki status dan konsekuensi yang berbeda.[34] Sayangnya, MK tidak mengelaborasi lebih lanjut lembaga mana saja yang dimaksud dengan "Lembaga Negara" dan apa kriterianya.

---

[31] Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No.005/PUU-I/2003 tentang perkara permohonan pengujian UU No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD 1945, hlm.3-4.

[32] *Ibid*, hlm.21-22

[33] Putusan Mahkamah Konstitusi Perkara No.005/PUU-I/2003 tentang perkara permohonan pengujian UU No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran terhadap UUD 1945, hlm.3-4

[34] Menurut Jimly Asshiddiqie, KPU sebagaimana terdapat dalam Pasal 20 UUD 1945 bukanlah sebuah nama. Dengan demikian, UUD 1945 tidak menyebut organnya tetapi menyebut fungsinya.

Penyebutan “lembaga negara” (dengan huruf kecil) ditujukan untuk lembaga-lembaga yang dibiayai negara, yaitu melalui APBN, dan lembaga tersebut merupakan lembaga yang independen dan bebas dari kekuasaan mana pun. Inilah yang dimaksudkan penulis sebagai lembaga negara penunjang dalam tulisan ini. Secara eksplisit MK membedakan antara “status” Lembaga Negara (huruf kapital) dan lembaga negara (huruf kecil), meski tidak menjelaskan apa perbedaan status tersebut. Namun, jika dihubungkan dengan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945, status tersebut bisa berdasarkan kewenangan yang diberikan melalui UUD atau bukan UUD, atau status sebagai Lembaga Negara yang bersifat politis *(political institutions)* atau bukan.

Berdasarkan pembahasan tersebut, dapat diambil dua kategori besar lembaga negara, yaitu “Lembaga Negara” (dengan huruf kapital) yang apabila kita kembali ke konsep negara, fungsi negara, dan alat-alat kelengkapan negara, pengertian itu harus dipersempit menjadi lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan, dalam hal ini legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Selain itu ada “lembaga negara” (dengan huruf kecil) yang merupakan bagian dari sistem pemerintahan dan lembaga negara yang berfungsi sebagai “pengawas” jalannya pemerintahan, yang dalam perkembangannya dapat berfungsi sebagai penunjang dari lembaga negara dengan huruf kapital (Lembaga Negara).

Ketika suatu lembaga negara penunjang hadir, tentu akan membawa konsekuensi status saat berhadapan dengan lembaga negara lain maupun terkait dengan operasionalisasi kegiatan dari lembaga negara penunjang tersebut. Memang sebagaimana diuraikan di atas, MK secara eksplisit membedakan antara “status” Lembaga Negara (huruf kapital) dan lembaga negara (huruf kecil), namun tidak menjelaskan apa perbedaan status tersebut.

Jika dikaitkan dengan hak-hak protokoler yang melekat padanya, maka kemudian menimbulkan permasalahan dalam praktek ketatanegaraan di Indonesia, karena ketidakjelasan dalam hak-hak protokolernya dan struktur ketatanegaraannya sebagai suatu status

adminstratif dari lembaga negara (huruf kecil) yang tentunya tidak sederajat atau tidak sama dengan Lembaga Negara (huruf kapital).

Lembaga negara penunjang, ketika dicermati dari sisi kedudukannya, akan dapat dikelompokkan dalam pengertian mandiri (independen) dan yang berada di bawah Presiden (Pemerintah). Ketika lembaga negara berada dalam kedudukan yang mandiri, lembaga negara penunjang tersebut dapat mempunyai hak protokoler di setingkat Menteri. Ketika lembaga negara penunjang tersebut berkedudukan di bawah Presiden (Pemerintah), maka dapat mempunyai hak protokoler di bawah Menteri.

Kajian di lapangan menemukan ketidakjelasan dalam hak protokoler dan keuangan apabila dikaitkan antara kewenangan dan tugas serta tantangan dan resiko. Hal ini dapat dikemukakan misalnya dalam praktek ketatanegaraan yang menyangkut acara kenegaraan, Sekretariat Negara yang mengatur posisi keprotokoleran mengakui kesulitan untuk mengatur posisi para pengurus (setingkat Kepala/Ketua) karena ketidakjelasan pengaturan mengenai posisi keprotokoleran tersebut; sehingga yang terjadi seringkali kalau ada acara kenegaraan para pengurus lembaga negara penunjang tersebut tidak diundang. Hal ini dilakukan untuk menghindari kesalahpahaman yang mengakibatkan ketersinggungan pejabat yang bersangkutan.[35] Oleh karena itu, penataan harus komprehensif terfokus kepada penguatan sistem ketatanegaraan dan administrasi pemerintahan untuk mewujudkan negara yang kuat dan pemerintahan bermartabat.

Dalam hal status kepegawaiannya, bahwa lembaga negara penunjang pegawai seluruhnya berasal atau merupakan pinjaman dari Kementerian/Lembaga. Gaji pegawai sekretariat lembaga negara penunjang sebagai pegawai negeri sipil (PNS) tetap dibayar oleh instansi asal, sedangkan lembaga negara penunjang biasanya mereka mendapat tunjangan tambahan. Kesekretariatan lembaga negara penunjang biasanya berada di kementerian atau institusi resmi pemerintah yang sudah ada sebelumnya. Lembaga negara penunjang

[35] Hasil wawancara dengan Bp. Yacob KM Ismail, Kepala Bagian Hubungan MA, BPK, MK; Deputi Hubungan Kelembagaan, Biro Hubungan Lembaga Negara, Sekretariat Negara, Jakarta, 24 September 2010.

yang menjadi satuan kerja atau entitas akuntansi tersendiri, pengurusan administrasi keuangannya ditangani oleh Sekretariat yang dipimpin oleh Kepala Sekretariat atau pejabat struktural Kementerian/Lembaga yang menaungi dan bertindak sebagai Kuasa Pengguna Anggaran. Untuk lembaga negara penunjang yang independen, secara administratif tetap berada di lingkungan pemerintahan, tetapi pengangkatan dan pemberhentian para anggotanya tidak dapat dilakukan sendiri oleh Presiden tetapi tetap harus bersama-sama dengan DPR.

Lembaga negara penunjang yang dibiayai dari APBN murni, akuntansi atas transaksi keuangan dan laporan keuangannya sudah dikonsolidasikan dalam laporan keuangan kementerian/lembaga maupun dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat. Lembaga Negara Penunjang yang menjadi satuan kerja atau entitas akuntansi tersendiri, pengurusan administrasi keuangannya ditangani oleh Sekretariat yang dipimpin oleh Kepala Sekretariat atau pejabat struktural Kementerian/ Lembaga yang menaungi dan bertindak sebagai Kuasa Pengguna Anggaran.

Lembaga negara penunjang sebagai entitas akuntansi tunduk pada ketentuan Pasal 27 ayat (1) PP No.8 Tahun 2006 bahwa Kepala Satuan Kerja sebagai Kuasa Pengguna Anggaran di lingkungan Kementerian Negara/Lembaga menyampaikan Laporan Keuangan dan Kinerja interim sekurang-kurangnya setiap triwulan kepada Menteri/Pimpinan Lembaga. Selanjutnya Menteri/Pimpinan Lembaga menyusun Laporan Keuangan dan Kinerja interim Kementerian Negara/Lembaga berdasarkan Laporan Keuangan dan Kinerja interim Kuasa Pengguna anggaran dan menyampaikannya kepada Menteri Keuangan, Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional, dan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara.

Persoalannya, sepertiga lembaga negara penunjang yang sepenuhnya dibiayai APBN, pendanaan kegiatannya bergabung dengan pendanaan kegiatan Kementerian/Lembaga, bukan sebagai satker tersendiri. Implikasinya, bisa terjadi tumpang tindih tugas/ wewenang antara Kementerian/Lembaga dengan lembaga negara penunjang. Hal ini menyebabkan inefesiensi anggaran, tidak efektifnya

fungsi dan peran tersebut. Pertanggungjawaban pelaksanaan APBN baik untuk laporan keuangan maupun laporan kinerja berada di Kementerian/Lembaga, bukan dilakukan oleh lembaga negara penunjang sebagai lembaga sehingga patut dimunculkan pertanyaan: bagaimana halnya dengan laporan kinerja masing-masing lembaga negara penunjang bila pendanaan kegiatannya menyatu dengan pendanaan kegiatan Kementerian/Lembaga?. Apakah lembaga negara penunjang selama ini sudah menyampaikan laporan kinerja?. Kepada siapa laporan kinerja lembaga negara penunjang selama ini disampaikan?. Tiadanya laporan kinerja dan laporan keuangan lembaga negara penunjang yang mandiri menyulitkan audit kinerja dan audit keuangan kelembagaan untuk menentukan apakah suatu lembaga negara penunjang memang layak untuk terus eksis dan menilai akuntabilitas lembaga tersebut.[36]

LEMBAGA NEGARA DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Pasca perubahan UUD 1945 dikenal dua istilah untuk mengidentifikasi organ-organ penyelenggara negara, yakni istilah "badan" dan "lembaga" serta "kementerian Negara". Namun, perbedaan itu sama sekali tidak mengurangi esensi adanya organisasi yang melaksanakan fungsi penyelenggaraan negara dan pemerintahan.[37] Meskipun demikian, memang akan terjadi beberapa silang pendapat ketika akan menggolongkan berdasarkan fungsi penyelenggara negara dan penyelenggara pemerintahan karena pernah

[36] Sony Loho, *Mendorong Akuntabilitas Lembaga Non Struktural (LNS): Upaya Penyelarasan dalam Sistem Keuangan Negara Indonesia*, Makalah dalam diskusi dan workshop tentang: "Masa Depan Lembaga Non Struktural di Indonesia: Tinjauan Atas Aspek Politik, Hukum, dan Keuangan Negara", Jakarta, 30 September 2009, hlm.4-5

[37] Meskipun untuk hal ini, ada juga yang menyebutkan perbedaan peristilahan merupakan bentuk ketidakkonsistenan pembentuk UUD RI karena melanggar asas *duidlijke terminologien* yang mengarah ke tujuan teknis perumusan dan penyusunan peraturan perundang-undangan dengan menggunakan satu istilah untuk hal atau maksud yang sama. Lihat: Machmud Aziz, *Beberapa Catatan Kewenangan Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi*, makalah belum diterbitkan, 2004, hlm.17

juga terdapat istilah selain "lembaga negara", yakni "lembaga pemerintahan".[38]

Ketidakjelasan ketentuan UUD 1945 dalam mengatur lembaga negara mengakibatkan munculnya banyak ragam penafsiran. Ketidakjelasan itu dapat dilihat dari tidak adanya standart atau kriteria suatu lembaga bisa diatur atau tidak diatur dalam konstitusi (UUD). Hasil perubahan UUD 1945 memberikan pengaturan ada lembaga-lembaga yang disebutkan dengan jelas wewenangnya, ada yang hanya secara umum disebutkan wewenangnya ada yang tidak secara umum disebutkan wewenangnya, ada yang tidak sama sekali. Selain itu ada lembaga yang disebutkan dengan menggunakan huruf besar dan menggunakan huruf kecil. Sehingga hal ini menimbulkan berbagai macam penafsiran. Salah satunya adalah penafsiran yang membagi lembaga negara menjadi lembaga negara utama *(main state's organ)* dan lembaga negara bantu *(auxiliary state's organ)*. Lembaga negara utama mengacu kepada paham trias politika yang memisahkan kekuasaan menjadi tiga poros, yaitu kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Konstitusi, menurut E.C.S. Wade dalam bukunya *Constitutional Law,* adalah naskah yang memaparkan rangka dan tugas-tugas pokok dari badan-badan pemerintahan suatu negara dan menentukan pokok-pokok cara kerja badan-badan tersebut.[39] Jadi di dalam konstitusi ditentukan lembaga negara serta kewenangannya, baik kewenangan antarlembaga negara secara horisontal maupun secara vertikal, yaitu yang berkaitan dengan penggunaan wewenang tersebut kepada rakyat.

Suatu kedudukan, fungsi, dan hubungan ketatanegaraan tidak ditentukan karena suatu badan atau lembaga diatur dalam UUD. Dengan pendekatan lain, bahwa tidak semua materi muatan UUD adalah kaidah ketatanegaraan. Selain memuat kaidah ketatanegaraan, UUD memuat juga kaidah-kaidah yang menjadi dasar bagi hukum

[38] Firmansyah Arifin, dkk., 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara,* Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Jakarta, hlm.35

[39] E.C.S. Wade and Philips, G. Godfrey, *Constitutional Law; An Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including Central and Local Government, the Citizen and State and Administrative Law,* Seventh ed. By E.C.S. Wade and A.W. Bradley. London: Longmans, 1965.

administrasi, hukum keperdataan, hukum pidana dan lain-lain. Demikian pula kelembagaan yang dimuat dalam UUD, tidak serta merta sebagai lembaga ketatanegaraan, melainkan dapat juga sebagai kelembagaan administrasi negara, kelembagaan penunjang suatu lembaga ketatanegaraan dan lain-lain. Sebaliknya, suatu badan atau lembaga yang tidak diatur dalam UUD mungkin sebagai badan atau lembaga ketatanegaraan yang menciptakan berbagai hubungan ketatanegaraan.[40]

Landasan yuridis lahirnya lembaga-lembaga tersebut sangat beragam. Sebagian lembaga hanya memiliki dasar penunjukannya saja dalam Undang-Undang, namun eksistensinya diatur oleh PP, Perpres atau Keppres. Lembaga seperti ini biasanya dilahirkan karena suatu permasalahan baru yang diatur Undang-Undang dan membutuhkan lembaga untuk menegakkan peraturan tersebut, contohnya Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang dibentuk berdasarkan UU Anti Monopoli, Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban yang dibentuk berdasarkan UU Perlindungan Saksi dan Korban. Ada pula lembaga yang dibentuk berdasarkan ratifikasi Perjanjian Internasional seperti Komisi Anti Kekerasan terhadap Perempuan yang dibentuk berdasarkan ratifikasi dari CEDAW.

Selanjutnya akan dicermati peraturan perundang-undangan yang mengatur lembaga negara penunjang sesuai dengan tata urutan peraturan perundang-undangan dengan diawali oleh UUD 1945 sebagai konstitusi RI. Hal ini dimaksudkan untuk melihat kedudukan lembaga negara tersebut dalam sistem ketatanegaraan, yakni apakah independen atau tidak independen.

Sejak diadakannya Perubahan Pertama yang kemudian lebih dilengkapi lagi oleh perubahan Kedua, Ketiga, dan Keempat UUD 1945, konstitusi negara kita meninggalkan doktrin pembagian kekuasaan itu dan mengadopsi gagasan pemisahan kekuasaan dalam arti horizontal *(horizontal separation of power)*. Pemisahan kekuasaan itu dilakukan dengan menerapkan prinsip *checks and balances* di

[40] Bagir Manan, *Hubungan Ketatanegaraan MA (dan MK) dengan KY (Suatu Pertanyaan)*, Makalah disampaikan pertama kali dalam diskusi yang diselenggarakan Fraksi Partai Golkar di MPR, Jakarta, 9 Maret 2006.

antara lembaga-lembaga konstitusional yang sederajat itu diidealkan saling mengendalikan satu sama lain.[41]

Ketika dicermati ketentuan dalam Pasal-pasal UUD 1945, dapat dikemukakan bahwa UUD 1945 telah mengatur keberadaan lembaga negara penunjang dalam artian sebagai lembaga negara utama namun mempunyai fungsi penunjang terhadap lembaga negara utama yang lain, dalam hal ini adalah Komisi Yudisial dalam Bab IX tentang Kekuasaan Kehakiman pada Pasal 24A ayat (3) dan Pasal 24 B serta dalam Pasal 24 ayat (3) yang mengatur badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman akan diatur dengan UU. Pasal tersebut menjadi sinyal bahwa UUD 1945 memberi peluang untuk terbentuknya lembaga-lembaga negara penunjang di Indonesia yang secara tegas disebutkan Komisi Yudisial, namun disamping itu UUD 1945 juga membuka peluang bagi dibentuknya lembaga-lembaga negara penunjang walaupun masih disekitar kekuasaan kehakiman yakni melalui Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 yang berbunyi: "Badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dengan undang-undang"

Dalam praktek ketatanegaraan, dengan berdasar pada Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 tersebut, muncul lembaga-lembaga negara penunjang antara lain Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK), dan lain lain. Dengan demikian menjadi indikator bahwa UUD 1945 tidak mentabukan dibentuknya lembaga-lembaga negara lain selain lembaga negara utama yang telah disebutkan secara jelas dalam batang tubuh UUD 1945. Hanya saja ketika dalam praktek telah banyak muncul berbagai lembaga-lembaga negara penunjang lain yang kehadirannya tidak terkonsep secara jelas, menjadikan UUD 1945 tidak dapat menampung keberadaan lembaga-lembaga negara penunjang yang muncul dengan fungsi di luar fungsi yudisial sebagaimana ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 tersebut.

[41] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta, 2006, hlm.46.

Hal inilah yang mendorong perlu untuk dilakukan peninjauan kembali terhadap pengaturan lembaga-lembaga negara baik utama maupun penunjang dalam batang tubuh UUD 1945, dalam arti UUD 1945 memberikan ruang bagi keberadaan lembaga negara penunjang di luar kekuasaan kehakiman dalam satu pasal tertentu di dalam kekuasaan eksekutif maupun kekuasaan legislatif. Ini menjadi landasan konstitusional organ-organ negara dalam semua tingkatan maupun lapisan dan sekaligus agar tertata secara rapi kelembagaan negara dalam sistem ketatanegaraan berdasar UUD 1945.

Pengaturan lembaga negara penunjang di Indonesia saat ini, dapat dikatakan menjadi tidak relevan dengan kedudukannya dalam struktur ketatanegaraan. Oleh karena itu, Indonesia harus memiliki *grand design* dalam konfigurasi kelembagaan negaranya.

Ketika negara-negara yang baru terlepas dari otoriterisme menuju negara demokrasi modern yang ditandai salah satunya dengan banyak munculnya lembaga-lembaga negara penunjang, Indonesia dapat belajar banyak dari kenyataan tersebut. Namun tidak dapat disangkal dalam kebiasaan yang hanya "mengadopsi" apa yang dilakukan oleh negara lain, menjadikan dampak buruk bagi kelangsungan sistem kelembagaan negara RI berdasarkan UUD 1945.

Oleh karena itu, ketika akan mencoba menerapkan model kelembagaan negara yang menjadi simbol demokratisasi yang terjadi di negara lain, kita seharusnya "mengadaptasi" yang disesuaikan dengan pandangan hidup bangsa dan berpedoman pada tujuan negara yang tertuang dalam Alinea IV UUD 1945. Ketika melakukan "adaptasi", terkandung makna bahwa kita tidak seharusnya menjiplak bulat-bulat model lembaga negara penunjang dari negara lain tanpa memperhatikan faktor-faktor domestik yang telah ada dalam praktek ketatanegaraan sesuai dengan pandangan hidup bangsa dan kebutuhan bangsa dalam mewujudkan tujuan negara Indonesia. Sehingga perlu dilakukan perencanaan yang lebih matang dalam pembentukan lembaga-lembaga negara dari sisi yuridis, sosiologis, dan kebutuhan terukur dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia.

Kebiasaan Pemerintahan Indonesia selama ini yang hanya "mengadopsi" bukan "mengadaptasi" dapat membawa dampak buruk

bagi kelangsungan sistem kelembagaan negara. Pemetaan posisi lembaga negara penunjang dalam struktur ketatanegaraan di Indonesia, dapat dipergunakan sebagai dasar pengaturan keberadaan lembaga negara penunjang di Indonesia.

Berdasar praktek ketatanegaraan Indonesia selama ini setelah perubahan UUD 1945, menurut penulis nampaknya secara eksplisit UUD 1945 hanya mengatur lembaga negara penunjang yang disebutkan dengan nama Komisi Yudisial yang masuk dalam ranah kekukasaan yudikatif. Namun UUD 1945 juga dapat ditafsirkan secara implisit mengatur antara lain Komisi Pemilihan Umum, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara Indonesia, Kejaksaan, Bank Indonesia, dan Wantimpres.

Komisi Yudisial (KY) tidaklah tepat jika diatur dengan UUD 1945, karena sebenarnya kewenangan yang dimiliki oleh KY tidaklah dapat dikategorikan sebagai menjalankan kewenangan yudikatif tetapi hanya mengawal moral hakim untuk menegakkan wibawa peradilan yang sifatnya insidentil hanya bila dibutuhkan saja. Artinya jika sudah tidak diperlukan lagi, tentunya lembaga tersebut dapat dibubarkan, jadi tidak permanen sifatnya. Oleh karena itu, cukup diatur dengan UU dengan penambah dan memperkuat kewenangan yang dimilikinya untuk dapat berfungsi secara maksimal sesuai dengan tujuan pembentukannya. Hal ini sesuai dengan sifat hakikat suatu lembaga negara penunjang yang adalah *ad hoc* yang artinya sementara sesuai kebutuhan mendesak saat itu dan kedepannya dapat ditinjau lagi.

Apabila mencermati uraian di atas bahwa ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 yang salah satunya mengatur kewenangan Mahkamah Konstitusi untuk menyelesaikan sengketa kewenangan antarlembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh UUD, dengan menggunakan penafsiran gramatikal terhadap ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa ada pula lembaga negara yang kewenangannya diberikan selain oleh UUD 1945. Artinya, lembaga-lembaga negara memiliki kewenangan yang berdasar pada peraturan perundang-undangan di bawah UUD 1945 yang dalam praktek ketatanegaraan dapat disebutkan bersumber dari Undang-Undang. Norma yang tertuang dalam UU adalah norma hukum yang lebih

konkrit dan terinci serta dapat langsung berlaku dalam masyarakat, yang dibuat oleh DPR dan Presiden. Melalui UU inilah, DPR dan Presiden dapat mengatur lebih lanjut hal-hal yang dibutuhkan untuk menyelenggarakan pemerintahan.

Di Indonesia terdapat beberapa lembaga negara penunjang yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang yang mengatur langsung tentang lembaga negara tersebut, maupun UU yang tidak langsung mengatur lembaga negara penunjang tersebut tetapi menginduk pada UU yang mengatur hal yang terkait dengan lembaga negara penunjang tersebut; namun hal itu dapat dikatakan juga sebagai dasar hukum keberadaan lembaga negara penunjang tersebut.

Ketika dasar hukum keberadaan lembaga negara penunjang tersebut adalah Undang-Undang, maka lembaga negara tersebut dianggap mempunyai posisi yang cukup kuat, karena tidak mudah untuk dibubarkan, kecuali dibuat Undang-Undang yang menyatakan pembubaran lembaga negara penunjang tersebut oleh pembuat Undang-Undang yaitu DPR dan Presiden. Hal ini juga membawa konsekuensi untuk lembaga negara penunjang yang dasar hukum pembentukannya dengan Undang-Undang penataannya juga tidak sederhana dibandingkan dengan lembaga negara penunjang yang keberadaannya didasarkan pada peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang.

Adapun lembaga negara penunjang yang dimaksud antara lain dapat disebutkan: Komnas HAM dalam UU No. 39 tentang HAM; KPK dalam UU No.30/2002 jo UU No.3/2010 ttg Pencabutan Perpu No.4/2009 tentang Perubahan Atas UU No.30/2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, termasuk didalamnya tentang Kementerian Negara yang diatur dalam UU No.39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Kementerian Negara sebagai lembaga Negara berada di ranah kekuasaan eksekutif. Oleh UUD 1945 Pasal 17 disebutkan bahwa "Presiden dibantu oleh menteri-menteri." Dalam UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kemeterian Negara disebukan sebagai perangkat pemerintah yang membudangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Sementara itu, urusan pemerintahan disebutkan dalam UU No.39

Tahun 2008 adalah setiap urusan sebagaimana dimaksud dalam ketentuan UUD 1945. Dengan demikian setiap urusan yang dilakukan oleh Kementerian Negara harus mengacu pada ketentuan UUD 1945 dalam rangka untuk melayani masyarakat mencapai kesejahteraannya.

UU No.39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara diatur lebih lanjut dalam Peraturan Presiden No.7 Tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara. Dalam UU No.39 Tahun 2008 tersebut secara jelas diatur kedudukan dan urusan pemerintahan, tugas, fungsi dan susunan organisasi, pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian, pengangkatan dan pemberhentian, hubungan fungsional kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian, hubungan kementerian dengan pemerintahan daerah.

Catatan terkait UU No. 39 Tahun 2008:

1. UU tersebut tidak secara jelas dan tegas mengatur kementerian Negara, hal ini menyebabkan jenis atau macam kementerian apa yang akan dibentuk disesuaikan urusan yang telah ditentukan dalam UUD 1945. Namun dalam praktek pemerintahan terjadi bahwa kementerian tersebut belum melaksanakan fungsi secara maksimal sesuai dengan ketentuan dasar hukum pembentukannya. Misal di Kementerian Komunikasi dan Informatika. Dalam keseharian, aktifitas Presiden tidak pernah diinformasikan kepada masyarakat sebagai upaya pemenuhan kebebasan memperoleh informasi.
2. Lembaga pemerintah non kementerian, berkedudukan sebagai lembaga yang berkedudukan di bawah Presiden melalui Menteri yang akan mengkoordinasikan kinerja, tidak dapat terkoordinasikan secara efektif dan efisien, terlebih dalam kaitannya penyelenggaraan otonomi daerah.

Dalam praktek ketatanegaraan seringkali terdapat lembaga negara penunjang yang justru kewenangannya melampaui kewenangan yang dimiliki oleh lembaga negara yang telah ada yang dibantunya yakni Kepolisian dan Kejaksaan. Contoh yang seringkali dapat ditampilkan adalah Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (KPK). KPK sering dikatakan sebagai *super body*.

Lembaga negara penunjang yang diatur dalam peraturan perundang-undang selain UUD 1945 maupun UU, dapat dijumpai juga pengaturannya dalam Perpres ataupun Keppres. Keputusan Presiden merupakan peraturan perundang-undangan yang dibentuk Presiden. Dasar legalitasnya adalah Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD 1945. Dengan memegang kekuasaan eksekutif. Dengan adanya kekuasaan tersebut, Presiden memiliki kewenangan untuk mengatur lebih lanjut penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan ruang lingkupnya. Sebelum berlakunya UU No.10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Keputusan Presiden berada dalam hierarki perundang-undangan setelah peraturan pemerintah, tetapi setelah itu diganti menjadi Peraturan Presiden.

Keputusan Presiden dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu keputusan yang merupakan pelimpahan wewenang dari norma yang lebih tinggi dan keputusan presiden yang secara langsung berdasarkan UUD 1945, bahwa Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif. Keputusan Presiden tidak selalu bersifat penetapan dan berlaku sekali selesai *(einmahlig)*, bahkan yang lebih banyak adalah Keputusan Presiden yang mengatur dan berlaku terus-menerus *(dauerhaftig)*.[42]

Lembaga negara penunjang yang ada sebagian besar dibentuk dengan dasar hukum keputusan presiden atau peraturan presiden yang mengatur dan berlaku terus-menerus, dalam hal Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif. Hal ini menjadi indikator bahwa lembaga negara penunjang ditujukan terutama untuk membantu tugas-tugas dari kewenangan pemerintah/eksekutif yang dipegang oleh Presiden. Dalam hal lembaga negara penunjang yang berdasar hukum keputusan presiden atau pun peraturan presiden, dapat diketahui adanya sifat dasar yang sesuai dengan tujuan dibentuknya lembaga negara penunjang untuk membantu pelaksanaan tugas-tugas bidang eksekutif; yang adalah berkedudukan di bawah Presiden yang berarti bertanggung jawab kepada Presiden dan tidak independen.

[42] Maria Farida Indrati Soeprapto, 1998. *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya,* Kanisius, Jakarta, hlm.100

Dengan demikian, Peraturan Pemerintah dan Keputusan Presiden membentuk lembaga negara penunjang terutama yang berkedudukan di bawah Presiden, dimaksudkan untuk mempercepat sekaligus pemerataan pelayanan publik dalam rangka mencapai tujuan pembangunan nasional secara bertahap dan berkesinambungan. Lembaga ini mengelola kebijakan khusus sebagai perpanjangan tangan pemerintah karena dianggap lebih efektif dan efisien yang melibatkan pemangku kepentingan dan mengakomodasi partisipasi masyarakat dalam pembangunan.

Lembaga negara dengan dasar hukum peraturan di bawah UU sangat banyak jumlahnya. Hal ini menunjukkan bahwa kebutuhan akan adanya lembaga penunjang seperti ini lebih banyak dibutuhkan oleh pihak eksekutif. Dari lembaga yang dimaksud antara lain dapat disebutkan: Komisi Kepolisian Nasional, diatur dalam Perpres No.17 Tahun 2005 (berdasar UU No.2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara RI); Komisi Kejaksaan, diatur dalam Perpres No.18/2005 (berdasar UU No.16/2004 ttg Kejaksaaan RI), dsb.

KESIMPULAN

1. Lembaga negara dalam sistem pemerintahan menurut UUD 1945 diberikan posisi sejajar, agar dapat melakukan pengontrolan dan kesimbangan yang berkedudukan sebagai lembaga independen. Selanjutnya lembaga negara penunjang terutama yang independen tidak terpisah sama sekali keberadaannya dengan lembaga negara utama dan tetap pada posisi sebagai yang membantu lembaga negara utama. Lembaga negara penunjang yang tidak memiliki ketegasan independensi menjadi tidak memiliki posisi jelas dalam struktur ketatanegaraan Indonesia. Hal ini membuat pertumbuhan lembaga negara penunjang di Indonesia saat ini menjadi tidak relevan dengan kedudukannya dalam sistem pemerintahan Negara.
2. Hubungan saling mengawasi dan dalam posisi sejajar sesuai fungsinya, namun tidak lebih besar kewenangan yang dimiliki oleh lembaga negara penunjang dari lembaga negara utama untuk bidang tugas yang bersifat khusus dan dalam jangka waktu yang tertentu, sebab diidealkan sebagai lembaga *ad hoc*.

SARAN

1. Kepada pemegang kekuasaan legislatif, seharusnya tugas dan fungsi dari setiap lembaga negara penujang harus dielaborasi kembali, untuk menghasilkan pemetaan terhadap independensi yang dimiliki oleh setiap lembaga dan terpisahkan antara lembaga negara penunjang dan *independent agency*.

2. Dalam rangka penataan, perlu dibentuk satu jenis peraturan perundang-undangan yang dengan jelas mengatur lembaga negara penunjang perihal batasan masa kerja, kedudukan, tugas, kewenangan, pertanggungjawaban kinerjanya dan sifat independennya serta mekanisme hubungan dengan lembaga negara yang lain. Untuk sementara, perlu dilakukan moratorium atas rencana pembentukan lembaga negara penunjang yang baru, tetapi dilakukan penataan lembaga negara penunjang yang telah ada.

3. Perlu dilakukan amandemen terhadap UUD 1945 terkait dengan keberadaan Komisi Yudisial untuk tidak dimasukkan dalam UUD 1945, tetapi cukup diatur dengan UU saja, demikian juga terhadap lembaga negara yang bersifat independen. Dan perlu dilakukan "amandemen UUD 1945 secara terbatas" untuk dapat memberikan kepastian hukum terhadap kelembagaan Negara baik lembaga utama, maupun dasar hukum pembentukan lembaga Negara penunjang termasuk lembaga Negara non kementerian,

4. Para pengurus yang duduk dalam kepengurusan lembaga negara penunjang, sebaiknya adalah para tokoh informal masyarakat yang bukan pegawai negeri yang benar-benar bersih dari tindakan yang melanggar hukum dengan pola perekrutan yang transparan. Diberikan dasar hukum yang tepat agar jelas mengenai pola perekrutan anggota, sumber anggaran, tugas dan fungsi, pada hubungan kerja dengan lembaga lain, dan bentuk pertanggung-jawaban serta proses pengawasan; serta pencantuman klausula yang jelas dalam dasar hukum pembentukannya mengenai independensi dan masa kerja dari lembaga negara penunjang (apakah permanen atau *ad-hoc*).

5. Menggabungkan lembaga yang memiliki kesamaan tugas dan fungsi atau yang berada dalam satu lingkup bidang kerja yang

saling berkaitan, agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan atau duplikasi kelembagaan serta menertibkan nomenklatur atau nama untuk lembaga-lembaga penunjang ini. Sebaiknya digunakan kata atau istilah yang sama dalam penyebutannya.

6. Dalam upaya penataan dan konsolidasi kelembagaan negara dibutuhkan kepemimpinan dan keteladanan, partisipasi dan upaya demokratisasi dari seluruh komponen bangsa, adanya dukungan penataan sistem aturan dan administrasi penunjang yang diperlukan, serta dukungan sarana dan prasarana yang memadai.

7. Bagi akademisi, perlu dilakukan penelitian lebih lanjut terhadap sinkronisasi kebutuhan akan kehadiran lembaga negara penunjang termasuk kementerian dan lembaga pemerintah non kementerian dengan permasalahan bangsa yang mendesak untuk diatasi dengan menggunakan parameter yuridis sosiologis.

Daftar Pustaka

Buku

Alrasyid, Harun, 2003. *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, Universitas Indonesia, Jakarta.

Arifin, Firmansyah, dkk, 2005. *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, Konsorsium Reformasi Hukum Nasional, Jakarta.

Asshiddiqie, Jimly, 2006. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Penerbit Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta.

_____, 2004. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cet.1, Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dan pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

_____, 1996. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah: Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara*, UI-Press, Jakarta.

_____, 2006. *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Konstitusi Press, Jakarta.

Funk, William F. and Richard H. Seamon, 2001. *Administrative Law: Examples and Explanations*, Aspen Publishers, Inc., New York.

Hodges, Donal C. 1981. *The Bureaucratization of Socialism*, The University of Massachussetts Press, USA.

Manan, Bagir. 2003. *Lembaga Kepresidenan*, Cet.ke-2, FH UII, Yogayakarta.

_____, 2003. *Teori dan Politik Konstitusi*, FH UII Press, Yogyakarta.

_____, 2003. *DPR, DPD, dan MPR dalam UUD 1945 Baru***,** UII Press, Yogyakarta.

MD, Moh. Mahfud, 2007. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Kosntitusi*, Pustaka LP3ES, Jakarta.

Rhodes, R. 1988. *Beyond Westminster and Whitehall: The Sub-Central Government of Britain*, Allen & Unwin, London.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji, 1980. *Penelitian Hukum Normatif – Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta.

_____, 1979. *Peranan dan Penggunaan Perpustakaan di Dalam Penelitian Hukum*, Pusat Dokumentasi Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 1979

Soemantri, Sri, 1987. *Sistem Sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Tarsito, Bandung.

_____, 1993. *Susunan Ketatanegaraan Menurut UUD 1945 Dalam Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia*, Sinar Harapan, Jakarta.

_____, 1987. *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Alumni, Bandung.

Wade, E.C.S. and Philips, G. Godfrey, 1965. *Constitutional Law; An Outline of the Law and Practice of the Constitution, Including Central and Local Government, the Citizen and State and Administrative Law,* Seventh ed. By E.C.S. Wade and A.W. Bradley. London: Longmans.

Makalah

Bagir Manan, *Hubungan Ketatanegaraan MA (dan MK) dengan KY (Suatu Pertanyaan)*, Makalah disampaikan pertama kali dalam diskusi yang diselenggarakan Fraksi Partai Golkar di MPR, Jakarta, 9 Maret 2006

Jimly Asshiddiqie, *Hubungan Antar Lembaga Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Makalah tidak diterbitkan, Jakarta, Selasa, 25 Maret 2008

_____, *Struktur Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan Keempat UUD 1945*, makalah disampaikan dalam Seminar Pembangunan Hukum Nasinal VIII dengan tema "Penegakan Hukum dalam Era Pembangunan Berkelanjutan", diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, Denpasar, 14-18 Juli 2003

Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Jakarta, 1998

Ni'matul Huda, *Mendesain Ulang Kelembagaan MPR dalam UUD 1945*, Jurnal Konstitusi, Vol.4, Nomor 3, September, 2007, Mahkamah Konstitusi

Sony Loho, *Mendorong Akuntabilitas Lembaga Non Struktural (LNS): Upaya Penyelarasan dalam Sistem Keuangan Negara Indonesia*, Makalah dalam diskusi dan workshop tentang: "Masa Depan Lembaga Non Struktural di Indonesia: Tinjauan Atas Aspek Politik, Hukum, dan Keuangan Negara", Jakarta, 30 September 2009

Sri Soemantri, *Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies Dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Makalah dalam "Forum Dialog Nasional Bidang Hukum dan Non Hukum", Badan Pembinaan Hukum Nasional dan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Surabaya, 26-29 Juni 2007

ORGAN-ORGAN SAMPIRAN NEGARA DI INDONESIA

Sholeh Amin

Abstrak

Teori *Trias Politica* dalam penerapan pada penyelenggaraan negara mengalami perkembangan mengikuti kemajuan zaman dan kebutuhan pelayanan kepada masyarakat yang kian kompleks dan dinamis. Fenomena organ-organ sampiran negara di Indonesia membuktikan bahwa inovasi kelembagaan penyelenggaraan negara memunculkan "wilayah kekuasaan keempat" (*the fourth branch of [state] power*) di dalam setiap negara – selain wilayah legislatif, eksekutif, dan judikatif. Organ-organ sampiran negara berfungsi sebagai penunjang-penunjang tambahan untuk perbantuan dalam rangka menyampiri fungsi utama penyelenggaraan kekuasaan negara dengan tugas-tugas baru. Itulah penyampiran fungsi yang tidak bisa dimasukkan dalam kategori pembagian kekuasaan *trias politica* yang diteorikan oleh Montesquieu dalam gagasannya mengenai negara pada abad ke-17/18

Kata Kunci: organ-organ sampiran negara, inovasi, penyelenggara negara

Abstract

The Trias Politica theory in the application of state administration has experienced a development in keeping with the progress of the times and the increasingly complex and dynamic service needs of the community. The phenomenon of the state organs in Indonesia proves that the innovation of the state administration institutions raises the "fourth area of power" (the fourth branch of [state] power) in each country - in addition to the legislative, executive and judicative regions. Sampiran organs function as additional support for assistance in order to accompany the main function of administering state power with new tasks. That is the attachment of a function that cannot be included in the category of trias politica division of power which was theorized by Montesquieu in his idea of the state in the 17th / 18th century

Keywords: *state auxiliary organs, innovation, state administrators*

PENDAHULUAN

MEMBLUDAKNYA jumlah OSN (organ-organ sampiran[1] negara, atau *State Auxiliary Agencies/Organs/Bodies*) bukanlah fenomena khas Indonesia. Fenomena itu membuktikan tidak validnya lagi teori *Trias Politica* tentang penyelenggaraan negara yang diasumsikan hanya berlangsung di tiga wilayah kekuasaan, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Pada kenyataannya, karena penyelenggaraan negara di zaman modern semakin kompleks, rumit, dan kadang-kadang sangat spesifik, maka diperlukan organ-organ baru di luar ketiga jenis kekuasaan klasik itu. Ini yang menyebabkan munculnya komisi-komisi negara atau agen-agen administratif atau lembaga-lembaga penyelenggaraan kekuasaan yang tidak lagi bisa dikategorikan berdasarkan pembagian tiga wilayah kekuasaan negara menurut *trias politica*. Tulisan ini akan menelusuri perkembangan pembentukan OSN sejak awal di negara-negara Dunia Pertama, khususnya Amerika dan Eropa, bagaimana karakteristiknya yang umum di Dunia Ketiga, dan apa yang terjadi di Indonesia, terutama sejak masa pasca Orde Baru hingga dewasa ini.

PERKEMBANGAN AWAL DI NEGARA-NEGARA BARAT

Setidaknya menurut Black (2007),[2] sebagaimana dikutip oleh Triwulan dan Widodo (2011: 120),[3] di Amerika Serikat gejala ini sudah muncul sejak 1914 ketika negeri itu membutuhkan lembaga khusus (*Federal Trade Commission*) untuk mengatur dunia bisnis dan mengawasi berbagai bentuk persaingan usaha dalam situasi krisis ekonomi global. Bukan hanya itu, desakan restrukturisasi ekonomi juga melahirkan inisiatif dan inovasi untuk dibentuknya badan perburuhan nasional (*National Labor Relations Board*), komisi saham dan sekuritas (*Securities and Exchange Commission*), dan lain-lain. Di

[1] Istilah "Sampiran" di sini dimaksudkan dalam pengertian "perlengkapan-tambahan-untuk-penunjang-perbantuan." Istilah ini dipinjam dari Triwulan dan Widodo (2011: 118).

[2] Black, Ryan C, etc (2007), "Adding Recess Appoinment to the President's 'Tool Chess' of Unilateral Power," *Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 4, December 2007, pp. 645-654.

[3] Triwulan T, Titik dan Ismu Gunadi Widodo (2011), Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup).

Inggris, kebutuhan akan komisi-komisi negara di luar kerangka *trias-politica* terjadi lebih awal dalam suasana yang lebih kompleks ketika terjadi transformasi sosial-politik tak lama setelah revolusi industri. Hal Itu yang melatarbelakangi dibentuknya komisi-komisi negara urusan daerah pedalaman (*Countryside Commission*), urusan perdagangan yang jujur (*The Office of Fair Trading*), urusan kesetaraan rasial (*The Commission for Racial Equality*), atau urusan kesehatan dan keselamatan kerja (*The Health and Safety Commission*) (Triwulan dan Widodo 2011).

Contoh yang diambil dari Amerika Serikat dan Inggris itu menggambarkan bahwa badan-badan, lembaga-lembaga, komisi-komisi, atau agen-agen baru memang menjadi kebutuhan untuk mengurusi masalah-masalah yang sebelumnya tidak dikenali, yang belum jelas harus ditangani oleh cabang kekuasaan yang mana. Di Amerika dan di Inggris urusan-urusan itu berkaitan dengan perkembangan ekonomi dan sosial yang kompleks sesuai dengan perkembangan abad ke-19 dan ke-20 dalam *setting* Eropa dan Amerika. Respons Inggris dan Amerika untuk mengatasi isu-isu itu dengan cara membentuk organ-organ baru di dalam sistem administrasi pemeritahan dan birokrasi inilah yang kemudian mengilhami negara-negara di seluruh dunia untuk menirunya sesuai dengan konteks situasi sosial, ekonomi, dan politik masing-masing.

Demikianlah, lembaga-lembaga, agen-agen, badan-badan, atau komisi-komisi baru itu pada prinsipnya memang berfungsi sebagai penunjang-penunjang tambahan untuk perbantuan dalam rangka menyampiri fungsi utama penyelenggaraan kekuasaan negara dengan tugas-tugas baru. Itulah penyampiran fungsi yang tidak bisa dimasukkan dalam kategori pembagian kekuasaan *trias politica* yang diteorikan oleh Montesquieu dalam gagasannya mengenai negara pada abad ke-17/18. Di Inggris kebutuhan itu dirasakan sejak abad ke-19, dan di Amerika sejak awal abad ke-20. Para negawaran di kedua negara Barat itu mempelopori inovasi-inovasi baru penyelenggaraan negara karena desain klasik *trias-politica* dianggap tidak lagi memadai. Inilah yang kemudian diikuti oleh berbagai negara, termasuk negara-negara di Dunia Ketiga.

Banyak studi sejauh ini semakin menghasilkan kesimpulan bahwa munculnya banyak jenis organ sampiran itu justru menunjukkan bukti bahwa diam-diam telah tercipta apa yang disebut "wilayah kekuasaan keempat" (*the fourth branch of [state] power*)[4] di dalam setiap negara selain wilayah legislatif, eksekutif, dan judikatif. Jika tiga wilayah kekuasaan negara ala *trias politica* disebut sebagai organ negara yang utama (*main state's organs*), maka wilayah kekuasaan keempat disebut organ sampiran negara (*state auxiliary organs*).

Meny & Knapp (1998) menunjukkan dua penyebab yang saling bertolak belakang dari munculnya kekuasaan keempat itu. *Pertama*, energi dari cita-cita *welfare-state* (yang mengharuskan Negara melakukan apa saja untuk terciptanya kesejahteraan sosial) membuat para penyelenggara negara merasa perlu menciptakan organ-organ yang bisa menjadi pengatur dan pelaksana agenda tersebut. Energi *welfare-state* akan membuat negara tergoda membuat organ-organ eksekutif yang besar. Ini adalah semangat yang tersisa dari abad ke-20. *Kedua*, memasuki abad ke-21, ketika muncul semangat neoliberalisme untuk meminimalkan intervensi negara dalam urusan ekonomi, membuat para penyelenggara negara menyerahkan sebagian peranan publiknya pada sektor swasta. Semangat neoliberalisme mendorong kebijakan untuk merampingkan organ-organ pemerintahan eksekutif.

Kombinasi dua dorongan yang saling bertolak belakang itulah yang menyebabkan negara melakukan dua hal. Yakni di satu pihak merampingkan eksekutif, tetapi di pihak membentuk banyak organ-organ sampiran yang melibatkan pihak dari luar negara untuk membantu dan menunjang pekerjaan-pekerjaan negara.

Adler (1989: 232)[5] mencatat ada gejala dalam teori administrasi publik di Amerika Serikat bahwa tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administratif cenderung dialihkan menjadi tugas lembaga independen. Lembaga-lembaga independen untuk menunjang tugas-

[4] Meny, Yves & Adrew Knapp (1998), Government and Politics in Wester Europe: Britain, France, Italy, Germany (Oxford: Oxford University Press), p. 281.

[5] Adler, John (1989), Constitutions and Admiistrative Law (London: The Macmillan Press, Ltd).

tugas negara itu umumnya dibentuk berdasarkan beberapa landasan, antara lain (1) berdasarkan statuta khusus; (2) diciptakan melalui kebijakan dan tindakan administratif; (3) oleh karena perjanjian kontrak negara dengan pihak lain; (4) karena tindakan sukarela dari anggota suatu organisasi dengan suatu status legal khusus dan mereka yang tergantung pada persetujuan dan dukungan negara; atau (5) didasarkan pada kesepakatan antara suatu perusahaan dengan suatu negara untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

INOVASI DI NEGARA-NEGARA DUNIA KETIGA, DAN DI INDONESIA

Di negara-negara Dunia Ketiga, kebutuhan membentuk organ-organ sampiran negara di luar kerangka *trias politica* biasanya berkaitan dengan berlangsungnya proses transisi menuju demokrasi, dari rezim otoritarian lama. Pembentukan sejumlah komisi negara menunjukkan adanya kebutuhan menanggulangi masalah-masalah transisi itu, misalnya untuk penyelanggaraan pemilu (di Afrika Selatan disebut *Election Commission*, di Indonesia bernama KPU); untuk pemberantasan korupsi (di Afsel *National Counter Corruption Commission*, di Indonesia KPK); atau untuk penyelesaian masalah-masalah pelanggaran HAM (*National Human Rights Commission*, Komnas HAM).

Jika dicermati lebih jauh, di Dunia Ketiga transisi menuju demokrasi pasca otoritarianisme memang seperti identik dengan proses "*reinventing the state"* (pembentukan kembali negara). Di Indonesia, semangat "reinvensi" itu berlangsung bersamaan dengan diselenggarakannya amendemen UUD 1945 selama periode 1999-2002. Selama masa itu Konstitusi Indonesia telah diubah dan dirumuskan-ulang sebanyak empat kali. Semangat "reinvensi" itu berkaitan dengan meluasnya *public distrust* terhadap lembaga-lembaga negara pada masa rezim lama yang terbiasa menjalankan praktek otoritarian dan korup (Trisulo, 2012), sehingga penyelenggara negara yang menggantikannya ingin memperbaiki segala sesuatu melalui pembentukan organ-organ baru yang bersifat menyampiri dan

menunjang fungsi utama di tiga wilayah kekuasaan negara.[6] Karena sifatnya yang menyampiri dan menunjang tetapi sekaligus relatif mandiri itulah, organ-organ itu sering disebut dengan istilah organ negara pembantu, organ negara penunjang, badan negara independen, atau lembaga negara mandiri. Tapi perlu dicatat, pada kenyataannya tidak semua organ sampiran negara bersifat mandiri. Ini karena dengan melihat contoh yang ada di Indonesia organ-organ negara penunjang itu banyak yang sebenarnya hanya merupakan perpanjangan kepentingan eksekutif.

Fenomena yang menarik adalah; dibandingkan dengan yang berlangsung di Amerika, pembentukan organ-organ sampiran negara di Dunia Ketiga cenderung lebih ekstensif dan karena itu jumlahnya juga menjadi lebih banyak. Sebagai contoh jika di Amerika hanya ada 15 organ sampiran negara (Funk & Seaman, 2001),[7] Di Indonesia sampai periode 2010 tercatat ada 150 organ sejenis (Triwulan dan Widodo, 2011) meskipun menurut Trisulo (2012) hanya berjumlah 98 badan.

Sampai sedemikian jauh kita belum membedakan organ-organ sampiran negara di Indonesia berdasarkan basis legal pembentukannya, juga kedudukannya dalam sistem pemeritahan dan ketatanegaraan Indonesia. Hendra Nurcahyo (n.d.) memberikan gambaran mengenai fungsi yang seringkali terasa tumpang tindih pada beberapa jenis organ sampiran negara, antara lain bersifat campuran antara regulatif (seperti fungsi DPR) dan sekaligus eksekutif (berfugsi seperti pemerintah), atau regulatif dan judikatif (menghukum). Trisulo (2012) menjelaskan, dari segi asal-usul kelembagaan dan hubungannya dengan wilayah kekuasaan utama *trias politica*, organ-organ sampiran negara memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Dewan Supervisi Bank Indonesia misalnya dibentuk oleh DPR. Komisi Hukum Nasional, sementara itu, berada di bawah Presiden. Ada juga yang tidak berada di bawah legislatif maupun eksekutif, tapi bertanggung-

[6] Trisulo, Evy (2012), "Konfigurasi *State Auxiliary Bodies* dalam Sistem Pemeritahan Indonesia," tesis S2 Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indoesia.

[7] Funk, William F. & Richard Seamon (2001), *Administrative Law: Examples and Explanations* (n.d: pp. 6-7).

jawab kepada publik, seperti KPK. Sedangkan Komisi Yudisial berada di wilayah yudikatif.

Menurut Triwulan dan Widodo (2011) organ-organ sampiran negara secara umum dibedakan menjadi tiga kategori. Ketiga kategori itu adalah komisi negara indepeden (berjumlah 16 organ), komisi negara eksekutif (berjumlah 40 organ), dan lembaga pemerintah non-kementerian (berjumlah 94 organ). Dengan kata lain, secara keseluruhan jumlah totalnya mencapai 150 organ. Ini perkembangan sampai 2010. Sementara itu Trisulo (2012) menjelaskan bahwa organ-organ sampiran negara ada yang pembentukannya merupakan perintah UUD (misalnya Komisi Yudisial); atau yang dibentuk berdasarkan UU (misalnya KPK melalui UU No. 30 Tahun 2002); atau didasarkan pada Keputusan Presiden (antara lain Komnas HAM); atau ada pula yang untuk memenuhi kewajiban internasional (misalnya PPATK [Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan] melalui UU No. 25 Tahun 2003).

PROFIL OSN DI INDONESIA

Seperti telah ditunjukkan di atas, organ-organ sampiran negara di Indonesia telah mencapai jumlah sekitar 150-an organ. Ini data hingga tahun 2010. Selama delapan tahun terakhir, 2010-2018, belum ada data tentang berapa OSN baru yang dibentuk.

OSN tertua mungkin adalah BATAN (Badan Tenaga Atom Nasional) yang dibentuk pada masa pemeritahan Presiden Soekarno, berdasarkan UU No. 31/1964. Lalu pada masa Orde Baru, yang paling awal dibentuk adalah BKKBN yang didirikan pada 1970 dengan Keppres No. 8/1970; selanjutnya adalah Badan Pengelola Puspiptek yang dibentuk berdasarkan Keppres No. 43/1976. Di masa Orde Baru itu OSN lainnya yang terkenal antara lain adalah Lemhanas (didirikan pada 1983); lalu Komnas HAM (yang didirikan pada 1993), dan LSF (Lembaga Sensor Film, 1994). Baru setelah memasuki masa Reformasi, OSN banyak sekali dibentuk, terutama selama masa 1999 hingga 2004/2005 periode paling produktif dibentuknya OSN.

Organ-organ Sampiran Negara di Indonesia tercakup dalam tiga kategori agen-agen pengatur independen (*independent regulatory agencies*); agen-agen cabang eksekutif (*executive branch agencies*); dan lembaga pemerintah non-kementerian (LPNK). Disebut independen karena OSN-OSN itu bekerja di luar tiga wilayah kekuasaan utama eksekutif, legilatif, dan yudikatif tetapi bisa menjalankan mandat campuran eksekutif dan legislatif, atau eksekutif dan yudikatif. OSN yang termasuk dalam kategori agen-agen cabang eksekutif memiliki peranan quasi-independen karena, meskipun mereka menjalankan mandat eksekutif, tetapi bertanggungjawab kepada publik. Hanya OSN dalam kategori LPNK yang tidak bisa disebut independen karena mereka sesugguhnya tergantung kepada pemeritah dan bertanggungjawab kepada Presiden.

Dari ketiga kategori OSN itu, hanya ada 16 OSN yang termasuk dalam kategori agen pengatur independen. Dua di antaranya dibentuk karena amanat Konstitusi (yakni Komisi Yudisial dan Komisi Pemilihan Umum), 10 didasarkan oleh UU (antara lain KPK, Dewan Pers, Bawaslu, LPSK), dan empat sisanya dibentuk dengan Keputusan Presiden. Selain itu, dari 40 OSN yang termasuk dalam kategori agen-agen cabang eksekutif, enam dibentuk berdasarkan UU, satu dibentuk melalui Perpu, empat melalui Peraturan Pemeritah, dan 29 sisanya melalui Keppres. Sedangkan 94 OSN yang masuk dalam kategori LPNK (lembaga pemeritah non-kementerian), 22 dibentuk berdasarkan Peraturan Presiden, dan 72 sisanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden.

Sering muncul pertanyaan, dengan begitu banyaknya OSN terutama menurut kategori kedua dan ketiga, lalu apa sesugguhnya peranan lembaga-lembaga dan badan-badan eksekutif? Di samping itu, karena kenyataan bahwa beberapa OSN sering memiliki fungsi dan tugas yang mirip, bagaimana menanggulangi tumpang-tindih di antara mereka? Begitu juga karena beberapa OSN lainnya memiliki tugas yang menggabungkan atau mencampuradukkan berbagai kewenangan departemental di tingkat eksekutif, bagaimana koordinasi dijalankan di antara mereka?

Ini adalah pertanyaan-pertanyaan krusial yang membutuhkan jawaban detail berdasarkan riset empiris yang berada di luar jangkauan analisis tulisan ini. Topik sangat berkaitan dengan pertanyaan tentang bagaimana efektivitas dan efisiensi OSN-OSN di Indonesia, mengingat kenyataan lain bahwa banyak di antaranya yang dibentuk dengan alasan-alasan politik dan pertimbangan balas-jasa klientelistik. Tulisan lain yang lebih memfokuskan diri untuk analisis seperti itu tentu juga membutuhkan data riset empiris.

Daftar Pustaka

Black, Ryan C, etc (2007), "Adding Recess Appoinment to the President's 'Tool Chess' of Unilateral Power," *Political Research Quarterly*, Vol. 60, No. 4, December 2007.

Triwulan T, Titik dan Ismu Gunadi Widodo (2011), *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara* (Jakarta: Kencana Prenada Media Grup).

Meny, Yves & Adrew Knapp (1998), *Government and Politics in Wester Europe: Britain, France, Italy, Germany* (Oxford: Oxford University Press)

Adler, John (1989), *Constitutions and Administrative Law* (London: The Macmillan Press, Ltd).

Trisulo, Evy (2012), "*Konfigurasi State Auxiliary Bodies dalam Sistem Pemeritahan Indonesia*," tesis S2 Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

Funk, William F. & Richard Seamon (2001), *Administrative Law: Examples and Explanations.*

BASIS TERITORIAL SEBAGAI DASAR PEMBENTUKKAN KELEMBAGAAN NEGARA : SUATU GAGASAN

Irfan Ridwan Maksum

Abstrak

Negara bangsa yang berdaulat selalu dijalankan oleh sebuah pemerintahan yang memiliki struktur sedemikian rupa sebagai upaya untuk mewujudkan cita-cita bangsa. Struktur pemerintahan yang efektif mampu mendorong teraihnya cita-cita dengan efektif. Berbagai faktor memiliki porsi untuk menentukan pola, moidel, dan besaran struktur. Di negara yang sedang naik derajat demokrasi dan sedang belajar, kecenderungan faktor politik sangat menentukan struktur tersebut. Struktur yang ditentukan oleh konstitusi ternyata dalam tataran empiris berkembang meluas. Di Indonesia muncul Lembaga Non struktural disamping lembaga Kementerian Negara dan Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Di bawah kendali pemerintah ternyata sangat bervariasi baik dari sisi dasar hukum maupun model strukturisasinya. Faktanya dominasi pola *functional based* katimbang *teritorial based* mewarnai strkturisasi lembag-lembaga tersebut. Akankah bergeser? Artikel ini membahas hal tersebut.

Kata Kunci: Kementerian Negara, Lembaga Pemerintah Non Kementerian, Lembaga Non Struktural, Basis Fungsi dan Basis Teritorial.

Abstract

A sovereign nation state is always run by a government that has such a structure as an effort to realize the ideals of the nation. An effective government structure is able to effectively encourage the achievement of ideals. Various factors have a portion to determine the pattern, moidel, and structure size. In countries that are rising in the degree of democracy and are learning, the tendency of political factors will determine the structure. The structure determined by the constitution turns out to be expanding at an empirical level. In Indonesia a Non-structural Institution appears alongside State Ministries and Non-Ministry Government Institutions. Under the control of the government it turned out to vary greatly both in terms of the legal basis and the structure model. The fact is that the dominance of functional-based and territorial-based patterns is coloring the structure of these institutions. Will it shift? This article discusses this.

Keywords: *State Ministries, Non-Ministry Government Institutions, Non-Structural Institutions, Function Bases and Territorial Bases.*

PENDAHULUAN

MEMBICARAKAN lembaga pembantu presiden tentu basis utamanya fungsi (Leemans, 1970). Fungsi apa yang diemban, kemudian terbaca risorsis keuangan dan lain-lain. Ini terkait beban tugas dan cita-cita, visi, rencana strategis presiden. Setelah itu dalam disain internalnya dapat berbasis fungsi kembali atau gabungan teritorial dan fungsi atau teritrial terlebih dahulu karena hal ini dalam rangka organisasi Negara yang selalu melekat di sana adanya elemen wilayah (teritorial) (Smith, 1985).

Paparan ini berupaya mengkaji bagaimana menyambungkan aspek fungsi dan teritorial agar mampu mengefektifkan kerja organisasi Kementerian Negara, Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan Lembaga Non Struktural ini.

KEMENTERIAN NEGARA

Kementerian (nama resmi: Kementerian Negara) adalah lembaga Pemerintah Indonesia yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Kementerian berkedudukan di ibukota negara yaitu Jakarta dan berada di bawah dan bertanggung jawab kepada presiden. Pasal 1 UU 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan Kementerian Negara yang selanjutnya disebut Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Setiap kementerian membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Kementerian-kementerian tersebut adalah: pertama, Kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945, terdiri atas: Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, dan Kementerian Pertahanan. Kedua, Kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945, terdiri atas: Kementerian Agama, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Keuangan, Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, Kementerian Riset, Teknologi dan Pendidikan Tinggi, Kementerian Kesehatan, Kementerian Sosial, Kementerian

Ketenagakerjaan, Kementerian Perindustrian, Kementerian Perdagangan, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat, Kementerian Perhubungan, Kementerian Komunikasi dan Informatika, Kementerian Pertanian, Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

Ketiga, Kementerian yang menangani urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, terdiri atas: Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, Kementerian Badan Usaha Milik Negara, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah. Kementerian Pariwisata, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak, Kementerian Pemuda dan Olahraga, Kementerian Sekretariat Negara. Keempat, Selain kementerian yang menangani urusan pemerintahan di atas, ada juga kementerian koordinator yang bertugas melakukan sinkronisasi dan koordinasi urusan kementerian-kementerian yang berada di dalam lingkup tugasnya. Kementerian koordinator, terdiri atas: Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Sumber Daya.

LEMBAGA PEMERINTAH NON KEMENTERIAN

Lembaga Pemerintah Nonkementerian (disingkat LPNK), dahulu bernama Lembaga Pemerintah Nondepartemen (LPND) adalah lembaga negara di Indonesia yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden. Kepala LPNK berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden melalui menteri atau pejabat setingkat menteri yang mengoordinasikan.

Lembaga Pemerintah Non Kementerian ini terdiri dari: Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI), Badan Intelijen Negara (BIN), Badan Kepegawaian Negara (BKN), Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN), Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Badan Koordinasi Survei dan Pemetaan Nasional (BAKOSURTANAL), Badan Meteorologi dan Geofisika (BMG), Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia (BNP2TKI), Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), Badan Pengawas Tenaga Nuklir (BAPETEN), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi (BPPT), Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (BAPPENAS), Badan Pertanahan Nasional (BPN), Badan Pusat Statistik (BPS), Badan Standardisasi Nasional (BSN), Badan Tenaga Nuklir Nasional (BATAN), Lembaga Administrasi Negara (LAN), Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Lembaga Ketahanan Nasional (LEMHANNAS), Lembaga Penerbangan Antariksa Nasional (LAPAN), Lembaga Sandi Negara (LEMSANEG), Perpustakaan Nasional Republik Indonesia (PERPUSNAS), dan Badan SAR Nasional (BASARNAS).

LEMBAGA NON STRUKTURTAL

Lembaga Nonstruktural (disingkat LNS) adalah lembaga yang dibentuk melalui peraturan perundang-undangan tertentu guna menunjang pelaksanaan fungsi negara dan pemerintah, yang dapat melibatkan unsur-unsur pemerintah, swasta dan masyarakat sipil, serta dibiayai oleh anggaran negara.

LNS tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, namun dalam dinamika penyelenggaraan negara dan pemerintahan terdapat tugas dan fungsi lain yang dinilai harus diselenggarakan, sehingga perlu dibentuk lembaga independen.

Dinamika dimaksud melahirkan bermacam varian LNS dengan tugas dan fungsi masing-masing, seperti mempercepat proses terwujudnya penegakan dan kepastian hukum, meningkatkan

kesejahteraan rakyat, dan juga pengembangan kehidupan sosial budaya di Indonesia. Lembaga Nonstruktural diklasifikasikan berdasarkan beberapa indikator sebagai berikut: (A) Peraturan perundang-undangan yang mengamanatkan pembentukannya: (1) LNS yang Dibentuk Berdasarkan Undang-Undang; (2) LNS yang Dibentuk Berdasarkan Peraturan Pemerintah; (3) LNS yang Dibentuk Berdasarkan Peraturan Presiden; (4) LNS yang Dibentuk Berdasarkan Keputusan Presiden (B) Urusan pemerintahan yang berkaitan dengan Pendanaan. (1) Klasifikasi LNS Berdasarkan Pendanaan DIPA Sendiri. (2) Klasifikasi LNS Berdasarkan Pendanaan DIPA Menempel pada Kementerian/Lembaga. (3) Klasifikasi LNS di Daerah dengan Pembebanan Anggaran APBD. (4) Klasifikasi LNS Berdasarkan Sumber Pendanaan Lain dan Perwakilan di daerah.

KARAKTER

Dari data di atas, karakter lembaga-lembaga yang terbentuk untuk menjalankan pemerintahan dan mendorong tugas-tugas organisasi negara bangsa berjalan yang bisa dipelajari adalah sebagai berikut: hirarkis, lebar, membutuhkan risorsis yang tidak sedikit. Lembaga-lembaga tersebut juga dikembangkan berbasis fungsi.

Wilayah kerja dari lembaga-lembaga tersebut dalam soal jangkauan bersifat nasional. Terdapat pola yang tidak punya kaki tangan ke daerah, dan ada yang memiliki kaki tangan ke daerah tergantung fungsi skala dan pelimpahan wewenang. Memiliki kecenderungan mengajak pemerintah daerah sebagai saluran ke daerah.

Cakupan pekerjaan berpola dari hanya perumus kebijakan, sampai pelaksana dan bahkan sampai evaluator. Dikhawatirkan semakin Politis. Di masing-masing lembaga tersebut tersusun proses departmentalisasi yang berasaskan ban berjalan menurut fungsi-fungsi yang diembannya dari a sampai z, jadilah jika kementerian maka dirjen-dirjennya tersusun menurut fungsinya. Tidak satupun lembaga tersebut dikembangkan dengan cara secara internal menurut teritorial Indonesia, semisal Indonesia barat, timur, dan seterusnya.

Pertanyaannya adalah apakah akan bergeser ke arah basis teritorial? Sejumlah alasan muncul di sini, antara lain: Indonesia sangat luas, era demokrasi yang berbasis keanekaragaman lokal, adanya otonomi khusus, hirarkis dan sangat rigidnya basis fungsi secara nasional, dan perkembangan teknologi dan industri 4.0.

KEUNGGULAN IDENTIK DENGAN KETERJANGKAUAN

Pemerintahan yang bekerja efektif, dapat diukur dengan keterjangkauan pelayanan publiknya (Massam, 1985). Disamping itu, efektif juga dinilai dari sisi sejauh mana integrasi dan tingkat kemudahan dalam koordinasi dapat berjalan dengan baik. Akhirnya dalam ukuran tersebut diharapkan mengikuti satu arah penanggung jawab utama Pemerintah RI. Dengan demikian, lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan dalam sebuah negara bangsa seharusnya memperhatikan pengendali Pemerintahan Umum (PUM) secara nasional. Harus diketahui bahwa Pemerintahan Umum (PUM) itu di Bawah Presiden.

Tugas Pemerintahan Umum (PUM) dalam teori pemerintahan muncul karena adanya organisasi berbasis wilayah. Pemimpin tertinggi dalam organisasi berbasis wilayah melekat dengan sendirinya menjalankan PUM tersebut.

Presiden harus mampu mengintegrasikan, mongoordinir, dan mengomandani semua Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian dan Lembaga Non Struktural di lingkungannya sebagai cermin pengendali PUM.

Pengendali PUM menjadi garda terdepan dalam kepentingan negara bangsa. Di bawah tugas PUM terdapat tugas-tugas sektoral yang terwujud di dalam berbagai organisasi kementerian dan lembaga.

INDONESIA: PREFEKTUR TERINTEGRASI

Organisasi negara di manapun berbasis wilayah, dan pada umumnya negara dengan wilayah yang luas tersusun berjenjang (hirarkis). Hal ini untuk memudahkan manajemen pemerintahannya

terkait rentang kendali organisasi. Kewajiban melayani semua warga negara tanpa diskriminasi dan harus efisien serta efeketif membuat harus tersusun sedemikian rupa. Baik tugas PUM maupun tugas sektoral dibuat pula susunan hirarkis organisasi.

Jika tugas PUM dan sektoral bersama-sama disusun hirarkis, maka tercipta *integrated field administration* (IFA) (Leemans, 1970). Di sini di tingkat nasional, PUM nasional dipegang Presiden, sedangkan PUM di bawahnya atau yang tersebar di penjuru wilayah dipegang oleh seorang wakil pemerintah, hirarki bawah sektoral dipegang instansi vertikal.

Wakil pemerintah bertugas mengintegrasikan dan meng-koordinir instansi vertikal. Di dalam sistem asli IFA yang dibuat oleh Napoleon Bonaparte bahkan mengomandani instansi vertikal pula. Sejumlah negara tidak menciptakan PUM tersusun hirarkis, tetapi hanya instansi vertikal yang tercipta. Di sini tidak terdapat wakil pemerintah sehingga muncul apa yang disebut *fragmented field administration* (FFA) (Leemans, 1970). Koordinasi tingkat lokal antar-instansi vertikal dilakukan melalui *ad hoc* semata jika diperlukan.

Terpaut desentralisasi di negara-negara dengan wilayah besar, sistem di atas berbarengan dengan desentralisasi. Di Indonesia yang menganut IFA, karena terpaut sejarah, kebutuhan sosial-politik ekonomi dan juga visi pendiri negara maka wakil pemerintah diamanatkan pula dipegang di pundak kepala daerah. Sistem ini disebut prefektur terintegrasi.

Pada masa Hindia Belanda pernah dibuat dalam dua pos jabatan terpisah (prefektur tak-terintegrasi) dimana wakil pemerintah dipegang oleh warga Belanda sedangkan kepala daerahnya pribumi. Wakil pemerintah bertugas mengawasi kepala daerah dalam rangka kolonialisme.

Jadi dalam sistem prefektur terintegrasi PUM di daerah melekat di pundak kepala daerah. Oleh karena itu terdapat peran ganda (*dual role*). Sebagai wakil pemerintah bertugas mengawasi daerah otonom disamping mengintegrasikan dan mengkoordinir intansi vertikal di

tempatnya, serta sebagai kepala daerah menjalankan pemerintahan daerah.

Saat ini di Indonesia, PUM bahkan akan dilimpahkan ke tingkat Kabupaten/Kota diamanhi kepada Bupati/Walikota. Tetapi Bupati/ Walikota tersebut tidak disebut oleh UU sebagai wakil pemerintah. Wakil Pemerintah hanya disebutkan ke Gubernur. Sebagai wakil pemerintah, Gubernur juga mendapat kemungkinan menerima urusan sektoral. Padahal sektoral itu tersusun hirarkis ke daerah semestinya kepada instansi vertikalnya semata.

Di tingkat nasional, di tubuh kementerian dalam negeri terdapat direktorat jenderal yang mengurusi PUM. Semestinya unit PUM tersebut di bawah Presiden sehingga harus didisain di bawah sekretariat presiden atau sekretariat wakil presiden jika dimungkinkan. Hal ini karena PUM yang tersusun hirarkis ke daerah juga dalam rangka mengkoordinir dan mengintegrasikan instansi vertikal para Menteri di wilayahnya.

Wakil Pemerintah di daerah sebagai pemegang PUM, bukanlah instansi vertikal dari Kemdagri tetapi inastansi vertikal dari Presiden. Selain itu, wakil pemerintah yang dijabat oleh kepala daerah di Indonesia, diisi melalui pilkada langsung yang 100 persen mengandalkan dari hasil Pilkada tersebut tanpa intervensi sedikitpun Pemerintah.Ini tidak lazim terjadi dimanapun sebagai penganut sistem prefektur terintegrasi.

KESIMPULAN

Lembaga-lembaga yang menjalankan pemerintahan di Indonesia bukan saja jajaran eksekutif di bawah Presiden sebagai kepala pemerintahan, melainkan sejumlah Lembaga Non Struktural bermunculan yang sangat beragam dan dapat mengganggu jalannya pemerintahan. Penataan terhadap lembaga-lembaga tersebut belum memiliki titik terang.

SARAN

Untuk lembaga-lembaga yang bervariasi menjalankan fungsi pemerintahan di luar ekskeutif jajaran di bawah presiden sebagai kepala pemerintahan diperlukan harmonisasi dan standardisasi yang jelas. Harmonisasi dan standardisasi ini juga harus didukung komitmen memperbaiki sistem dari semua elemen.

Di bawah kendali jajaran ekskutif di bawah presiden sebagai kepala pemerintahan diperlukan pembenahan dengan memunculkan struktur pengendali PUM langsung di dalam sekretariat Presiden/ Wakil Presiden. Di suasana demokratis seperti sekarang ini, Pemerintah Republik Indonesia perlu memikirkan kembali sistem prefektur terintegrasi yang sudah dianut berabad-abad lamanya, apakah diganti atau sistem pilkadanya diperbaiki supaya sesuai meski tetap pilkada langsung.

Daftar Pustaka

Akbar Ali Khan, Mohd., dan M.A., Muttalib., (1982), *Theory of Local Government.* Sterling Publisher Private Ltd., New Delhi

Clarke, Michael and Stewart, John. (1991) *The Choices for Local Government; for The 1990's and Beyond,* Longmann UK.

_____. (1990) *General Management in Local Government: Getting the Balance Right.* Longmann. UK.

Cochrane, Allan. (1993) *Whatever happened to Local Government*. Open University Press, Buckingham.

Conyers, Diana. (1983) *Regional Administration and Regional Planning: A Plea for Integration.* University of Nottingham, The Hague.

Couch, Chrish. (1990). *Urban Renewal; Theory and Practice*. Mac Millan, London.

Daft, Richard, L,. (1992) *Organization Theory and Design*. West Publishing Co,. Singapore.

Daldjoeni, N,. (1992) *Seluk-beluk Masyarakat Kota*. Alumni. Bandung.

Davey, K.J.. (1988). *Pembiayaan Pemerintah Daerah: Praktek-praktek internasional dan relevansinya bagi dunia ketiga*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Devas, Nick. *et.al*.. (1989) *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Elcock, Howard. (1994). *Local Government; Policy and Management in Local Authorities.* Routledge, London, Ed.III.

Fesler, James W,. (1949). *Area and Administration*. Univ. Alabama Press. Alabama.

Leach, Steve,. Davis, Howard and Associates,. (1996). *Enabling or Disabling Local Government*. Open Univ. Press. Bristol.

Leach, Steve., Stewart, John., and Walsh, Kieron,. (1994). *The Changing Organization and Management of Local Government*. London. Mac Millan.

Leemans, A.F., (1970). *Changing Patterns of Local Government* , The Hague, IULA.

Maryanov, Gerald S,. (1958). *Decentralization in Indonesia as a Political Problems*. Cornell University Press. Itahca, New York.

Massam, Bryan. (1975). *Location and Space in Social Administration*. John Wiley & Sons. New York.

Newell, Charldean (ed). (1993).*The Effective Local Government Manager*. ICMA. Washington.

Norton, Alan, (1994). *International Handbook of Local and Regional Government*. Edward Elgar, UK.

Schneider, Hartmut and Libercier, Marie Helene. (1995) *Concept, Issues and Experiences for Building up Participatory* in "*Participatory Development"*. DCS. USA.

Smith, BC., (1985). *Decentralization: The Territorial Dimension of The State*. George Allen & Unwin Publiher. London.

KEWENANGAN PEMERINTAHAN DAERAH DALAM NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Ahmad Farhan Hamid & Saripudin

Abstrak

Tulisan ini menguraikan perkembangan kewenangan pemerintahan daerah dalam mengurus rumah tangganya sendiri (urusan pemerintahannya), yang ditutup dengan upaya melihat masa depan otonomi daerah dalam negara kesatuan Indonesia.

Kata Kunci: otonomi daerah, otonomi luas, otonomi khusus, daerah istimewa

Abstract

This paper describes the development of the authority of the regional government in governmental affairs, and it closed by an effort to see the future of regional autonomy in the unity state of Indonesia.

Keyword: *regional autonomy, special autonomy, special regional*

PENDAHULUAN

DUA puluh tahun reformasi, sejak jatuhnya Presiden Soeharto pada 21 Mei 1998, Indonesia sudah menerbitkan tiga UU Pemerintahan Daerah, 1999, 2004, dan 2014, ditambah UU Perubahan tahun 2008 yang cukup panjang. Legislasi yang banyak itu sebanding dengan 25 tahun awal Indonesia merdeka dalam tiga zaman pemerintahan, yaitu masa revolusi (1945-1950), masa Demokrasi Parlementer (1950-1959), dan masa Demokrasi Terpimpin (1959-1966), yang melahirkan empat UU, dengan beberapa UU Perubahan yang berisi hanya satu-dua pasal.

Fenomena di atas hanya mengafirmasi bahwa otonomi daerah atau tepatnya hubungan pusat dan daerah tetap menjadi isu politik

yang belum selesai. Masyarakat masih memandang otonomi daerah secara terbelah. Di satu sisi, otonomi daerah yang dibangun dikeluhkan sudah kebablasan. Megawati Soekarnoputri,[1] Hendarmin Ranadireksa (mantan Wantimpres),[2] Gunawan Sumodiningrat (Guru Besar Ekonomi UGM),[3] dan Ngestidi Prasetyo (Kepala Pusat Pengembangan Otonomi Daerah Unibraw Malang)[4], misalnya, mengeluhkan hal itu. Mereka melihat otonomi daerah sudah kebablasan karena bukan saja mengakibatkan pemekaran daerah baru yang kelewat massif, tetapi juga kewenangan terlalu luas yang diberikan kepada daerah telah memunculkan "raja-raja kecil" dan menyuburkan praktek kekuasaan yang kolusif dan koruptif. Karena itu, mereka mengusulkan perubahan disain otonomi daerah, seperti: menggeser paradigma UU Pemerintahan Daerah, dari khas birokrasi yang mengutamakan perluasan kewenangan menjadi paradigma substantif yang mengedepankan pengembangan kapasitas atau pembangunan sumber daya manusia; menghapus otonomi daerah pada tingkat kabupaten/kota dan mengalihkannya kepada provinsi; serta mempersulit pembentukan daerah baru.

Pandangan berbeda dikemukakan antara lain oleh dua guru besar Universitas Padjajaran (UNPAD) Bandung, yaitu Prof. Rizal Djalil (Guru Besar Luar Biasa FISIP UNPAD) dan Prof. Utang Suwaryo (Guru Besar Ilmu Pemerintahan FISIP UNPAD). Prof. Rizal Djalil merekomendasikan agar pemerintah dan DPR mengubah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. "Bukan lagi otonomi khusus, dia harus menjadi

[1]"Mega: Otonomi Daerah Kebablasan", *viva.co.id*, 2 Juli 2009, dalam *http://www.viva.co.id/berita/politik/71956-mega-otonomi-daerah--kebablasan*, diakses pada 1 Oktober 2018.

[2]"Otonomi Daerah Diusulkan untuk Dihapuskan", *tribunnews.com*, 20 Juli 2010, dalam *http://www.tribunnews.com/nasional/2010/07/20/otonomi-daerah-diusulkan-untuk-dihapuskan*, diakses pada 1 Oktober 2018.

[3]"Guru Besar UGM: Otonomi Daerah Kebablasan", *timlo.net*, 18 April 2012, dalam *http://www.timlo.net/baca/25883/guru-besar-ugm-otonoi-daerah-kebablasan/*, diakses pada 1 Oktober 2018.

[4]"Otonomi Daerah Kebablasan, Peran Inspektorat Mesti Diperkuat", *rri.co.id*, 23 Juni 2017, dalam*http://www.rri.co.id/purwokerto/post/berita/406526/kilas_berita/otonomi_daerah_kebablasan_peran_inspektorat_mesti_diperkuat.html*, diakses pada 1 Oktober 2018.

otonomi diperluas," katanya.[5] Sedangkan Prof. Utang Suwaryo merekomendasikan agar status otonomi khusus bisa diberikan kepada daerah lain, selain Aceh, Papua, dan Yogyakarta. "Tetapi *basic*-nya adalah kewenangan dan potensi yang dimiliki oleh daerah, bukan politis," tegas Prof. Utang. Menurutnya, otonomi daerah mempunyai nilai penting hanya bila "kesejahteraan dan kemakmuran dapat terjamin meningkat".[6]

Dua pandangan yang bertentangan di atas, otonomi daerah yang kebablasan, atau perlunya otonomi yang diperluas dan pemberlakuan otonomi khusus bukan untuk daerah tertentu saja, merupakan sedikit dari banyak isu panas seputar otonomi pemerintahan daerah dalam ketatanegaraan Imdonesia setelah reformasi politik 1998 dan perubahan konstitusi 1999-2002. Tulisan ini mencoba mengurai secara singkat sengkarut dan masa depan otonomi daerah dalam negara kesatuan Indonesia yang berdiri sejak proklamasi 1945 di atas politik desentralisasi.

REFORMASI DAN DESENTRALISASI

Kejatuhan rezim Orde Baru pada Mei 1998, diikuti dengan lahirnya keputusan-keputusan negara untak memberlakukan "*otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab*". Istilah ini dimuat dalam dua ketetapan Sidang Istimewa MPR pada bulan November 1998, yaitu Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara, dan Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang ditetapkan dalam Sidang Istimewa MPR tanggal 13 November 1998.

[5]"Setelah 14 Tahun, Otonomi Khusus Papua Masih Alami Kendala", *www.unpad.ac.id/2015/03/setelah-14-tahun-otonomi-khusus-papua-masih-alami-kendala/*, diakses 9 September 2018.
[6]*Ibid*.

Pengertian dari "*otonomi daerah yang luas, nyata, dan bertanggung jawab*" diuraikan dalam Penjelasan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yang diundangkan pada tanggal 7 Mei 1999, sebagai berikut:

> Kewenangan otonomi luas adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan di bidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama, serta kewenangan bidang lainnya yang akan ditetapkkan dengan Peraturan Pemerintah. Di samping itu, keleluasaan otonomi mencakup pula kewenangan yang utuh dan bulat dalam penyelenggaraannya mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian, dan evaluasi.
>
> Yang dimaksud dengan otonomi nyata adalah keleluasaan Daerah untuk menyelenggarakan kewenangan pemerintahan di bidang tertentu yang secara nyata ada dan diperlukan serta tumbuh, hidup, dan berkembang di daerah.
>
> Yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggung jawab adalah berupa perwujudan pertanggungjawaban sebagai konsekuensi permberian hak dan kewenangan kepada Daerah dalam wujud tugas dan kewajiban yang harus dipikul oleh Daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi, berupa peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan, dan pemerataan, serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara Pusat dan Daerah serta antar-Daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Penjelasan Umum UU Nomor 22 Tahun 1999, hanya Daerah Kabupaten dan Kota yang diberikan otonomi daerah dengan kewenangan yang luas, nyata, dan bertanggung jawab. Kewenangan otonomi untuk Kabupaten dan Kota diuraikan dalam Bab IV (Kewenangan Daerah), seperti Pasal 7, Pasal 8 ayat (1), Pasal 10, dan Pasal 11, serta Penjelasan pasal-pasal tersebut.

Sedangkan “Otonomi untuk Daerah Provinsi”, masih menurut Penjelasan Umum UU Nomor 22 Tahun 1999, “diberikan terbatas yang meliputi kewenangan lintas Kabupaten dan Kota, dan kewenangan yang tidak atau belum dilaksanakan oleh Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, serta kewenangan di bidang pemerintahan tertentu lainnya.” Dalam batang tubuh, kewenangan provinsi diatur antara lain dalam Pasal 9 dan Pasal 8 ayat (2) dalam Bab IV (Kewenangan Daerah).

UU Nomor 22 Tahun 1999, yang diikuti terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom, membatasi urusan pemerintahan di tingkat pusat dan provinsi dan mengalihkan sisanya kepada kabupaten/kota melalui mekanisme pengakuan.

OTONOMI LUAS DALAM LINTASAN SEJARAH

Gagasan otonomi luas bukanlah ide baru dalam pelaksanaan pemerintahan daerah di Indonesia. Gagasan itu sudah ada dalam perbincangan para Bapak Bangsa dalam sidang PPKI (Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia), dan undang-undang yang diterbitkan setelahnya.

Meski Penjelasan UUD 1945, Pasal 18, hanya menegaskan bahwa sebagai negara kesatuan (*eenheidsstaat*), Indonesia tidak mengenal negara dalam negara; bahwa di bawah negara hanya ada daerah, yang terdiri dari “daerah provinsi”, yang dibagi ke dalam “daerah yang lebih kecil”; dan bahwa susunan pemerintahan daerah harus “memandang dan mengingati” dasar permusya-waratan dalam sistem pemerintahan negara bagi daerah yang bersifat otonom dan hak-hak asal-usul bagi bagi daerah yang bersifat istimewa; namun, penjelasan yang demikian lahir dari suatu dialog panjang di siding PPKI pada tanggal 18 Oktober 1945.

Daerah yang bersifat otonom, ujar Dr. M. Amir (Sumatera) dalam sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945, diberi pemerintahan yang *berhak mengurus rumah-tangganya sendiri dengan seluas-*

luasnya.[7] "Pemerintahan daerah… [perlu] diberi *hak seluas-luasnya untuk mengurus keperluannya menurut pikirannya sendiri, menurut kehendaknya sendiri*…., yaitu dengan mengadakan suatu peraturan yang akan *menyerahkan kepada pemerintahan daerah kekuasaan penuh untuk mengurus keperluan daerahnya sendiri*," ajak Dr. GSSJ Ratulangie (Sulawesi).[8] Mr. Soepomo (Jawa) mengafirmasi pernyataan kedua anggota PPKI tersebut. "Di sini hal itu dicatat sebagai putusan rapat ini; kemudian, jika kita membuat undang-undang tentang pemerintahan daerah, harus dihormati keinginan rapat, bahwa pada dasarnya urusan rumah-tangga [daerah] harus diserahkan kepada pemerintah daerah, asal saja dilakukan dengan dasar permusyawaratan, dan tidak boleh membuat peraturan sendiri yang menentang dasar pemerintah pusat," kata Soepomo[9] yang pendapatnya mewarnai Penjelasan UUD 1945.

Produk undang-undang pertama yang dikeluarkan Republik Indonesia adalah UU Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah. Pasal 2 UU ini menyatakan, "Komite Nasional Daerah…, yang bersama-sama dengan dan dipimpin oleh Kepala Daerah menjalankan pekerjaan *mengatur rumah-tangga daerahnya*, asal tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang lebih luas dari padanya." Menurut Penjelasan Pasal 2, "mengatur rumah-tangga" itu digunakan untuk makna "lazimnya perkataan otonomi". Bukan otonomi Jepang, bukan otonomi Belanda, tetapi "otonomi Indonesia", yang "berdasarkan kedaulatan rakyat".

Masih menurut Penjelasan Pasal 2 UU Nomor 1 Tahun 1945, batasan dalam anak kalimat "asal tidak bertentangan dengan..." berarti "suatu kemerdekaan untuk mengatur (*vrijheid van regeting*)." Pemerintahan daerah mempunyai tiga lapangan pekerjaan dalam mengatur rumah tangga daerahnya, yaitu mengadakan aturan-aturan (otonomi), menjalankan (*uitvoeren*) aturan-aturan yang ditetapkan

[7]*Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945* (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1998), hlm. 545.

[8]*Ibid*., hlm. 545.

[9]*Ibid*., hlm. 54.

oleh Pemerintah (*medebewind* dan *self government*), dan mengadakan aturan buat suatu hal yang diperintahkan oleh undang-undang umum, dengan penetapan bahwa aturan itu harus disahkan dahulu oleh Pemerintah atasan (otonomi dan *self government*).

"Otonomi Indonesia" selanjutnya diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri, selain UU pembentukan daerah. UU Pemerintahan Sendiri 1948, Pasal 1 ayat (1) dan (2), hanya menyebut dua bentuk daerah, yaitu daerah otonom ("yang berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri") dan daerah istimewa.

Penjelasan [Umum] UU Nomor 22 Tahun 1948 menyatakan bahwa semua daerah di dalam negara Indonesia adalah daerah otonom. "Tentang dasar pemerintahan di daerah istimewa adalah tidak berbeda dengan pemerintahan di daerah biasa; kekuasaan pemerintahan ada di tangan rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Yang berbeda ialah tentang [peng]angkatan Kepala Daerahnya." Ketentuan ini ditegaskan kembali dalam Penjelasan Pasal 1 UU Nomor 22 Tahun 1948: "Keistimewaan peraturan untuk daerah istimewa dalam undang-undang ini hanya mengenai Kepala Daerah." Mekanisme pengisian kepala daerah istimewa dalam Pasal 18 ayat (5) dan (6) UU Nomor 22 Tahun 1948 itu berbeda dengan mekanisme pengisian kepala daerah otonom (biasa) dalam Pasal 18 ayat (1) dan (2).

Kewenangan atau "kemerdekaan untuk mengatur" yang dipunyai daerah otonom dijalankan atas dasar hak otonomi dan hak *medebewind* (tugas pembantuan). Hak yang akhir ini didefinisikan sebagai penyerahan tidak penuh, yaitu penyerahan kewajiban "hanya mengenai caranya menjalankan saja, sedang prinsip-prinsipnya (asas-asasnya) ditetapkan oleh Pemerintah Pusat". Kewajiban atau kewenangan apa saja yang diurus daerah tidak dirinci dalam UU Nomor 22 Tahun 1948, sebagaimana juga ditegaskan dalam UU Nomor 1 Tahun 1945 menurut prinsip pengecualian: asal tidak bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi, seperti dinyatakan

Soepomo dalam sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945. Dalam UU Nomor 22 Tahun 1948, di bagian Penjelasan, hanya disebutkan beberapa contoh urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah .[10]

Menurut Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1948, hak dan kewajiban daerah ditetapkan dalam UU pembentukannya. Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta menetapkan beberapa "urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain" yang menjadi kewenangan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY); sebanyak 12 urusan, yang diubah dalam UU Nomor 19 Tahun 1950 tentang Perubahan UU Nomor 3 Tahun 1950 menjadi 15 urusan. Kewenangan tambahan dimuat dalam ayat (4): "Urusan-urusan rumah tangga dan kewajiban-kewajiban lain dari pada yang tersebut… yang dikerjakan oleh Daerah Istimewa Yogyakarta sebelum dibentuk menurut Undang-Undang ini, dilanjutkan sehingga ada ketetapan lain dengan Undang-Undang."

Daftar urusan yang menjadi kewenangan Yogyakarta sebagai daerah istimewa, tidak berbeda dengan daftar urusan yang menjadi kewenangan Provinsi Jawa Barat yang dibentuk berdasar UU Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Barat. Pasal 4 ayat (1) UU ini, dengan merujuk UU Nomor 22 Tahun 1948, menetapkan 14 urusan yang menjadi kewenangan pemerintahan Jawa Barat. Persamaan kewenangan Yogyakarta dan Jawa Barat itu mengafirmasi kebijakan yang tidak membedakan daerah istimewa dengan daerah otonom (biasa), kecuali dalam hal pengisian jabatan kepala daerah (dan wakilnya). Pasal 4 ayat (3) UU Nomor 11 Tahun 1950 memuat janji penambahan urusan yang akan diserahkan Pemerintah (Pusat) kepada Provinsi Jawa Barat.

[10]"Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah" yang disusun oleh Kementerian Dalam Negeri tahun 2011 keliru ketika menyatakan (hlm 28) bahwa UU Nomor 22 Tahun 1948 *secara jelas menyatakan urusan-urusan yang dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah (otonomi materiil)... Terdapat 15 jenis urusan yang diserahkan kepada pemerintah daerah tanpa melihat tingkatannya*. Kekeliruan ini bukan saja pada jumlah urusan pemerintahan yang bisa dilimpahkan ke daerah (seharusnya 6 urusan, bukan 15), tetapi juga statusnya. UU Nomor 22 Tahun 1948 bukan membatasi urusan yang dilimpahkan, tetapi hanya memberi contoh urusan rumah tangga yang dapat diurus daerah.

Tabel Kewenangan Pemerintahan Daerah Masa Revolusi

No	UU Pemerintahan Sendiri	D.I. Yogyakarta	Jawa Barat
1.	Pengairan	Pengairan, Jalan-jalan, dan Gedung-gedung	Pengairan, Jalan-jalan, dan Gedung-gedung
2.	Pertanian	Pertanian, Perikanan, dan Koperasi	Pertanian, Perikanan, dan Koperasi
3.	Perhewanan	Kehewanan	Kehewanan
4.	Kesehatan	Kesehatan	Kesehatan
5.	Koperasi dan Perindustrian	Kerajinan, Perdagangan Dalam Negeri, dan Perindustrian	Kerajinan, Perdagangan, dan Perindustrian
6.	Pendidikan, Kebudayaan, dan Pengajaran	Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan	Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan
7.		Umum (Tata Usaha)	Umum (Tata Usaha)
8.		Pemerintahan Umum	Pemerintahan Umum
9.		Agraria	Agraria
10.		Perburuhan dan Sosial	Perburuhan
11.			Sosial
12.		Pengumpulan bahan makanan dan pembagianya	Pembagian (Distribusi)
13.		Penerangan	Penerangan
14.		Perusahaan	Perusahaan
15.		Lalu Lintas dan Angkutan Bermotor	

Sumber: UU Nomor 22 Tahun 1948; UU Nomor 3 Tahun 1950; UU Nomor 19 Tahun 1950 tentang Perubahan UU Nomor 3 Tahun 1950; UU Nomor 11 Tahun 1950.

Setelah sebentar menjadi negara federal atau serikat (1949-1950), Indonesia kembali menjadi negara kesatuan tahun 1950, berkat Mosi Integral Mohammad Natsir yang disampaikan dalam sidang DPR RIS tanggal 3 April 1950. UUD Sementara 1950, yang disahkan dalam siding DPR RIS tanggal 14 Agustus 1950, membagi daerah di wilayah negara Indonesia menjadi daerah otonom dan daerah swapraja (Bab IV). Daerah otonom, menurut Pasal 131 ayat (1), berhak mengurus rumah tangganya sendiri, "dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan Undang-Undang, dengan memandang dan mengingati dasar permusyawaratan dan dasar

perwakilan dalam sistem pemerintahan negara." Otonomi yang diberikan kepada daerah ditegaskan dalam Pasal 131 ayat (2): "Kepada daerah-daerah diberikan *otonomi seluas-luasnya* untuk mengurus rumah tangganya sendiri." Selain itu, ayat (3) menyatakan, "Dengan undang-undang dapat diserah-kan penyelenggaraan tugas-tugas kepada daerah-daerah yang tidak termasuk dalam urusan rumah tangganya." Daerah swapraja, menurut Pasal 132 ayat (1) UUDS 1950, kedudukannya diatur dengan UU "dengan ketentuan bahwa dalam bentuk susunan pemerintahannya harus diingat pula… dasar-dasar permusya-waratan dan perwakilan dalam sistem pemerintahan negara".

Sebelum UU yang mengatur pemerintahan daerah tersebut disahkan (baru pada awal tahun 1957), pelaksanaan otonomi daerah merujuk pada UU Nomor 22 Tahun 1948 dan UU pembentukan daerah. Sejak kembali menjadi negara kesatuan, dikeluarkan banyak UU, UU Darurat, atau Peraturan Pemerintah Pengganti UU (Perppu) tentang pembentukan daerah otonom (biasa) dan daerah istimewa, baik provinsi maupun kabupaten atau kotapraja.

Provinsi Aceh dan Provinsi Tapanuli-Sumatera Timur yang dibentuk pada tahun 1949, disatukan menjadi Provinsi Sumatera Utara melalui Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Sumatera Utara. Perppu ini diubah pada tanggal 11 Agustus 1955 dengan UU Darurat Nomor 16 Tahun 1955, yang diberlakukan surut mulai tanggal 15 Agustus 1950. Provinsi Sumatera Utara, selain diberi kewenangan mengurus rumah tangganya sendiri menurut UU Nomor 22 Tahun 1948, yang dimuat dalam Pasal 4 Perppu Nomor 5 Tahun 1950, dalam UU Darurat Nomor 16 Tahun 1955 ditambahkan Pasal 4a yang menyatakan, "Pemerintah Daerah Propinsi berhak pula mengatur dan mengurus hal-hal termasuk kepentingan daerahnya yang tidak diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat…" (Ayat (1)).

Pada tanggal 29 Nopember 1956 Aceh ditetapkan kembali sebagai provinsi otonom melalui UU Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara. Dalam UU Nomor 24 Tahun

1956, Pasal 4 ayat (1) dan (2), baik Provinsi Sumatera Utara maupun Provinsi Aceh berwenang atas urusan pemerintahan daerah yang sebelumnya menjadi kewenangan Provinsi Sumatera Utara (lama). Janji perluasan kewenangan untuk kedua provinsi tersebut juga dimuat pada Pasal 4 Ayat (3): "Hal-hal lain yang masih dikuasai oleh Pemerintah Pusat dan yang dipandang sebagai tugas-tugas yang termasuk urusan rumah-tangga dan kewajiban Propinsi pada waktunya dapat diatur dalam Peraturan Pemerintah untuk diserahkan kepada Propinsi sebagai urusan rumah-tangga dan kewajiban Propinsi."

Selain itu, Provinsi Aceh dan/atau Provinsi Sumatera Utara pun memperoleh tambahan kewenangan. Tambahan dan perluasan kewenangan Provinsi Aceh dan/atau Provinsi Sumatera Utara itu diafirmasi dalam Pasal 13 ayat (1): "… Pemerintah Daerah Propinsi berhak pula mengatur dan mengurus hal-hal termasuk kepentingan daerahnya yang tidak diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat atau tidak telah diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom bawahan dalam wilayah daerahnya…."

Provinsi Maluku juga dimekarkan. Sebagian daerahnya (Tidore dan lain-lain yang termasuk Maluku Utara) menjadi bagian provinsi baru yang dibentuk berdasar UU Nomor 15 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Irian Barat. Wilayah lain dari Provinsi Irian Barat ialah Irian Barat yang pada saat pembatalan Persetujuan Konperensi Meja Bundar (KMB) pada tanggal 21 April 1956 masih berada di dalam kekuasaan *de facto* Kerajaan Belanda tanpa persetujuan Pemerintah Indonesia. Urusan rumah tangga dan kewajiban Propinsi Irian Barat, menurut Pasal 8 UU Nomor 15 Tahun 1956, antara lain meliputi: urusan kesehatan, urusan pekerjaan umum, urusan pertanian, urusan kehewanan, urusan perikanan, urusan pendidikan, pengajaran dan kebudayaan, dan urusan sosial. "Pemerintah Propinsi bertugas pertama-tama membantu Pemerintah Pusat dalam perjuangannya untuk mengembalikan daerah ... [Irian Barat] dalam wilayah kekuasaan *de facto* Republik Indonesia."

Provinsi Kalimantan dimekarkan menjadi tiga provinsi, yaitu Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur, melalui UU Nomor 25 Tahun 1956. Ketiga provinsi ini diberi

kewenangan yang tidak berbeda dengan kewenangan yang diberikan kepada Provinsi Aceh dan Provinsi Sumatera Utara. Selain itu, urusan agraria, urusan perburuhan, dan urusan penerangan dan seterusnya dapat dilimpahkan kepada ketiga provinsi Kalimantan itu melalui Peraturan Pemerintah (Pasal 80). DPRD ketiga provinsi itu juga "berhak pula mengatur dan mengurus hal-hal, yang tidak diatur dan diurus oleh Pemerintah Pusat, kecuali apabila kemudian oleh peraturan-perundangan yang lebih tinggi diadakan ketentuan lain" (Pasal 81 ayat (1)). Provinsi keempat di Kalimantan, dibentuk melaluui UU Darurat Nomor 10 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Propinsi Kalimantan Tengah dan Pengubahan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1956. Semua urusan pemerintahan daerah yang menjadi kewenangan Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur "berlaku pula bagi Propinsi Kalimantan Tengah, dengan perubahan seperlunya" (Pasal 4).

Tabel Kewenangan Pemerintahan Daerah di Masa UUDS 1950

No	Provinsi Aceh	Provinsi Irian Barat	4 Provinsi Kalimantan
1.	Umum (Tata Usaha)	Umum (Tata Usaha)	Umum (Tata Usaha)
2.	Kesehatan	Kesehatan	Kesehatan
3.	Pekerjaan Umum	Pekerjaan Umum	Pekerjaan Umum
4.	Pertanian	Pertanian	Pertanian
5.	Kehewanan	Kehewanan	Kehewanan
6.	Perikanan Darat	Perikanan	Perikanan (Darat & Pantai)
7.	Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan	Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan	Pendidikan, Pengajaran, dan Kebudayaan
8.	Sosial	Sosial	Sosial
9.	Perindustrian Kecil		Perindustrian
10.	Penguburan mayat		Penguburan mayat
11.	Sumur bor		Pembikinan Sumur-bor,
12.	UU Gangguan		"*Hinder ordonnantie*" [UU Gangguan]
13.	Penangkapan ikan di pantai		Pemasangan dan pemakaian kawat guna pengangkutan (transportakabel)
14.	Perhubungan dan Lalu-lintas Jalan		Pengawasan pengangkutan di air dalam Propinsi
			Lalu-lintas jalan

15.	Pengambilan benda-benda tambang tidak tersebut dalam pasal 1 "*Indische Mijnwet*"		Pengambilan benda-tambang yang tidak disebut dalam pasal 1 "*Indische Mijnwet*",
16.	Kehutanan		Kehutanan
17.	Pembikinan dan penjualan es dan barang-barang cair yang mengandung zat arang		Pembikinan dan penjualan es dan barang cair yang mengandung *koolzuur*

Sumber: UU Nomor 15 Tahun 1956; UU Nomor 24 Tahun 1956; UU Nomor 25 Tahun 1956; UU Darurat Nomor 10 Tahun 1957 *jo* UU Nomor 21 Tahun 1958;

Setelah disahkannya UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, UU pembentukan daerah otonom mengatur secara berbeda kewenangan daerah otonom, mengikuti ketentuan yang dimuat dalam UU sebagai aturan induk.[11] Misalnya, Provinsi Nusa Tenggara yang dimekarkan menjadi tiga provinsi otonom, melalui UU Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur. Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 64 Tahun 1958 menyebut urusan rumah tangga dan kewajiban ketiga provinsi otonom itu meliputi: urusan tata usaha; koordinasi dari kepentingan bersama dari daerah tingkat bawahan dan pengawasan atas jalannya pemerintahan daerah bawahan itu; urusan perhubungan antara daerah dan antar kepulauan di wilayah daerahnya; dan urusan-urusan lain di lapangan perekonomian dan kesejahteraan. Menurut Pasal 4 ayat (2), penyerahan dua urusan terakhir itu dilaksanakan sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang telah berlaku atau akan diatur dengan Peraturan Pemerintah. Penjelasan Umum UU Nomor 64 Tahun 1958 menyatakan bahwa isi otonomi yang diberikan kepada daerah-daerah tingkat I dimaksud tidak mengurangi otonomi yang mengingat sejarah perkembangannya dimiliki oleh "daerah-daerah" yang telah ada di Nusa Tenggara atau daerah tingkat II yang akan dibentuk baru. Dinyatakan pula, "apabila suatu urusan yang termasuk otonomi masuk

[11]"Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah" yang disusun oleh Kementerian Dalam Negeri tahun 2011 juga keliru ketika menyatakan (hlm 29) bahwa UU Nomor 1 Tahun 1957 melimpahkan 15 urusan pemerintahan kepada daerah, seperti juga UU Nomor 22 Tahun 1948. Penjelasan UU ini bahkan menyatakan, "Karena itu perincian yang tegas, baik tentang urusan rumah-tangga Daerah maupun mengenai urusan-urusan yang termasuk tugas Pemerintah Pusat, kiranya tidak mungkin dapat diadakan."

urusan tingkat nasional, maka urusan tersebut dipegang Pemerintah Pusat yang berwenang untuk menyerahkan sebahagian atau seluruh urusan itu diselenggarakan oleh daerah tingkat I."

Perbedaan lain UU Nomor 1 Tahun 1957 dari UUDS 1950 ialah soal istilah otonomi yang dipergunakan. Jika UUDS 1950 memakai "otonomi seluas-luasnya", UU Nomor 1 Tahun 1957 justru menggunakan istilah "sistem otonomi yang riil", seperti tertuang dalam bagian Penjelasan. Otonomi riil menunjuk pada pemahaman bahwa urusan dan kepentingan pusat yang bernama kepentingan umum itu terkena hukum dinamika kehidupan kemasyarakatan, sehingga tidak mungkin untuk menetapkan secara tegas tentang urusan pemerintahan pusat dan daerah. Pasal 31 ayat (1) menentukan bahwa urusan rumah tangga daerah diatur oleh pemerintahan daerah, sehingga segala urusan yang tidak atau belum diatur oleh pemerintah pusat atau daerah tingkat atasan dapat diatur oleh daerah. Penjelasan Pasal 31 mengulang kembali janji perluasan kewenangan yang dilimpahkan kepada daerah: "Ayat (3) memberikan dasar, agar sebanyak mungkin dari urusan-urusan yang diatur oleh Pemerintah Pusat itu dialihkan menjadi urusan Daerah."

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah (selanjutnya UU Nomor 6 PNPS Tahun 1959). Penjelasan Umum UU ini menegaskan, "Politik dekonsentrasi dan desentralisasi berjalan terus dengan menjunjung faham desentra-lisasi teritorial." UU ini memasukkan dekonsentrasi, yang disebut dalam sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945, sebagai salah satu norma otonomi daerah. Dijanjikan pula, "urusan-urusan yang kini termasuk kewenangan pemerintah pusat semakin lama akan semakin banyak beralih menjadi kewenangan pemerintah daerah." Namun, beberapa kali UU ini diubah, justru ke arah sebaliknya: yaitu politik sentralisasi, dimana kepala daerah ditempatkan sebagai wakil kepala negara di daerah.

Dari 16 urusan pemerintahan yang diserahkan pemerintah kepada daerah hingga tahun 1964, hanya ada satu urusan yang diserahkan pemerintah Demokrasi Terpimpin pada tahun 1964, yaitu Perusahaan dan Proyek Negara. Adapun ke-15 urusan pemerintahan yang telah lebih dulu diserahkan ke daerah adalah: Pertanian Rakyat,

Peternakan/Kehewanan, Perikanan Darat, Pendidikan dan Kebudayaan, Kesehatan, Pekerjaan Umum, Perindustrian Kecil, Kehutanan, Perikanan Laut, Karet Rakyat, Bimbingan dan Perbaikan Sosial, Perumahan Rakyat, Kesejahteraan Buruh, Lalu Lintas Jalan, dan Pemerintahan Umum.[12]

Janji perluasan kewenangan daerah kembali terbaca dalam Penjelasan UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, yang disahkan Presiden Soekarno pada tanggal 1 September 1965.

Tentang hak otonomi Daerah kiranya tidak perlu diragu-ragukan, bahwa Pemerintah akan terus dan konsekwen menjalan-kan politik desentralisasi yang kelak akan menuju ke arah tercapainya desentralisasi teritorial yaitu meletakkan *tanggung jawab teritorial riil dan seluas-luasnya dalam tangan Pemerintah Daerah*, disamping menjalankan politik dekonsentrasi sebagai komplemen yang vital.

Melanjutkan politik yang demikian ini berarti melanjutkan segala usaha penyerahan c.q. pemberian hak-hak kepada Daerah dan kepada alat Pemerintah Pusat di Daerah. Akibatnya ialah, bahwa urusan-urusan yang kini masih ada dalam kekuasaan atau termasuk kewenangan Pemerintah Pusat secara berangsur-angsur harus dialihkan menjadi tugas dan kewenangan Daerah (disentralisir). Sudah barang tentu tindakan-tindakan penyerahan tugas wewenang kepada Daerah itu harus diimbangi dengan keuangan yang diperlukan.

Undang-undang No. 6 Tahun 1959 tetap akan merupakan pedoman dan dasar untuk menuju ke arah realisasi politik desentralisasi.

Dengan demikian urusan-urusan yang kini termasuk tugas wewenang Pemerintah Pusat semakin lama akan semakin banyak beralih menjadi tugas wewenang Daerah.

Janji politik itu senyatanya tidak ditemukan dalam batang tubuh UU Nomor 18 Tahun 1965. Secara umum pengaturan otonomi daerah

[12]Data ini diambil dari Penjelasan Pasal 93 UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

dalam UU ini tidak berbeda dengan beberapa UU/PNPS sejak 1959. UU Nomor 18 Tahun 1965 yang lahir di tengah puncak kejayaan Demokrasi Terpimpin yang sentralistik, justru mengarah pada jalan yang sebaliknya daripada jalan yang dijanjikan di atas. UU Nomor 18 Tahun 1965 menekankan kembali bahwa Kepala Daerah merupakan alat Pemerintah Pusat, bahkan lebih dari itu UU menempatkan Kepala Derah "sebagai orang kepercayaan Presiden". Relasi demikian, menurut Penjelasan Umum UU adalah untuk menjamin "suatu keseimbangan yang harmonis antara Pusat dan Daerah, dimana Daerah akan lebih mendekati Pusat dan tidak dapat dilepaskan dari hubungan Pusat, sebaliknya pula Pusat tidak dapat lepas dari Daerah."

UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dalam Penjelasan Umum menyatakan bahwa daerah dibentuk berdasarkan dua asas: desentralisasi dan dekonsentrasi. Daerah yang dibentuk dengan asas desentralisasi disebut daerah otonom, baik Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II, dengan titik berat otonomi daerah diletakkan pada Daerah Tingkat II (Pasal 11 ayat (1)). Sedang daerah yang dibentuk berdasarkan asas dekonsentrasi, disebut wilayah administratif, berwenang menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di daerah. Selain asas desentralisasi dan dekonsentrasi, UU juga mengakui pelimpahan wewenang kepada daerah melalui tugas perbantuan.

Kewenangan daerah otonom diatur dalam Pasal 7: "Daerah berhak, berwenang dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku." Sistem ini disebut "otonomi yang nyata dan bertanggung jawab". Menurut Penjelasan Umum UU Nomor 5 Tahun 1974, istilah "seluas-luasnya" tidak lagi dipergunakan karena berdasarkan pengalaman istilah tersebut ternyata dapat menimbulkan kecenderungan pemikiran yang dapat membahaya-kan keutuhan Negara Kesatuan dan tidak serasi dengan maksud dan tujuan pemberian otonomi kepada daerah sesuai prinsip-prinsip yang digariskan di dalam Garis-garis Besar Haluan Negara. Yaitu untuk melancarkan pembangunan di seluruh pelosok negara, mempertinggi tingkat kesejahteraan rakyat seluruhnya, membina kestabilan politik

dan kesatuan bangsa, serta membangun hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan daerah atas dasar keutuhan Negara Kesatuan.

PERUBAHAN KONSTITUSI DAN SISTEM OTONOMI DAERAH

Dari sekilas lintasan sejarah pemberlakuan otonomi daerah di atas (1945-1999), dapat dipahami bahwa UU Nomor 22 Tahun 1999 menghadirkan politik baru desentralisasi, yang berbeda dari sebelumnya. Yaitu melakukan pembatasan pada kewenangan pemerintah pusat dan provinsi, yang kemudian dijabarkan secara jelas dan spesifik dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom yang disahkan pada tanggal 6 Mei 2000. UU Nomor 22 Tahun 1999 menyerahkan semua sisa urusan pemerintahan (*residual functions*) kepada daerah kabupaten/kota, yaitu selain 25 urusan pemerintah pusat dan 20 urusan provinsi menurut PP Nomor 25 Tahun 2000.

Pasal 9 ayat (1) PP Nomor 25 Tahun 2000 memerintahkan kepada Pemerintah Daerah dalam melaksanakan kewenangannya yang belum ada ketentuannya, untuk menunggu diterbitkannya ketentuan dimaksud. MPR melalui Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyeleng-garaan Otonomi Daerah, yang dihasilkan Sidang Tahunan MPR Agustus 2000, kecewa dengan pelaksanaan otonomi daerah yang cenderung dianggap bukan sebagai amanat konstitusi, sehingga kebijakan sentralisasi tetap kuat dan proses desentralisasi menjadi terhambat. Faktor lainnya yang menghambat pelaksanaan otonomi daerah, menurut MPR, ialah "adanya kewenangan melekat pada berbagai pihak". Karena itu, MPR merekomendasikan kepada Pemerintah dan DPR untuk, antara lain: agar menerbitkan keseluruhan peraturan pelaksanaan otonomi daerah menurut UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, paling lambat hingga akhir Desember 2000. Sehingga pelaksanaan otonomi daerah secara penuh bagi daerah yang sanggup bisa dimulai sejak 1 Januari 2001. Sementara bagi daerah yang belum mempunyai

kesanggupan, maka dapat memulai pelaksanaannya secara bertahap. MPR menegaskan, apabila keseluruhan peraturan pelaksanaan kedua UU tersebut belum terbit hingga akhir Desember 2000, maka "daerah yang mempunyai kesanggupan penuh untuk menyelenggarakan otonomi diberikan kesempatan untuk menerbitkan peraturan daerah yang mengatur pelaksanaan-nya. Jika peraturan pemerintah telah diterbitkan, peraturan daerah yang terkait harus disesuaikan dengan peraturan pemerintah dimaksud."

Selain itu, Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 juga merekomendasikan kepada DPR dan Pemerintah untuk melakukan revisi yang bersifat mendasar terhadap UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999. "Revisi dimaksud dilakukan sebagai upaya penyesuaian terhadap Pasal 18 Undang-Undang Dasar 1945, termasuk *pemberian otonomi bertingkat* terhadap provinsi, kabupaten/kota, desa/nagari/marga, dan sebagainya."

MPR tahun 2000 telah melakukan perubahan konstitusi yang kedua, antara lain, terhadap Pasal 18 UUD 1945 (menjadi tujuh ayat), termasuk menambahkan Pasal 18A dan Pasal 18B. Pasal 18 menyatakan daerah (provinsi, kabupaten, dan kota) "mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas perbantuan" (ayat (2)). "Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat" (ayat (5)). "Pemerintah daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan" (ayat (6)). "Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah… diatur dengan undang-undang yang memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah" (Pasal 18A ayat (1)). Kewenangan atau "Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang" (ayat (2)).

Ketentuan baru konstitusi di atas memang tidak membedakan kewenangan provinsi dengan kewenangan kabupaten/kota. Tetapi, MPR yang mengubah Pasal 18 itu menafsirkannya melalui lampiran

Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000, yang menyebutkan adanya *pemberian otonomi bertingkat* terhadap provinsi, kabupaten/kota, dan desa atau nama lainnya. Kebijakan otonomi daerah yang digariskan MPR diarahkan pada pencapaian empat sasaran, yaitu: (1) peningkatan layanan publik dan pengembangan kreatifitas masyarakat serta aparatur pemerintah di daerah; (2) *kesetaraan hubungan* antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antar-pemerintah daerah *dalam kewenangan dan keuangan*; (3) untuk menjamin peningkatan rasa kebangsaan, demokrasi, dan kesejahteraan masyarakat di daerah; dan (4) menciptakan ruang yang lebih luas bagi kemandirian daerah.

Hasil evaluasi pemerintah pada tahun 2002 dan 2003 menemukan serangkaian permasalahan dalam implementasi UU Nomor 22 Tahun 1999, yaitu terkait konsepsi dasar otonomi daerah yang menimbulkan penafsiran yang berbeda diantara *stakeholder*; implementasi yang cenderung menimbulkan friksi antar tingkat pemerintahan dalam pengelolaan kewenangan; pembentukan perangkat daerah yang cenderung menyebabkan inefisiensi; pengelolaan personil daerah yang terdistorsi kepentingan politik; pengelolaan keuangan daerah yang cenderung boros dan kurang akuntabel; penyimpangan dalam penggunaan wewenang yang dimiliki anggota DPRD; dan menurunnya mutu pelayanan kepada masyarakat.[13] Dengan temuan-temuan itu pemerintah mengajukan RUU Perubahan atas UU Nomor 22 Tahun 1999 kepada DPR, yang membentuk Panitia Khusus untuk membahasnya.

Di akhir masa tugas periode 1999-2004, DPR dan Pemerintah menyepakati RUU Perubahan tersebut pada tanggal 29 September 2004, yang disahkan menjadi UU baru mengingat banyak dan signifikannya perubahan yang dilakukan, yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Selain mengubah mekanisme pengisian jabatan kepala daerah, dari pemilihan oleh DPRD menjadi pemilihan langsung oleh rakyat, UU Nomor 32 Tahun 2004 juga

[13]"Penjelasan Pemerintah sebagai Pengantar Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah", hlm 4-5. File diakses dari situs *www.parlemen.net*.

menerapkan prinisp "*concurrence function*" dalam pembagian urusan pemerintahan di luar urusan absolut[14] pemerintah (pusat). Berbeda dengan UU Nomor 22 Tahun 1999 yang menganut *residual functions*, pelimpahan semua sisa urusan pemerintahan kepada daerah kabupaten/kota.

Prinsip otonomi seluas-luasnya ditafsirkan dalam arti bahwa daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan, di luar yang menjadi urusan pemerintah (pusat), yaitu politik luar negeri; *pertahanan; keamanan; yustisi; moneter dan fiskal nasional; dan agama*, sebagaimana disebut dalam Pasal 10 ayat (3) UU Nomor 32 Tahun 2004. Keterangan urusan yustisi dalam Penjelasan Pasal 10 ayat (3) menunjukkan adanya perluasan kewenangan pemerintah. Ayat (5) Pasal 10 menambahkan kewenangan lain dari pemerintah (pusat), yaitu "urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah di luar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3)", tetapi tanpa perincian sebagaimana dimuat dalam Pasal 7 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999.

Urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah terdiri atas urusan wajib dan urusan pilihan. Dalam hal urusan wajib, ada 16 urusan yang sama yang diserahkan kepada provinsi dan kabupaten/kota *sesuai skalanya* (Pasal 11 ayat (3) *jo* Pasal 13 ayat (1), dan Pasal 14 ayat (1)). Sesuai prinisp otonomi yang nyata, dimana daerah menangani urusan pemerintahan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah, maka sebagaimana ditegaskan dalam Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004, isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya.

Ketentuan "sesuai skala" daerah di atas menandakan bahwa urusan pemerintahan itu bersifat *concurrence*. Dalam prinisp

[14]Istilah urusan absolut didapat dalam "Penjelasan Pemerintah sebagai Pengantar Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah", hlm 5, yaitu "urusan pemerintahan yang bersifat absolut (tidak akan diserahkan kepada Daerah)".

konkuransi ini penyelenggaraan urusan pemerintahan menjadi "saling terkait, tergantung, dan sinergis sebagai satu sistem pemerintahan" antar pemerintah, provinsi, dan kabupaten/kota (Pasal 11 ayat (2) UU Nomor 32 Tahun 2004). Artinya, urusan pemerintahan itu penanganannya dalam bagian atau bidang tertentu dapat dilaksanakan bersama antara Pemerintah dan pemerintah daerah. Penjelasan Umum UU Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan, "Setiap urusan yang bersifat *concurrent* senantiasa ada bagian urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, ada bagian urusan yang diserahkan kepada Provinsi, dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada Kabupaten/Kota."

Terhadap urusan pemerintahan yang bersifat konkuren itu pemerintah pusat mempunyai kewenangan atas suatu urusan pemerintahan pada level yang berskala nasional atau lintas provinsi; provinsi mempunyai kewenangan dengan skala provinsi atau lintas kabupaten/kota; dan kabupaten/kota mempunyai kewenangan skala kabupaten/kota, yakni atas 31 urusan pemerintahan yang didesentralisasikan menurut PP Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Untuk itu, pemerintah membuat pengaturan dalam bentuk Norma, Standar, Prosedur dan Kriteria (NSPK) yang dijadikan acuan bagi pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya.

Tamin (2004) melihat sisi lain perbedaan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004. UU Nomor 22 Tahun 1999 *vide* PP Nomor 25 Tahun 2000 mengatur *pembagian kewenangan* antara pemerintahan daerah (provinsi dan kabupaten/ kota), dimana jelas kewenangan masing-masing, sehingga UU tidak memberi ruang kepada pemerintah untuk mencampuri urusan yang telah menjadi kewenangan provins atau kabupaten/kota. Provinsi juga tidak mencampuri urusan-urusan kabupaten/kota. UU Nomor 32 Tahun 2004 menganut paham *pembagian urusan*. Padahal, urusan pemerintahan adalah isi dari kewenangan. Maka dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 itu kewenangan daerah hanya sebatas urusan yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, yang bertambah apabila ada penyerahan urusan baru dari pemerintah.

Masih menurut Tamin, "mekanisme [desentralisasi] yang demikian lagi-lagi mirip model dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974". Meski tidak skeptis, ia menilai "konsep otonomi daerah yang akan dikembangkan tampaknya berjiwa sentralistik."

Tabel Urusan Pemerintahan Pusat di Era Reformasi

UU No. 22 Tahun 1999	UU No. 32 Tahun 2004	UU No. 23 Tahun 2014
1. Politik luar negeri	1. Politik luar negeri	1. Politik luar negeri
2. Pertahanan dan Keamanan	2. Pertahanan 3. Keamanan	2. Pertahanan 3. Keamanan
3. Peradilan	4. Yustisi	4. Yustisi
4. Moneter dan fiskal	5. Moneter dan fiskal nasional	5. Moneter dan fiscal nasional
5. Agama	6. Agama	6. Agama
6. Kewenangan bidang lain	7. Urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan [absolut]	7. Urusan pemerintahan konkuren [skala nasional]
-	-	8. Urusan pemerintahan Umum

UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah melalui Bab III Kekuasaan Pemerintahan, tampak membangun konstruksi berpikir yang cenderung sentralistik. Merujuk pada hasil perubahan UUD 1945, antara lain Pasal 4 ayat (1) dalam Bab III Kekuasaan Pemerintahan Negara dan Pasal 17 dalam Bab V Kementerian Negara, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan memang menjadi "pembatas" otonomi daerah, yang disebut dalam UU Nomor 22 Tahun 1948 sebagai "penyerahan [kewenangan] tidak penuh". Tetapi politik desentralisasi tidak terkait dengan Bab III dan Bab V UUD 1945; diatur tersendiri dalam Bab VI Pemerintahan Daerah. Artinya, sumber norma dasar atau filosofinya berbeda.

Perspektif yang cenderung sentralistik itu tercermin dari definisi desentralisasi dalam Pasal 1 angka 8 UU Nomor 23 Tahun 2014, yaitu "Desentralisasi adalah penyerahan *Urusan Pemerintahan* oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi." Sementara dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004, desentralisasi didefinisikan sebagai *penyerahan wewenang pemerintahan*. Definisi desentralisasi sebagai "penyerahan urusan pemerintahan" dimuat sebelumnya dalam Pasal 1 huruf b UU Nomor 5 Tahun 1974, sebagai pembaruan dari frasa

"urusan rumah tangga daerah" yang termuat dalam UU Nomor 22 Tahun 1948, UU Nomor 1 Tahun 1957, dan UU Nomor 18 Tahun 1965.

UU Nomor 23 Tahun 2014 membagi urusan pemerintahan ke dalam tiga kelompok, yaitu urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum (Pasal 9 ayat (1)). Pemerintah pusat bukan saja berwenang atas urusan pemerintahan absolut dan konkuren dalam skala nasional, tapi juga urusan pemerintahan umum yang merupakan "kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan" (Pasal 9 ayat (5)). Rincian urusan pemerintahan umum dimuat dalam Pasal 25 ayat (1). "Urusan pemerintahan umum… dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing," tegas ayat (2) Pasal 25. Pelimpahan kewenangan sesuai asas dekonsentrasi itu diafirmasi dalam Penjelasan Umum UU Nomor 23 Tahun 2014: "Presiden dalam pelaksanaan urusan pemerintahan umum di Daerah melimpahkan kepada gubernur sebagai kepala pemerintahan provinsi dan kepada bupati/wali kota sebagai kepala pemerintahan kabupaten/kota."

Tabel Urusan Pemerintahan Daerah di Era Reformasi

UU No. 22 Tahun 1999	**UU No. 32 Tahun 2004**	**UU No. 23 Tahun 2014**
Provinsi	**Provinsi**	**Pemerintah (Pusat), Provinsi, Kabupaten/Kota**
1. Kewenangan dalam bidang pemerintahan yang bersifat lintas Kabupaten dan Kota:	1. Urusan pemerintahan [konkuren] yang wajib dalam skala provinsi:	1. Urusan pemerintahan [konkuren yang bersifat] wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar:
a. Pekerjaan umum	a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan	a. Pendidikan
b. Perhubungan	b. Perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang	b. Kesehatan
c. Kehutanan	c. Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat	c. Pekerjaan umum dan penataan ruang

d. Perkebunan	d. Penyediaan sarana dan prasarana umum	d. Perumahan rakyat dan kawasan permukiman
2. Kewenangan dalam bidang pemerintahan tertentu lainnya:	e. Penanganan bidang kesehatan	e. Ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat
a. Perencanaan dan pengendalian pembangunan regional secara makro	f. Penyelenggaraan pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial	f. Sosial
b. Pelatihan bidang tertentu, alokasi sumber daya manusia potensial, dan penelitian yang mencakup wilayah Propinsi	g. Penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota	2. Urusan pemerintahan [konkuren yang bersifat] wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar:
	h. Pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota	a. tenaga kerja
c. Pengelolaan pelabuhan regional	i. Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota	b. Pemberdayaan perempuan dan pelindungan anak
d. Pengendalian lingkungan hidup		c. Pangan
e. Promosi dagang dan budaya/ pariwisata	j. Pengendalian ling-kungan hidup	d. Pertanahan
f. Penanganan penyakit menular dan hama tanaman	k. Pelayaran pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota	e. Lingkungan hidup
g. Perencanaan tata ruang propinsi	l. Pelayanan kependu-dukan, dan catatan sipil	f. Administrasi kependu-dukan dan pencatatan sipil
3. Kewenangan yang tidak atau belum dapat dilaksanakan Daerah Kabupaten dan Daerah Kota	m. Pelayanan administrasi umum pemerintahan	g. Pemberdayaan masyarakat dan Desa
	n. Pelayanan adminis-trasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota	h. Pengendalian penduduk dan keluarga berencana
	o. Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum	i. Perhubungan

	dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota	
	p. Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan	j. Komunikasi dan informatika
	2. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan	k. Koperasi, usaha kecil, dan menengah
Kabupaten/Kota	**Kabupaten/Kota**	l. Penanaman modal
1. Semua kewenangan pemerintahan selain kewenangan pemerintah dan provinsi	-	m. Kepemudaan dan olah raga
2. Bidang pemerintahan yang *wajib* dilaksana-kan:	1. Urusan pemerintahan [konkuren] yang *wajib* dalam skala kabupaten/ kota[sama dengan butir a-p poin 1 kewenangan provinsi di atas, dengan perubahan butir o menjadi "Penyelenggaraan pelayanan dasar lain-nya".]	n. Statistik
a. Pekerjaan umum		o. Persandian
b. Kesehatan		p. Kebudayaan
c. Pendidikan dan kebudayaan		q. Perpustakaan
d. Pertanian		r. Kearsipan
e. Perhubungan		3. Urusan pemerintahan [konkuren yang bersifat] pilihan:
f. Industri dan perdagangan		
g. Penanaman modal	2. Urusan pemerintahan kabupaten/kota yang bersifat pilihan	a. Kelautan dan perikanan
h. Lingkungan hidup		b. Pariwisata
i. Pertanahan		c. Pertanian
j. Koperasi		d. Kehutanan
k. Tenaga kerja		e. Energi dan sumber daya minerl
		f. Perdagangan
		g. Perindustrian
		h. Transmigrasi

DAERAH ISTIMEWA

Sejak diakui dalam Pasal 18 UUD 1945, daerah istimewa tidak mengalami perkembangan pengaturan yang berarti, kecuali di era reformasi. Pasal 1 ayat ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1948 menjelaskan hak suatu daerah diberi status istimewa, yaitu hak-hak

asal-usul daerah itu pada zaman sebelum Republik Indonesia berdiri, dimana ia mempunyai pemerintahan sendiri yang bersifat Istimewa. Alasan ini diberlakukan untuk Yogyakarta. Ketentuan serupa ditemukan juga dalam UU Nomor 1 Tahun 1957. Bahkan, Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 1 Tahun 1957 memungkinkan daerah istimewa pada zaman sebelum RI, yang disebut daerah *swapraja*, dapat ditetapkan menjadi daerah otonom biasa (*swatantra*).

Adapun urusan rumah tangga atau urusan pemerintahan dari daerah istimewa tidak diatur secara khusus. Penjelasan UU Nomor 22 Tahun 1948 menyatakan, "Tentang dasar pemerintahan di daerah istimewa adalah tidak berbeda dengan pemerintahan di daerah biasa; kekuasaan pemerintahan ada di tangan rakyat (Dewan Perwakilan Rakyat Daerah). Yang berbeda ialah tentang [peng]angkatan Kepala Daerahnya." Menurut Penjelasan Pasal 1 UU Nomor 22 Tahun 1948, "Cara pemerintahannyapun dalam daerah-daerah istimewa itu diatur sama dengan lain-lain daerah, berdasarkan kedaulatan rakyat. Keistimewaan peraturan untuk daerah istimewa dalam undang-undang ini hanya mengenai Kepala Daerah."

Pasal 18 ayat (5) dan (6) UU Nomor 22 Tahun 1948 menentukan bahwa kepala (dan wakil kepala) daerah istimewa diangkat oleh Pemerintah dari keturunan keluarga yang berkuasa di daerah itu dengan syarat-syarat kecakapan, kejujuran dan kesetiaan dan dengan mengingat adat istiadat di daerah itu." Ketentuan yang sama ditemukan dalam Pasal 25 ayat (1) dan (2) UU Nomor 1 Tahun 1957. Sedangkan mekanisme pengisanian kepala daerah otonom (biasa) diatur berbeda, dalam Pasal 18 ayat (1) dan (2) UU Nomor 22 Tahun 1948, *jo* Pasal 6 dan Pasal 24 UU Nomor 1 Tahun 1957, yang menetapkan kepala daerah dan wakilnya dipilih oleh DPRD dan disahkan oleh Presiden untuk provinsi dan oleh Menteri Dalam Negeri untuk Kabupaten/Kota (Besar). Pasal 23 UU Nomor 1 Tahun 1957 dan penjelasannya bahkan mengamanat-kan agar dibentuk UU tersendiri yang mengatur pengisian jabatan kepala daerah melalui pemilihan langsung oleh rakyat.

Tabel diatas menujukkan kewenangan yang sama antara daerah istimewa (Yogyakarta) dan daerah otonom biasa (Jawa Barat) dalam hal urusan rumah tangga atau urusan pemerintahan daerah.

Selain Yogyakarta, dengan alasan yang sama, status daerah istimewa diberikan juga kepada tiga kabupaten di Kalimantan, yaitu Berau, Bulongan, dan Kutai melalui UU Darurat Nomor 3 Tahun 1953. Status daerah istimewa ketiga kabupaten tersebut dihapus melalui UU Nomor 27 Tahun 1959 tentang Penetapan UU Darurat Nomor 3 Tahun 1953, yang ditandatangani Pejabat Presiden RI Sartono pada tanggal 26 Juni 1959. Demokrasi Terpimpin di masa puncaknya melanjutkan "kebijakan" meng-hapus daerah istimewa, sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 18 Tahun 1965, Pasal 88 ayat (2a), yang menyatakan, "Sifat istimewa sesuatu Daerah… berlaku terus hingga dihapuskan." Penjelasan Pasal 1 dan 2 UU Nomor 18 Tahun 1965 menegaskan, "Kecuali keistimewaan yang ada pada ketiga Daerah dimaksud di atas, yaitu Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Daerah Istimewa Yogyakarta dan Daerah Istimewa Aceh, status atau sifat istimewa bagi Daerah-daerah lain tidak akan diadakan lagi. *Pada saatnya diharapkan bahwa status atau sifat istimewa bagi Yogyakarta dan Aceh akan hapus*."

Provinsi Aceh diberi status daerah istimewa berdasarkan Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No. I/Missi/1959, dalam rangka mengakhiri pergolakan bersenjata di Bumi Serambi Makkah. Pasal 88 ayat (2a) UU Nomor 18 Tahun 1965 menyebut dua alasan berbeda pemberian status daerah istimewa kepada Yogyakarta dan Aceh. Jika Yogyakarta merujuk pada *kedudukan dan hak-hak asal-usul* dalam Pasal 18 UUD 1945, maka Aceh dijadikan daerah istimewa "atas alasan lain". Dengan alasan yang berbeda itu, Gubernur Aceh pun tidak diangkat menurut mekanisme khusus pengisian jabatan kepala (dan wakil kepala) daerah istimewa, tetapi pada mekanisme biasa daerah otonom.

"Alasan lain" keisimewaan Aceh itu diuraikan dalam Penjelasan Pasal 1 dan 2 UU Nomor 18 Tahun 1965, yaitu "sebutan Daerah Istimewa Aceh dengan *keistimewaannya yang terletak dalam suatu kebijaksanaan khusus* Pemerintah Pusat *terhadap beberapa*

bidang urusan pemerintahan". Dalam Keputusan Perdana Menteri Republik Indonesia No. I/Missi/1959, keistimewaan Aceh terletak pada tiga bidang: agama, peradatan, dan pendidikan.

UU Nomor 5 Tahun 1974 memang tidak lagi bermaksud menghapus daerah istimewa, tetapi Penjelasan Pasal 93 UU ini telah "memangkas" keistimewaan Aceh. "Sebutan 'Daerah Istimewa Aceh' masih teap berlaku, dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan di Propinsi Daerah Istimewa Aceh tersebut sama dengan penyelenggaraan pemerintahan di Daerah Tingkat I lainnya, dengan wewenang mengurus urusan rumah tangganya sesuai dengan Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1965." Status daerah istimewa menjadi tinggal sebut, karena kewenangan Aceh harus disesuaikan dengan UU pembentukan Provinsi Aceh sebagai daerah otonom (biasa).

Ketentuan lain UU Nomor 5 Tahun 1974 yang terkait terdapat pada Bab VIII Aturan Peralihan, yaitu Pasal 91 huruf b, yang mengatur kedudukan Kepala dan Wakil Kepala Daerah Istimewa Yogyakarta yang tidak terikat pada ketentuan masa jabatan, syarat dan cara pengangkatan kepala dan wakil kepala daerah otonom dalam UU ini.

Di awal era reformasi, pemerintah mencabut status Aceh sebagai daerah operasi militer (DOM). Setelah itu, isi keistimewaan Aceh kembali dibicarakan. UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dalam Pasal 122 memuat ketentuan yang tidak berbeda dengan UU Nomor 5 Tahun 1974, yaitu: "Keistimewaan untuk Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta…, adalah tetap dengan ketentuan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Propinsi Istimewa Aceh dan Propinsi Istimewa Yogyakarta didasarkan pada undang-undang ini." Tanpa klausul pengeculian untuk keistimewaannya. Hanya saja, Penjelasan Pasal 122 UU Nomor 22 Tahun 1999 mengakui keistimewaan Aceh karena perannya dalam sejarah perjuangan kemerdekaan nasional, dengan isi keistimewaan "berupa pelaksanaan kehidupan beragama, adat, dan pendidikan serta memperhatikan peranan ulama dalam penetapan kebijakan Daerah". Ini berarti, ada tambahan isi dari tiga bidang

keistimewaan versi missi Hardi, yaitu agama, peradatan, dan pendidikan. UU Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Kesitimewaan Aceh, menjabarkan ke-4 bidang keistimewaan Aceh tersebut. Meski demikian, syariat Islam ditegaskan sebagai bagian keistimewaan Aceh di bidang agama, dan keistimewaan di bidang peranan ulama dalam penetapan kebijakan daerah juga mencakup kebijakan mengenai tatanan ekonomi yang Islami.

Berbeda dengan Aceh, isi keistimewaan Yogyakarta tidak bertambah dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. Penjelasan Pasal 122 UU ini menyatakan bahwa isi keistimewaan Yogyakarta "adalah Pengangkatan Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Sultan Yogyakarta dan Wakil Gubernur dengan mempertimbangkan calon dari keturunan Paku Alam yang memenuhi syarat sesuai dengan undang-undang ini."

Keistimewaan Yogyakarta dikukuhkan dan ditambahkan dalam UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta. Kewenangan istimewa DIY ditempatkan sebagai wewenang tambahan, yaitu: (a). tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; (b). kelembagaan pemerintah daerah DIY: (c). kebudayaan; (d). pertanahan; dan (e). tata ruang (Pasal 7 ayat (2)). "Penyelenggaraan kewenangan dalam urusan Keistimewaan… didasarkan pada nilai-nilai kearifan lokal dan keberpihakan kepada rakyat" (Pasal 7 ayat (3)). Ketentuan lebih lanjut mengenai kewenangan dalam urusan keistimewaan, menurut Pasal 7 ayat (4)), diatur dengan Peraturan Daerah Istimewa DIY (Perdais).

DAERAH KHUSUS DAN DAERAH OTONOMI KHUSUS

Pasal 6 UU Nomor 5 Tahun 1974 mengakui "susunan pemerintahan dalam bentuk lain" untuk Jakarta sebagai Ibukota Negara. Jakarta sebagai Ibukota Negara diberi status daerah khusus, menjadi Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta, melalui UU Nomor 2 PNPS Tahun 1961 tentang Pemerintahan DKI Jakarta Raya. Sebelumnya Jakarta berstatus Daerah Tingkat I (provinsi) berdasarkan

Pasal 2 ayat (1) UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah. Kekhususan Jakarta menurut UU Nomor 2 PNPS Tahun 1961 ialah pemerintahannya "dikuasai (langsung) oleh Presiden Republik Indonesia melalui Menteri Pertama".

Kedudukan Gubernur DKI Jakarta bertanggung jawab kepada Presiden dan mendapat bimbingan dan petunjuk menteri, masih termuat dalam UU Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, tepatnya Pasal 10. Kekhususan DKI Jakarta yang lain adalah otonomi daerahnya berada pada tingkat provinsi, sedang daerah di bawahnya, yaitu kotamadya, bersifat administratif. Karena itu, DPRD hanya ada pada provinsi. Namun dalam UU Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta, kedudukan khusus Presiden dan menteri demikian ditiadakan. Otonomi tetap pada lingkup provinsi. Namun, Pemerintah Propinsi DKI Jakarta melimpahkan *kewenangan yang luas* kepada Kotamadya dan Kabupaten Administrasi *dalam rangka peningkatan pelayanan kepada masyarakat* oleh, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 ayat (4).

UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, hanya mengakui penyelenggaraan urusan pemerintahan DKI Jakarta "menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya" (Pasal 1 angka 2). Otonomi Provinsi DKI Jakarta kembali ditegaskan pada tingkat provinsi (Pasal 9 ayat (1)), dengan penyelenggaraan pemerintahannya dilaksanakan menurut asas otonomi, asas dekonsentrasi, asas tugas pembantuan, dan kekhususan sebagai Ibukota Negara (Pasal 9 ayat (2) *jo* Pasal 26). Kekhususan DKI Jakarta dalam urusan pemerintahan dijelaskan dalam Pasal 26 ayat (4), yaitu kewenangan yang "meliputi penetapan dan pelaksanaan kebijakan dalam bidang: a. tata ruang, sumber daya alam, dan lingkungan hidup; b. pengendalian penduduk dan permukiman; c. transportasi; d. industri dan perdagangan; dan e. pariwisata." Pasal 26 ayat (6) menambahkan kewenangan lain di bidang budaya: "Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melestarikan dan

mengembangkan budaya masyarakat Betawi serta melindungi berbagai budaya masyarakat daerah lain yang ada di daerah Provinsi DKI Jakarta."

Kekhususan lain dalam UU Nomor 29 Tahun 2007 terkait ketentuan pemenang pemilihan kepala daerah secara langsung. Pasangan calon gubernur dan wakil gubernur DKI Jakarta harus memperoleh suara lebih dari 50% (Pasal 11 ayat (1)). Apabila tidak ada pasangan calon yang memperoleh suara lebih dari 50%, maka diadakan pemilihan langsung putaran kedua, yang diikuti oleh pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua pada putaran pertama (ayat (2)), dimana pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak ditetapkan sebagai pemenang. Pasal 26 ayat (7) UU Nomor 29 Tahun 2007 kembali menghidupkan lembaga pertanggungjawaban Gubernur DKI Jakarta kepada Presiden, yaitu "dalam penyelenggaraan kewenangan dan urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), ayat (4), dan ayat (5)" Pasal 26.

Susunan pemerintahan dalam bentuk khusus yang lain, baru disebut dalam UU Nomor 22 Tahun 1999, yaitu tawaran solusi "otonomi khusus dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia" kepada Provinsi Daerah Tingkat I Timor Timur (Pasal 118 ayat (1)). "Peraturan mengenai penyelenggaraan otonomi khusus…, ditetapkan dengan undang-undang," demikian bunyi ayat (2) Pasal 118. Dalam Penjelasan Pasal 18 ayat (1) dinyatakan, "Pemberian otonomi khusus kepada Provinsi Daerah Tingkat I Timor Timur didasarkan pada perjanjian bilateral antara Pemerintah Indonesia dan Pemerintah Portugal di bawah supervisi Perserikatan Bangsa-bangsa."

Tawaran otonomi khusus itu diajukan Pemerintah Indonesia kepada Portugal dan PBB dalam perundingan penyelesaian masalah Timor Timur sejak bulan Desember 1998. Meski tawaran itu tidak diterima dan Pemerintah Indonesia dengan cepat menyetujui opsi jajak pendapat, yang berakibat lepasnya Timor Timur dari NKRI, tetapi otonomi khusus yang ditawarkan Pasal 118 UU Nomor 22 Tahun 1999 (yang diundangkan tanggal 7 Mei 1999) telah menjadi tonggak tersendiri dalam sejarah otonomi daerah di Indonesia.

Menurut penulis (Hamid, 2006: 41-44), usulan otonomi khusus ini dibahas tokoh-tokoh partai politik Aceh, termasuk dirinya, yang didampingi M. Amien Rais, saat bertemu Presiden B.J. Habibie di kediamannya tanggal 30 Agustus 1999. Presiden Habibie secara verbal menyetujui otonomi khusus bagi Aceh sebagai solusi penyelesaian masalah Aceh. Status Aceh sebagai daerah otonomi khusus itu dimuat dalam surat Simpul Bersama Anggota DPR/MPR RI asal Aceh tertanggal 11 Oktober 1999 kepada Pimpinan MPR dan Pimpinan Fraksi-fraksi MPR yang tengah menggelar Sidang Umum MPR, dengan isi kekhususan Aceh meliputi seluruh urusan pemerintahan kecuali tiga bidang saja, yaitu hubungan luar negeri, pertahanan eksternal, dan moneter-fiskal. Dalam hal pembagian hasil sumber daya alam (umum, minyak dan gas bumi), berbagai kalangan di Aceh sejak awal reformasi juga menuntut bagian 80% untuk Aceh dan 20% untuk pemerintah pusat. Sidang Umum MPR 1999 menerima usulan status otonomi khusus untuk Aceh, juga Irian Jaya, di samping langkah untuk menyelesaikan kasus Aceh secara berkeadilan dan bermartabat. Kedua keputusan ini dituangkan dalam lampiran Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN Tahun 1999-2004.

Dalam Bab II Kondisi Umum GBHN Tahun 1999-2004, masalah Aceh dan Irian Jaya didefinisikan sebagai gejala disintegrasi, sebagai berikut:

> Konflik sosial dan menguatnya gejala disintegrasi di berbagai daerah seperti di Maluku merupakan gangguan bagi keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang kalau tidak segera ditanggulangi akan dapat mengancam keberadaan dan kelang-sungan hidup bangsa dan negara. *Khusus bagi Daerah Istimewa Aceh dan Irian Jaya hal-hal tersebut lebih merupakan ketidakpuasan terhadap kebijakan pemerintah pusat yang perlu segera dikoreksi dengan cepat dan tepat*.

Selanjutnya, Bab IV Arah Kebijakan, Sub G Pembangunan Daerah, butir 2 khusus, menyatakan:

> Dalam rangka pengembangan otonomi daerah di dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia, serta untuk menyelesai-

kan secara adil dan menyeluruh permasalahan di daerah yang memerlukan penanganan segera dan bersungguh-sungguh, maka perlu ditempuh langkah-langkah sebagai berikut:

Daerah Istimewa Aceh

a. Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Aceh, melalui penetapan Daerah Istimewa Aceh sebagai daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang.

b. Menyelesaikan kasus Aceh secara berkeadilan dan bermartabat dengan melakukan pengusutan dan pengadilan yang jujur bagi pelanggar hak asasi manusia, baik selama pemberlakuan Daerah Operasi Militer maupun pasca-pemberlakuan Daerah Operasi Militer.

Irian Jaya

a. Mempertahankan integrasi bangsa dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menghargai kesetaraan dan keragaman kehidupan sosial budaya masyarakat Irian Jaya, melalui penetapan daerah otonomi khusus yang diatur dengan undang-undang.

b. Menyelesaikan kasus pelanggaran hak asasi manusia di Irian Jaya melalui proses pengadilan yang jujur dan bermartabat.**{**

Pemberian status otonomi khusus untuk Aceh juga ditegaskan dalam rekomendasi Pansus DPR tentang Aceh tertanggal 7 Desember 1999, butir 5: "Mendesak Pemerintah untuk melaksanakan Ketetapan MPR-RI Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN, yang mengamanatkan pemberian Otonomi Khusus bagi Aceh dan secepatnya bersama DPR RI menyusun Undang-Undang tentang Otonomi Khusus dan mendukung sepenuhnya pelaksanaan Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh."

MPR dalam Sidang Tahunan tanggal 7-18 Agustus 2000, melalui Ketetapan MPR Nomor VIII/MPR/2000 tentang Laporan

Tahunan Lembaga-lembaga Tinggi Negara, kembali mengingatkan Presiden akan ancaman disintegrasi:

> Presiden belum dapat sepenuhnya mengatasi gerakan separatisme yang mengancam keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terutama yang terjadi di Aceh dan Irian Jaya.
>
> **Menugaskan kepada Presiden:**
>
> Presiden harus memberikan perhatian yang sungguh-sungguh dan bersikap tegas terhadap segala bentuk gerakan separatisme yang mengancam keutuhan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan landasan hukum yang jelas melalui pendekatan kemanusiaan, kesejahteraan, dan keamanan secara terpadu serta *mempercepat pelaksanaan otonomi khusus pada Propinsi Daerah Istimewa Aceh dan Propinsi Irian Jaya*, sesuai amanat Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara. Khususnya untuk Daerah Istimewa Aceh agar hasil Panitia Khusus Dewan Perwakilan Rakyat tentang Aceh ditindaklanjuti.

Sidang Tahunan MPR Tahun 2000 juga menetapkan perubahan kedua terhadap UUD 1945, di antaranya terhadap Pasal 18, termasuk dengan menambah Pasal 18A dan Pasal 18B. Pasal 18A ayat (1) mengatur hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota), atau anara provinsi dan kabupaten/kota, "diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah." Pasal 18B ayat (1) kembali menegaskan pengakuan dan penghormatan negara terhadap "satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang."

Sebelumnya, dalam lampiran Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 tentang Rekomendasi Kebijakan dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah, MPR merekomendasikan kepada Pemerintah dan DPR untuk, antara lain mengeluarkan UU Otonomi Khusus bagi Aceh dan Irian Jaya paling lambat 1 Mei 2001, dengan memperhatikan aspirasi masyarakat daerah yang bersangkutan.

UU Otonomi Khusus bagi Aceh terbit pada tanggal 9 Agustus 2001, menjadi bagian penting dalam proses perundingan damai Aceh, sebagaimana dicatat Hamid (2006). UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, mengatur kewenangan khusus Provinsi Aceh secara berbeda dengan kekhususan Provinsi DKI Jakarta, karena kabupaten/kota dalam wilayah Aceh tetap menjadi daerah otonom.

UU Nomor 18 Tahun 2001 memuat sejumlah materi kekhususan yang sangat "menyimpang" dari apa yang sedang berlaku dalam pemerintahan daerah di Indonesia, antara lain pelaksanaan syariat Islam baik substansi melalui *qanun* maupun prosesnya di peradilan Mahkamah Syar'iyah; kewenangan gubernur di bidang keamanan dan penegakan hukum, termasuk dalam hal memberi persetujuan atas pengangkatan Kepala Kepolisian Daerah (Kapolda) dan Kepala Kejaksaan Tinggi Provinsi Aceh; perimbangan keuangan yang jauh lebih besar ketimbang daerah otonom (biasa), selain penetapan zakat sebagai komponen pendapatan asli daerah (PAD); kedudukan lembaga legislatif; pengaturan lembaga adat (termasuk Wali Nanggroe dan Tuha Nanggroe); pengaturan terhadap lambang dan bendera Aceh; dan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung. Setidaknya ada empat aspek utama UU Nomor 18 Tahun 2001 yang mengatur kewenangan otonomi khusus Aceh, yaitu aspek kultural (Bab II, V, VII), aspek keagamaan (Bab XII), aspek politik dan pemerintahan (Bab VI, VIII-XI), dan aspek keuangan (Bab IV). Menurut Hamid (2006:93-94) yang terlibat aktif dalam proses legislasi di DPR, pengaturan dalam UU Nomor 18 Tahun 2001 memang bersifat sangat umum dan tidak ketat, sehingga mudah mendapat persetujuan DPR dan pemerintah, namun hal itu berarti juga pemberian kewenangan yang luas kepada Aceh untuk menjabar-kannya dalam bentuk peraturan daerah, yang disebut *qanun*, yang dapat mengenyampingkan peraturan perundang-undangan yang lain dengan mengikuti asas *lex specialis derogaat lex generalis*.

Menurut International Crisis Group (ICG) (dalam Hamid, 2006), otonomi khusus Aceh yang diatur dengan UU Nomor 18 Tahun 2001 menjadi tawaran solusi perundingan damai antara

pemerintah Indonesia dan Gerakan Aceh Merdeka (GAM), sebuah *starting point*. Namun, UU ini gagal diimplementasikan, baik karena lemahnya efektivitas pemerintahan Aceh yang ada, maupun kuatnya pendekatan keamanan oleh pemerintah pusat dan kekurangpercayaan GAM akan niat baik pemerintah. Ketika Pemerintah dan GAM kembali berunding mulai awal tahun 2005, setelah bencana alam tsunami melanda Aceh pada akhir tahun 2004, otonomi khusus tetap menjadi solusi yang dipegang teguh oleh juru runding Martti Ahtisaari, *chairman* Crisis Management Initiative (CMI). Martti, mantan Ketua *Board Member*—lalu Ketua Emiritus—dari ICG, dalam perundingan itu menggunakan istilah "pemerintahan sendiri" (*self government*) dalam kerangka NKRI, sejalan dengan pendapat ICG yang menyebut otonomi khusus Aceh sebagai**{** *limited self governance*. Artinya, sebagaimana diungkap Hamid (2006:107, 185), GAM dapat menerima otonomi khusus, hanya dalam substansi yang lebih luas. Istilah "*self-government*" atau "pemerintahan sendiri" sudah digunakan dalam UU Nomor 1 Tahun 1945 dan UU Nomor 22 Tahun 1948, sebagai hak otonomi, yaitu hak daerah mengurus rumah tangganya sendiri.

Setelah lima putaran, perundingan damai itu pun menghasil-kan kesepakatan, yang ditandatangani pada tanggal 15 Agustus 2005, disebut MoU Helsinki. Proses "penerjemahan" MoU ke dalam hukum nasional disahkan menjadi UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh (disingkat UUPA), dalam suatu proses legislasi yang benar-benar menyita perhatian nasional. UUPA menyebut Aceh sebagai provinsi yang bersifat istimewa dan diberi kewenangan khusus untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya (Pasal 1 angka 2). Berbeda dengan UU Otsus 2001, Pasal 7 ayat (1) UUPA memberikan kewenangan khusus pada tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Pengaturan UUPA mengenai kewenangan dan urusan pemerintahan juga mengikuti pola UU Pemerintah Daerah, seperti terlihat pada Bab IV dan Bab V UUPA, dengan pengecualian terkait keistimewaan dan kekhususan Aceh.

Otonomi Khusus untuk Irian Jaya (Papua) ditetapkan dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, yang disahkan pada tanggal pada tanggal 21 November 2001. UU ini

menetapkan status otonomi khusus hanya pada provinsi, sementara kabupaten/kota dalam wilayah Papua tetap merupakan daerah otonom (biasa), sebagaimana halnya dengan otonomi khusus Aceh. Namun, berbeda dengan Aceh yang gubernur dan wakilnya dipilih melalui pemilihan langsung oleh rakyat, gubernur dan wakil gubernur Papua dipilih oleh DPRD Papua yang disebut DPR Papua. UU ini kemudian diubah dengan Perppu Nomor 1 Tahun 2008 (disahkan menjadi UU Nomor 35 Tahun 2008), antara lain terkait dengan terbentuknya Provinsi Papua Barat dan perubahan mekanisme pengisian gubernur dan wakil gubernur Papua dan Papua Barat, dari pemilihan oleh DPRP menjadi pemilihan langsung oleh rakyat.

Dalam hal kewenangan dan urusan pemerintahan, baik UU Otsus Aceh (2001) dan UU Otsus Papua (2001) itu mengatur dalam pengaturan yang sejalan. Apabila Aceh mempunyai lembaga Wali Nanggroe, Papua mempunyai Majelis Rakyat Papua (MRP), "yang merupakan representasi kultural orang asli Papua yang memiliki kewenangan tertentu dalam rangka perlindungan hak-hak orang asli Papua, dengan berlandaskan pada penghormatan terhadap adat dan budaya, pemberdayaan perempuan, dan pemantapan kerukunan hidup beragama." Perbedaan paling signifikan dengan daerah otonomi (biasa), terletak pada perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

PENUTUP

Dalam perjalanan pengaturan hubungan pusat-daerah, daerah diberi kewenangan mengurus rumah tangganya sendiri dalam beragam istilah, seperti otonomi, *self-government* (pemerintahan sendiri), keistimewaan, dan kekhususan. Keistimewaan dan kekhususan disebut sebagai desentralisasi asimetris, karena diberikan dalam maksud politik tertentu, sebagai pengakuan kultural pada keistimewaan Yogyakarta, pengakuan atas peranan dalam sejarah nasional (keistimewaan Aceh), dan pertimbangan menjaga integrasi atau meredam separatisme (kekhususan Aceh dan Papua), serta pertimbangan ibukota negara (Jakarta).

Besarnya kewenangan daerah atas urusan pemerintahan tidak berbanding lurus dengan bagusnya pelayanan publik dan

meningkatnya kesejahteraan rakyat. Fenomena yang muncul dalam pratik disebabkan pola pemerintahan yang birokratis, adalah struktur organisasi pemerintahan daerah menjadi gemuk, yang menyebabkan bengkaknya biaya aparatur atau *overhead cost*. Akibatnya, di tengah kapasitas keuangan daerah yang terbatas, maka anggaran pendapatan dan belanja daerah terserap lebih banyak untuk kebutuhan rutin seperti belanja pegawai, ketimbang memenuhi hajat pembangunan yang terkendela pendanaan.

Oleh karena itu, penyerahan kewenangan atas urusan pemerintahan kepada daerah perlu dilakukan secara aktif, bukan melalui pengakuan umum seperti dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. Penyerahan kewenangan kepada daerah harus didasarkan, antara lain pada kemampuan keuangan daerah, khususnya untuk memberikan pelayanan kepada warga maupun untuk menyeleng-garakan program-program pembangunan yang dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat. Dalam perspektif ini, struktur organisasi pemerintahan daerah bisa ditinjau ulang untuk meningkatkan efisiensi, antara lain melalui intensifikasi jabatan dan apa yang pernah "disepakati" sebagai moratorium penerimaan pegawai negeri baru (kecuali untuk bidang-bidang yang amat mendesak), selain moratorium pemekaran daerah.

The devils are in the details merupakan peribahasa yang bisa digunakan untuk menggambarkan kendala pelaksanaan otonomi daerah. Misalnya, peranturan pelaksanaan UU, seperti PP dan Perpres dari pemerintah pusat, belum terbit atau mengatur tidak sempurna, sehingga membawa dampak pada penentuan batas penyelenggaraan urusan pemerintahan berdasarkan kewenangan yang ada tidak bisa diatur lebih lanjut dengan peraturan daerah (istimewa/khusus).

Terkait dengan kewenangan dan urusan pemerintahan, Indonesia telah menjadi negara kesatuan yang dibayangkan Mr Soepomo (1954): "Negara kesatuan tidak akan bersifat sentralistis." Dalam hal kewenangan atau urusan pemerintahan itu, masalah utama bukan pada bangunan besar "otonomi [ala] Indonesia", tetapi pada birokrasi dan struktur pemerintahan daerah, yang ke depan perlu dibangun dalam kerangka menerapkan kelembagaan yang "*right sizing*", yang bercirikan ramping struktur namun kaya fungsi.

Daftar Pustaka

Buku, Makalah, Artikel

Hamid, Ahmad Farhan, 2006, *Jalan Damai Nanggroe Endatu: Catatan Seorang Wakil Rakyat Aceh*, Jakarta: Suara Bebas.

Hoessein, Bhenyamin, dkk., 2004, *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pemerintah Pusat dan Daerah*, Jakarta: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota FISIP-UI.

Risalah Sidang Badan Penyelidik Usaha-usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) – Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) 28 Mei 1945 – 22 Agustus 1945 (Jakarta: Sekretariat Negara RI, 1998)

"Guru Besar UGM: Otonomi Daerah Kebablasan", *timlo.net*, 18 April 2012, dalam *http://www.timlo.net/baca/25883/guru-besar-ugm-otonoi-daerah-kebablasan/*, diakses pada 1 Oktober 2018.

"Mega: Otonomi Daerah Kebablasan", *viva.co.id*, 2 Juli 2009, dalam *http://www.viva.co.id/berita/politik/71956-mega-otonomi-daerah--kebablasan*, diakses pada 1 Oktober 2018.

"Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah", Kementerian Dalam Negeri, 2011.

"Otonomi Daerah Diusulkan untuk Dihapuskan", *tribunnews.com*, 20 Juli 2010, dalam *http://www.tribunnews.com/nasional/2010/07/20/otonomi-daerah-diusulkan-untuk-dihapuskan*, diakses pada 1 Oktober 2018.

"Otonomi Daerah Kebablasan, Peran Inspektorat Mesti Diperkuat", *rri.co.id*, 23 Juni 2017, dalam *http://www.rri.co.id/purwokerto/post/berita/406526/kilas_berita/otonomi_daerah_kebablasan_peran_inspektorat_mesti_diperkuat.html*, diakses pada 1 Oktober 2018.

"Penjelasan Pemerintah sebagai Pengantar Rancangan Undang-Undang Perubahan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah", diakses dari situs *www.parlemen.net*.

"Setelah 14 Tahun, Otonomi Khusus Papua Masih Alami Kendala", *www.unpad.ac.id/2015/03/setelah-14-tahun-otonomi-khusus-papua-masih-alami-kendala/*, diakses 9 September 2018.

Tamin, Boy Yendra, 2004 (29 Oktober), "Otonomi Daerah Pasca Revisi UU Nomor 22 Tahun 1999: Tantangan dalam Mewujudkan *Local Accountability*", *https://bunghatta.ac.id/artikel-79 otonomi_ daerah_ pasca_ revisi_uu_nomor-22_tahun_1999_tantangan_dalam_ mewujudkan_local_accountability.html*, diakses pada 28 Oktober 2018.

Widodo, Fahmi, "Mengembalikan Otonomi kepada Rakyat", 12 Oktober 2004, *http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/blob/F27734/Mengembalikan%20Otonomi%20kepada%20Rakyat.htm*, diakses pada 27 Oktober 2018.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang Dasar Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1945 tentang Kedudukan Komite Nasional Daerah.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Penetapan Aturan-aturan Pokok mengenai Pemerintahan Sendiri di Daerah-Daerah yang Berhak Mengatur dan Mengurus Rumah Tangganya Sendiri.

Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1950 tentang Pembentukan Provinsi Jawa Barat.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1950 tentang Pembentukan Propinsi Sumatera Utara.

Undang-Undang Dasar Sementara 1950

Undang-Undang Darurat Nomor 16 Tahun 1955 tentang Pengubahan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang tentang Pembentukan Daerah-daerah Otonom Propinsi di Sumatera.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Irian Barat.

Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah Otonom Propinsi Aceh dan Perubahan Peraturan Pembentukan Propinsi Sumatera Utara.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1956 tentang Pembentukan Daerah-daerah Otonom Provinsi Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, dan Kalimantan Timur.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Darurat Nomor 10 Tahun 1957 tentang Pembentukan Daerah Swatantra Propinsi Kalimantan Tengah dan Pengubahan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1956.

Undang-Undang Nomor 64 Tahun 1958 tentang Pembentukan Daerah-Daerah Tingkat I Bali, Nusa Tenggara Barat, dan Nusa Tenggara Timur.

Penetapan Presiden Nomor 6 Tahun 1959 tentang Pemerintah Daerah (Undang-Undang Nomor 6 PNPS Tahun 1959).

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1990 tentang Susunan Pemerintahan Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.

Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara.

Ketetapan MPR Nomor XV/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah; Pengaturan, Pembagian dan Pemanfaatan Sumber Daya Nasional yang Berkeadilan; serta Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam Kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Hasil Sidang Umum MPR Tahun 1999, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Nomor 34 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Negara Republik Indonesia Jakarta.

Undang-Undang Nomor 44 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Aceh.

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Propinsi sebagai Daerah Otonom.

Ketetapan-Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia: Sidang Tahunan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia 7-18 Agustus 2000, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI.

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Daerah Istimewa Aceh sebagai Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam**{**.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua.

Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2008 (Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2008).

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

HUBUNGAN PEMERINTAHAN PUSAT DAN DAERAH DALAM KERANGKA NEGARA KESATUAN REPUBLIK INDONESIA

Armin

Abstrak

Hubungan pemerintah pusat dan daerah sejak awal berdirinya Negara Kesatuan Republik Indonesia selalu mengalami pasang surut. Tarik menarik kepentingan antara Pemerintah Pusat dan Daerah dari masa ke masa mengalami dinamika yang cukup tinggi. Hal itu menunjukkan pola hubungan pusat daerah masih mencari bentuk. Pola hubungan pusat daerah perlu disepakati dalam rangka memperkokoh negara kesatuan republik Indonesia. Keseimbangan yang tepat antara sentralisasi dan desentralisasi yang perwujudannya otonomi daerah selalu menemui jalan buntu. Kalau sentralisasi besar timbul tuntutan daerah. Sementara kalua otonomi daerah diperbesar dikhawatirkan akan timbul provinsialisme yang sempit. Dibutuhkan keseimbangan yang tepat antara sentralisasi dan desentralisasi yang perwujudannya otonomi daerah. Keseimbangan itu akan memperkokoh hubungan pusat daerah yang harmonis dan memperkokoh Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi juga membutuhkan model yang tepat. Model desentralisasi juga melahirkan dilema. Disatu sisi negara kesatuan mementingkan kesamaan dan kesatuan sistem membutuhkan desentralisasi simetris. Di sisi lain Bhinneka Tunggal Ika menghargai keragaman yang menghendaki desentralisasi asimetris.

Kata kunci : Hubungan pemerintah pusat dan daerah, NKRI, desentralisasi asimetris

Abstract

Relations between the central and regional governments since the inception of the Unitary State of the Republic of Indonesia (NKRI) have always experienced ups and downs. Attract interest between the central and regional governments from time to time experiencing quite high dynamics. This shows that the pattern of relations between the regional center is still looking for form. The pattern of relations between the regional center needs to be agreed upon in order to strengthen the NKRI. The right balance between

centralization and decentralization with the realization of regional autonomy is always deadlocked. If a large centralization arises regional demands. While regional autonomy is enlarged it is feared that narrow provincialism will emerge. It takes the right balance between centralization and decentralization with the realization of regional autonomy. This balance will strengthen the harmonious relationship between the center of the region and strengthen the NKRI. Decentralization also requires the right model. The decentralization model also creates a dilemma. On the one hand the unitary state emphasizes equality and the unity of the system requires symmetrical decentralization. On the other hand Bhinneka Tunggal Ika respects the diversity that requires asymmetric decentralization.

Keywords: *Relations between central and regional governments, NKRI, asymmetric decentralization*

PENDAHULUAN

HUBUNGAN antara Pemerintah Pusat dan Daerah tidak selalu terjalin harmonis. Ketidakharmonisan itu dapat berpangkal pada distribusi kekuasaan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang berjalan timpang. Distribusi kekuasaan yang dilakukan dalam bentuk mandat membatasi ruang gerak Pemerintah Daerah. Pembatasan itu dapat menimbulkan konflik antara Pemerintah Pusat dan Daerah.[1]

Meskipun hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah sering kali berjalan tidak harmonis, akan tetapi dengan strategi dan inovasi pemikiran, hubungan Pusat Daerah dapat diciptakan hubungan kerjasama yang bersifat *partnership*.[2] Oleh karena itu kalau terjadi ketegangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah, dibutuhkan perbaikan peraturan yang menjadi landasan hubungan itu. Perbaikan peraturan itu dapat menciptakan hubungan yang lebih harmonis. Di samping itu Pemerintah Pusat juga secara tidak langsung memberdayakan Daerah dan memberikan diskresi dalam mengambil keputusan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat setempat. Dengan demikian hubungan Pusat dan Daerah yang terjadi adalah hubungan kemitraan.

[1] Joseph F.Zimmerman, 2001, "Partnership Government: State Local Relation", Spectrum: the Journal of State Government, Summer v74i3 p9.

[2] *Ibid*

Meskipun hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah bersifat kemitraan, akan tetapi bukan berarti keduanya sederajat, sebab dalam negara kesatuan Daerah adalah ciptaan Pusat. Oleh karena itu hubungan Pusat-Daerah didasarkan pada hubungan ketergantungan dan *partnership*. Dengan (1) konstitusi negara menjamin unit Pemerintahan Daerah diberikan diskresi yang lebih luas untuk melaksanakan kebijakan, dan (2) Legislatif negara dan Gubernur mendukung Pemerintah Daerah melalui bantuan finansial dan berbagai macam bantuan lainnya.[3] Dengan adanya bantuan Pemerintah Pusat terhadap Pemerintah Daerah menunjukkan bahwa Pusat dan Daerah pada dasarnya adalah bangunan negara kesatuan.

Menurut Bhenyamin Hoessein dalam kaitannya dengan bangun negara, dua nilai telah dicapai konsensus nasional oleh *the founding fathers,* yaitu negara kesatuan dan desentralisasi. Hal itu berarti bahwa dalam penyelenggaraan pemerintahan negara bangsa dianut pemikiran bahwa sentralisasi dan desentralisasi merupakan kontinum dan tidak dikotomi. Ada bidang-bidang pemerintahan tertentu yang diselenggarakan secara sentralisasi oleh pemerintahan nasional dan bahkan secara dekonsentrasi sebagai penghalusannya. Ada pula bidang-bidang pemerintahan tertentu yang diselenggarakan secara desentralisasi. Asas sentralisasi dan dekonsentrasi untuk mencirikan negara bangsa, sedangkan untuk mengakomodasikan aspirasi kemajemukan masyarakat dan daerah serta pendemokrasian, *the founding fathers* bersepakat untuk menganut desentralisasi dengan perwujudannya Otonomi Daerah.[4]

Melalui desentralisasi daerah otonom itu dibentuk dan diberikan kekuasaan untuk menyelenggarakan kepentingan masyarakat setempat. Dengan demikian Daerah Otonom adalah ciptaan dan sekaligus subordinasi Pemerintah Pusat. Bhenyamin Hoessein berpendapat bahwa Pemerintahan Daerah merupakan pemerintahan di bawah pemerintahan nasional berdaulat dalam negara kesatuan,

[3] *Ibid*

[4] Bhenyamin Hoessein, Mi 2001. "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat Dengan Pemerintahan Daerah", dalam Jurnal Bisnis dan Birokrasi No. 1/Vol. 1, hal. 9.

maupun di bawah pemerintahan quasi berdaulat dalam negara bagian pada negara federal.[5]

Meskipun Pemerintah Daerah adalah subordinasi dari Pemerintah Pusat, akan tetapi penyelenggaraan kekuasaan dan fungsi-fungsi Pemerintah Daerah berada di luar hierarki Pemerintah Pusat. Dalam rangka desentralisasi, Daerah Otonom berada di luar hierarki organisasi Pemerintah Pusat. Sedangkan dalam rangka dekonsentrasi *field administration* berada dalam hierarki organisasi Pemerintah Pusat.[6] Oleh karena itu Pemerintah Daerah memiliki kebebasan untuk membuat keputusan strategis yang dibutuhkan oleh masyarakat setempat. Sedangkan Pemerintah Wilayah aparat dekonsentrasi tidak dapat membuat keputusan yang strategis. Pemerintah wilayah hanya menjalankan keputusan-keputusan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat.

Meskipun organisasi Pemerintah Daerah terpisah dengan Pemerintah Pusat, akan tetapi keduanya tetap mempunyai hubungan timbal balik. Artinya Pemerintah Pusat berwenang melakukan kontrol terhadap pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan daerah. Demikian juga sebaliknya Pemerintah Daerah dapat mempengaruhi pengambilan keputusan di tingkat nasional. Edward C. Page berpendapat bahwa Pemerintah Daerah memberikan kontribusi terhadap pengambilan keputusan di tingkat nasional.[7]

Dalam pembahasan ini diuraikan 3 aspek. Pertama, konflik pusat daerah, Kedua, keseimbangan sentralisasi dan desentralisasi, dan Ketiga, Desentralisasi Simetris VS Asimetris. Ketiga aspek ini diuraikan lebih lanjut.

[5] Bhenyamin Hoessein, ''Otonomi dan Pemerintahan Daerah: Tinjauan Teoritik, dalam R. Siti Zuhro, dkk. 1998, *Pemerintahan Lokal dan Otonomi daerah di Indonesia, Thailand dan Pakistan*, Jakarta: PPW-LIPL., hal. 18.

[6] Bhenyamin Hoessein, Op. Cit. Hal. 11.

[7] Baca, Edward C. Page, 1991, *Localism and Centralism in Europe*, New York;Oxford University Press, hal. 14-20.

KONFLIK PUSAT DAERAH

Timbulnya konflik antara Pemerintah Pusat dan beberapa daerah di sekitar tahun 1950-an disebabkan oleh penyelenggaraan sistem pemerintahan yang dinilai sangat sentralistik. Pemerintah Pusat berusaha keras membirokrasikan pemerintahan dan mempersiapkan program pembangunan nasional dengan menampik aspek etnis dan lebih menyukai pendekatan nasional dalam menyelesaikan masalah yang timbul.[8]

Untuk mencapai tujuan itu, pada awal 1950-an Pemerintah Pusat mencengkeram daerah dengan jalan menempatkan orang-orangnya sendiri di Provinsi begitu revolusi usai. Secara administratif dan manajemen profesional hal itu dapat dibenarkan, karena banyak daerah kekurangan birokrat yang terampil, sementara di Jawa tenaga yang demikian cukup banyak. Akibatnya kebijakan Pemerintah Pusat mendapat reaksi yang negatif dari beberapa tokoh daerah, karena banyak tokoh daerah yang merasa berjasa pada masa revolusi telah diabaikan oleh Pemerintah Pusat dan dicampakkan dari struktur kekuasaan setempat.[9]

Di satu pihak Pemerintah Daerah mengejar otonomi karena mereka percaya bahwa, daerahnya tidak akan memperoleh bagian yang wajar dalam program pembangunan nasional. Di pihak lain, Pemerintah Pusat memandang Otonomi Daerah dengan penuh kejijikan dan percaya bahwa pembangunan nasional akan terancam, jika daerah memiliki kekuatan yang terlalu besar.[10] Oleh karena itu Pemerintah Pusat berupaya memperkecil otonomi yang diberikan kepada daerah. Herberth Feith berpendapat sebagai berikut:

Over the whole which followed the formation of the unitary state there was a crescendo of demands from the provinces and regions, Provincial spokesmen denounced "Jakarta" for not giving them enough autonomy.[11]

---

[8] Nazaruddin Sjamsuddin, 1989, *Integrasi Politik Di Indonesia*, Jakarta: Gramedia, hal. 23.

[9] *Ibid*

[10] Nazaruddin Sjamsuddin, *Op.Cit.*, hal. 24.

[11] Herberth Feith, dalam, Anne Booth, *Can Indonesia Survive As Unitary State ?*, IC No. 58, June 92, hal, 35.

Tuntutan tersebut sangat beralasan karena daerah luar Jawa memiliki potensi ekspor yang sangat besar dibanding dengan Jawa. Anne Booth berpendapat *Java was producing only a small fraction of the nation's exports, but was consuming the bulk of the imports.*[12] Kondisi tersebut menyebabkan daerah yang memiliki kemampuan ekspor nasional merasa dihambat oleh Pemerintah Pusat. Akibatnya beberapa daerah melakukan gerakan separatisme sebagai reaksi atas sentralisasi yang dilakukan Pemerintah Pusat.

KESEIMBANGAN SENTRALISASI DAN DESENTRALISASI

Konflik kepentingan dalam menentukan derajat sentralisasi dan desentralisasi hingga kini belum terselesaikan. Pemerintah sulit menentukan titik yang tepat antara sentralisasi dan desentralisasi. Kesulitan itu disebabkan pluralisme vertikal dan horisontal, sehingga menimbulkan pembelahan-pembelahan yang tajam dan sangat sukar dipertemukan. Pembelahan itu misalnya antara kaum santri Islam versus agama-agama lain. Ada pula pembelahan antara Jawa dan luar Jawa, antara penduduk asli versus penduduk keturunan Tionghoa, antara Pusat dengan Daerah, antara priyayi dan bangsawan dengan orang biasa.[13] Pembelahan-pembelahan itu membuat kebudayaan politik Indonesia sangat plural sifatnya dan harus merekonsiliasi berbagai aliran, ideologi suku dan agama yang sering kali tidak hanya berbeda, tetapi bahkan bertentangan satu sama lain. Geopolitik yang bersifat menyebar membuat kesatuan sebagai suku sangat kuat ikatannya baik di Jawa maupun di luar Jawa.

Berbagai upaya yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mencapai titik yang tepat antara kecenderungan sentralisme dengan usaha desentralisasi yang perwujudannya Otonomi Daerah selalu menemui jalan buntu. Berbagai undang-undang tentang Pemerintahan Daerah yang dibuat sejak kemerdekaan selalu menghadapi kesulitan

[12] Anne Booth, *Ibid.*

[13] Burhan D. Magenda, 1982, "Aspek Keadilan Sosial Dalam Kebudayaan Politik Indonesia: Beberapa Pendekatan Teoritis", dalam Ismid Hadad (Editor), *Kebudayaan Politik dan Keadilan Sosial*, Jakarta: LP3ES, hal. 30-31. Baca juga Nazaruddin Sjamsuddin, *op. cit.*, hal, 2-5.

dalam masalah ini. Kalau sentralisme terlalu kuat maka reaksi timbul di daerah-daerah. Sebaliknya, kalau terlalu besar desentralisasi untuk daerah maka Pemerintah Pusat khawatir akan timbul "provinsialisme" yang sempit.[14]

Povinsialisme yang sempit atau gerakan separatisme yang dilakukan oleh daerah bukan tanpa alasan, Nick Devas mengemukakan ada dua alasan sehingga daerah melakukan gerakan separatisme. Pertama, ungkapan perasaan kedaerahan, Kedua, ungkapan rasa tidak puas dengan kehidupan politik. Lebih khusus lagi yang tidak memuaskan daerah adalah sebagian besar kekayaan negara, terutama hasil ekspor dan hasil pajak, bersumber dari pulau-pulau luar Jawa, sementara sebagian besar pengeluaran negara terjadi di Jawa.[15]

Untuk menjembatani pertentangan itu maka dibutuhkan keseimbangan yang tepat antara derajat sentralisasi di satu sisi dan derajat desentralisasi yang diwujudkan dalam Otonomi Daerah di sisi lain. Sejalan dengan itu Maswadi Rauf berpendapat:

Di dalam negara kesatuan seperti Indonesia, kekuasaan Pemerintah Pusat yang besar dan adanya Otonomi Daerah adalah sepasang ketentuan yang harus berjalan serasi dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat. Keduanya perlu dipelihara agar penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan dapat berjalan dengan baik. Peningkatan kekuasaan Pemerintah Pusat yang tidak terkontrol akan merusak tatanan negara kesatuan karena negara kesatuan akan berubah menjadi negara kesatuan yang tersentralistis. Sebaliknya Otonomi Daerah yang terlalu besar juga akan merusak negara kesatuan karena daerah-daerah akan berjalan sendiri seperti halnya negara bagian di dalam negara federal. Bila itu terjadi gangguan terhadap negara kesatuan akan timbul dalam bentuk keinginan daerah-daerah untuk memperbesar otonomi yang dapat berujung pada bubarnya negara kesatuan.[16]

---

[14] *Ibid*

[15] Nick Devas, Dkk., 1989, *Op. Cit.*, hal. 10.

[16] Maswadi Rauf, 1995, Otonomi daerah dan Pembangunan Nasional", Makalah yang disampaikan dalam seminar tentang "Otonomi dan Pembangunan Daerah" yang merupakan kerjasama antara pengurus pusat AIPI, Pengurus Cabang AIPI Pekanbaru, dan Pemerintah Daerah Tingkat II Kampar pada tanggal 1-3 Nopember 1995 di Bangkinang Riau, hal. 3

Berdasarkan gambaran di atas terlihat bahwa dilema yang dihadapi oleh negara kesatuan adalah menentukan keseimbangan antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah. Terlalu menonjolkan kepentingan nasional sehingga kepentingan beberapa daerah terabaikan dapat menimbulkan frustrasi di kalangan rakyat berbagai daerah, terutama daerah yang menganggap dirinya memberkan sumbangan yang besar bagi penghasilan nasional. Hal itu dapat berakibat keberadaan negara kesatuan dapat dipertanyakan. Sebaliknya, mendahulukan kepentingan daerah dengan cara menyerahkan sepenuhnya kepada daerah pemanfaatan sumber-sumber kekayaan di daerahnya akan menghasilkan kesenjangan antar daerah yang besar dalam tingkat kesejahteraan dan kemajuan serta menimbulkan kecemburuan sosial.[17] Dengan demikian Negara kesatuan yang tidak dapat menciptakan keseimbangan antara kepentingan nasional dan kepentingan daerah dapat menimbulkan gugatan terhadap eksistensinya.

Ketidakseimbangan antara tuntutan daerah dengan pemberian Pemerintah Pusat dapat menimbulkan ketidakpuasan bagi daerah, Barbara Silars Harvey berpendapat bahwa tuntutan Otonomi Daerah erat sekali hubungannya dengan tuntutan untuk suatu pembagian penghasilan yang lebih adil dari pendapatan ekspor pulau-pulau luar Jawa.[18] Pembagian penghasilan yang kurang adil dapat memicu ketidakpuasan daerah.

Gerakan daerah saat ini juga tidak lepas dari rasa tidak puas terhadap Pemerintah Pusat. Tidak mengherankan kalau beberapa daerah semakin nyaring mengajukan tuntutan otonomi yang lebih besar. Bahkan ada tuntutan yang mengarah pada disintegrasi Gema tuntutan otonomi kian meluas di berbagai daerah, mulai dari Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, Maluku, Papua (dulu Irian Jaya) dan berbagai daerah lainnya, Fenomena itu kalau tidak ditangani secara serius dan hati-hati dapat memicu ke arah disintegrasi bangsa, Kekeliruan dalam menangkap sinyal tuntutan otonomi, hanya akan

[17] *Ibid*

[18] Barbara Sillars Harvey, 1989, Permesta Pemberontakan Setengah Hati, Jakarta: Grafiti Pers, hal. 18.

berakibat pengulangan sejarah Uni Soviet yang terpecah menjadi sejumlah negara merdeka yang berdiri sendiri Kondisi yang seperti itu tentu kita tidak inginkan. Oleh karena itu untuk menghindari terjadinya kekeliruan respon terhadap tuntutan daerah, maka Pemerintah dituntut untuk bertolak dari pemahaman akan kondisi faktual yang mendorong lahirnya gejolak tuntutan itu sendiri.[19]

Sebagai wujud dari tuntutan itu Pemerintah mencanangkan kebijakan untuk memperbesar dan memperkuat Otonomi Daerah dalam negara kesatuan Republik Indonesia melalui Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang No. 33 tahun 2004 tentang perimbangan keuangan Pusat Daerah. Kedua undang-undang tersebut memberikan dasar yang kuat bagi Daerah terutama Daerah kaya seperti Riau, Aceh, Kalimantan Timur, dan Papua, untuk menuntut bagian yang lebih besar dari Pemerintah Pusat.

Tuntutan itu cukup beralasan karena sebagai Daerah yang memiliki kekayaan sumber daya alam, sangat layak jika merekalah yang pertama kali menikmati kekayaan itu. Sebab mereka sendiri masih membutuhkan dana untuk membiayai pelaksanaan pembangunan daerahnya.

Akan tetapi kalau tuntutan tersebut dipenuhi dapat menyulitkan Pemerintah Pusat. Sebab salah satu sumber pendapatan Pemerintah Pusat berasal dari minyak, gas bumi, dan hasil hutan yang umumnya dimiliki Daerah kaya, seperti Kalimantan Timur, Riau, Aceh, dan Papua. Karena itu tidak semua tuntutan Daerah kaya dipenuhi. Pemerintah Pusat berupaya melakukan tawar menawar dengan daerah, sehingga muncul berbagai kebijakan Pemerintah Pusat untuk mengatur lebih lanjut pembagian keuangan antara Pusat-Daerah, Kebijakan tersebut memungkinkan Pemerintah Pusat tetap mendapat bagian yang proporsional dalam pembagian keuangan Pusat-Daerah.

Lahan pajak yang penting dan potensil diambil oleh Pemerintah Pusat, sisanya diberikan kepada Pemerintah Daerah. Di tingkat daerah

[19] *Ibid*

lahan pajak yang potensil diambil oleh Pemerintah Daerah Provinsi sisanya adalah pajak yang kurus dan kurang potensil yang diambil oleh Pemerintah Kabupaten/Kota. Sumber keuangan yang kecil itulah yang dijadikan sebagai landasan utama Pemerintah Kabupaten/Kota untuk menyelenggarakan Otonomi Daerah.[20]

Terbatasnya sumber pendapatan daerah menyebabkan daerah belum mandiri dalam bidang keuangan. Keterbatasan itu mengundang Pemerintah Pusat untuk memberikan bantuan kepada Pemerintah Daerah guna menutupi kekurangan anggaran daerah. Bantuan itu dimaksudkan untuk menyeimbangkan posisi fiskal antar daerah.

Kebijakan Pemerintah dimaksudkan untuk mengurangi disparitas antar daerah. Mengingat di satu pihak ada daerah yang kaya akan sumber daya alam dan sumber daya buatan. Di pihak lain ada daerah yang kurang memiliki sumber daya alam dan sumber daya buatan. Padahal mereka juga membutuhkan biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Kondisi itulah yang mendorong Pemerintah Pusat mengambil sumber-sumber pendapatan yang potensil menjadi pemasukan Pemerintah Pusat, sisanya diberikan kepada Pemerintah Daerah Provinsi, dan Kabupaten/Kota. Hal itu menjadi pola hubungan keuangan pusat daerah.

Pola hubungan keuangan Pusat Daerah seperti itu menimbulkan reaksi berupa ketidakpuasan bagi Daerah kaya seperti Aceh, Riau, dan Papua. Ketidakpuasan itu muncul karena menurut 'orang daerah'[21] jumlah uang yang diambil oleh Pemerintah Pusat terhadap Daerah itu sangat jauh berbeda dari jumlah yang dikembalikan Pemerintah Pusat. Akan tetapi menurut Machfud Sidik klaim Daerah itu tidak seluruhnya tepat. Sebab jumlah pajak yang diambil oleh Pemerintah Pusat selain minyak dan gas di Kalimantan Timur lebih sedikit dibanding dengan

[20] Armin, 1997, "Dilenia Antara Kontrol Pemerintah Pusat dan Otonomi Daerah (Tesis S-2),

[21] Orang daerah yang dimaksud adalah beberapa pejabat di Provinsi Kalimantan Timur yang merupakan informan dalani penelitian, antara lain: Suwarna AF., Gubernur Provinsi Kalimantan Timur, Mur'an Latif Kepala Biro Keuangan Provinsi Kalimantan Timur, Buhari Muslim, Ketua Bappeda Provinsi Kalimantan Timur. Pejabat daerah tersebut mensinyalir bahwa jumlah uang yang diambil Pemerintah Pusat utamanya dari sumber daya alam, minyak, gas, dan pertambangan jauh lebih besar dari jumlah yang dikembalikan ke Provinsi Kalimantan Timur.

jumlah bantuan Pemerintah Pusat kepada Kalimantan Timur.[22] Kalau digabungkan dengan minyak dan gas jumlah uang yang diambil Pemerintah Pusat jauh lebih besar dibanding dengan jumlah uang yang dikembalikan ke Kalimantan Timur baik dalam bentuk pembangunan maupun dalam berbagai bentuk bantuan dan subsidi. Hal itu merupakan konsekuensi logis dari negara kesatuan.

Dalam negara kesatuan kekayaan Daerah diambil oleh Pemerintah Pusat. Selanjutnya Pemerintah Pusat yang membagi-bagi kekayaan itu kepada seluruh daerah termasuk daerah penyumbang secara relatif merata. Kondisi itulah yang melahirkan ironi dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia. Riau dan Aceh adalah Provinsi terkaya di Sumatera yang banyak memberikan pendapatan dan devisa kepada negara terutama minyak dan gas tetapi masyarakat dari kedua Provinsi ini dapat dikatakan termiskin di Sumatera. Papua adalah Provinsi terluas dan kaya akan sumber alam seperti minyak, gas hasil tambang, hutan, dan ikan, tetapi daerah ini belum mendapat bagian pembangunan secara memadai dibanding dengan daerah lain yang sumber kekayaan daerahnya tergolong miskin.

DESENTRALIASI SIMETRIS VS ASIMETRIS

Secara konseptual model desentralisasi ada 3 macam. Pertama, desentralisasi simetris. Kedua, desentralisasi asimetris. Ketiga, desentralisiasi campuran antara desentralisasi simetris dan asimetris.

Desentralisasi simetris mengandung makna bahwa pemberian wewenang kepada daerah otonom dilakukan secara umum dan relatif seragam kepada daerah otonom. Desentralisasi simetris yang mendorong Pemerintah Pusat melakukan penyerahan wewenang secara umum.

[22] Wawancara dengan Machfud Sidik, 29 Juli 2003, Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, di Jakarta. Kalau dihitung minyak dan gas yang diambil oleh Pemerintah Pusat pernyataan "orang daerah" itu banyak benarnya. Tetapi perlu diingat bahwa minyak dan gas itu adalah wewenang Pemerintah Pusat sehingga wajar apabila Pusat mengambil bagian yang lebih besar. Bagian Pusat yang besar itu Selanjutnya dibagikan kembali ke seluruh pelosok tanah air, baik dalam bentuk pembangunan maupun dalam bentuk DAU, DAK dan beberapa bantuan lainnya kepada pusat.

Penyerahan wewenang secara umum memiliki kelebihan dan kelemahan. Kelebihan penyerahan wewenang secara umum ada 2 macam. Pertama, pemberian wewenang kepada setiap daerah otonom cukup satu Peraturan Pemerintah saja, semua daerah otonom dapat mengurus wewenang yang telah diserahkan itu. Kedua, penyerahan wewenang secara umum efisien, karena menggunakan tenaga, waktu dan biaya yang jauh lebih kecil dibanding dengan penyerahan wewenang secara khusus.

Kelemahan penyerahan wewenang secara umum ada 2. Pertama, wewenang yang diserahkan kepada daerah otonom, belum tentu sesuai dengan potensi, kebutuhan, dan kepentingan masyarakat setempat. Kedua, banyak wewenang yang diserahkan kepada daerah otonom tidak diurus oleh pemerintah daerah.

Menurut Yosep Riwu Kaho ada 4 faktor yang menyebabkan pajak daerah yang diserahkan kepada daerah otonom, akan tetapi oleh daerah otonom tersebut tidak diurus. Pertama, obyek pajaknya tidak ada, misalnya pajak pelelangan ikan bagi daerah otonom yang lokasinya berada dipegunungan. Kedua, biaya pemungutannya lebih banyak dari pada yang dipungut. Ketiga, aturan pelaksanaannya belum ada. Keempat, kewenangan itu ditarik kembali oleh pemerintah pusat.

Jenis pajak yang diserahkan kepada daerah, akan tetapi obyeknya tidak ada, atau biaya pemungutannya lebih banyak dari pada yang dipungut merupakan wujud nyata dari kelemahan penyerahan wewenang secara umum (desentralisasi simetris). Realitas itulah yang dapat dipertimbangkan bagi lahirnya penyerahan wewenang secara khusus atau desentralisasi asimetris.

Penyerahan wewenang secara khusus adalah penyerahan wewenang kepada daerah otonom dengan menyebut satu persatu daerah otonom yang dimaksud. Penyerahan wewenang secara khusus memiliki sejumlah kelebihan dan kelemahan.

Kelebihan penyerahan wewenang secara khusus ada 2. Pertama, semua wewenang yang diserahkan kepada daerah otonom, sesuai dengan potensi dan kebutuhan masyarakat setempat. Kedua, semua

wewenang yang diserahkan kepada daerah otonom diurus dan dilaksanakan oleh daerah otonom.

Pemberian wewenang secara khusus dapat dilakukan melalui dua cara. Pertama, daerah otonom yang bersangkutan mengusulkan kepada pemerintah pusat kewenangan yang sesuai dengan potensi, aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat. Kedua, pemerintah pusat yang melakukan penelitian dan pengkajian pada setiap daerah otonom tentang potensi dan kebutuhan setiap daerah otonom di Indonesia. Hasil kajian itu yang dijadikan dasar untuk melakukan desentralisasi asimetris. Kajian yang khusus bagi setiap daerah otonom itu yang melahirkan kelemahan. Itulah sebabnya Pemerintah pusat jarang memberikan wewenang secara khusus.

Dalam prakteknya Pemerintah Pusat sesungguhnya mencampur dua jenis pemberian kewenangan yang diserahkan kepada daerah otonom. Pemberian kewenangan secara khusus diberikan kepada Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam, dengan Provinsi Papua dan Papua Barat. Pemberian kewenangan secara khusus dituangkan dalam bentuk Undang-Undang.

Pemberian otonomi khusus kepada ketiga provinsi itu mengundang tanda tanya besar mengapa daerah lain atau provinsi lain tidak dilakukan hal yang sama. Kalau pertimbangannya karena ketiga provinsi itu melakukan gerakan separatis, pertanyaannya apakah Provinsi (daerah otonom) yang lain perlu melakukan hal yang sama. Pertanyaan itu perlu dilakukan kajian yang mendalam dan hati-hati.

Kalau berangkat dari konsep bhinneka tunggal ika (berbeda-beda tetapi satu), maka idealnya setiap provinsi di Indonesia, atau pulau yang memiliki karakteristik adat istiadat, suku dan budaya yang relatif sama dibuatkan undang-undang atau Peraturan Pemerintah tersendiri, sehingga otonomi yang dijalankan daerah otonom itu menjadi khusus pula. Akan tetapi kalau hal itu dilakukan oleh Pemerintah Pusat, maka akan menimbulkan masalah baru.

Masalah baru yang akan muncul adalah kontrol pemerintah pusat akan lemah atau setidaknya pemerintah pusat akan kesulitan melakukan kontrol melalui peraturan apabila dasar aturan yang

digunakan sangat bervariasi. Kondisi itulah yang menjadi salah satu faktor utama pemerintah pusat melakukan desentralisasi campuran simetris dan asimetris.

Desentralisasi campuran simetris dan asimetris tercermin dalam pemberian urusan kepada pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam UU itu diatur urusan wajib dan pilihan. Urusan Pemerintahan wajib adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh semua Daerah. Sedangkan urusan Pemerintahan pilihan adalah Urusan Pemerintahan yang wajib diselenggarakan oleh Daerah sesuai dengan potensi yang dimiliki Daerah.

Urusan wajib yang diberikan kepada pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan wujud dari desentralisasi simetris. Artinya kewenangan yang diberikan kepada pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di seluruh Indonesia bersifat wajib dan seragam. Keseragaman itulah yang merupakan wujud dari desentralisasi simetris. Desentralisasi simteris itu dibungkus dengan kalimat lain menjadi urusan wajib.

Urusan wajib bagi setiap daerah otonom baik provinsi maupun kabupaten/kota yang merupakan pemaksaan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom. Keseragaman itu muncul karena memang wewenang itu merupakan hal yang sangat vital untuk dilaksanakan di seluruh daerah di Indonesia.

Keseragaman urusan pemerintahan yang diberikan pemerintah pusat menjadi ciri utama dari desentralisasi yang simetris. Desentralisasi simetris ini dibutuhkan karena negara Indonesia ini adalah negara kesatuan yang harus mendapat layanan pemerintahan dan pembangunan yang relatif sama di seluruh daerah di Indonesia.

Implikasi langsung dari kebijakan desentralisasi simetris itu, sehingga umumnya daerah membuat dinas yang sama dengan kementerian di tingkat pusat. Pemerintah daerah melakukan itu bukan tanpa alasan. Setidaknya ada 3 alasan sehingga pemerintah daerah menyesuaikan antara kementrian di tingkat pusat dengan dinas di daerahnya. Pertama, pemerintah daerah memiliki pendapatan asli

daerah yang relatif rendah sehingga daerah tidak mampu membiayai seluruh pembangunan dan layanan pemerintahan di daerahnya. Kedua, dana dekonsentrasi hanya disalurkan pada provinsi yang memiliki dinas yang sama dengan kementerian di tingkat pusat. Ketiga, dana tugas pembantuan hanya disalurkan kepada provinsi dan kabupaten/ kota yang memiliki persamaan kewenangan dengan dinas kementrian yang bersangkutan.

Beranjak dari fenomena itu, maka daerah yang mau memacu pembangunan di daerahnya harus memperbaiki relasinya dengan pusat utmanya kementerian yang terkait dengan dinasnya masing masing. Dengan demikian daerah akan cepat maju dan berkembang apabila Gubernur dan/atau Bupati/Walikota pandai menjalin relasi dengan pemerintah pusat.

Tampaknya desentralisasi simetris ini cocok dalam negara kesatuan yang potensi, suku dan adat istiadatnya yang relatif homogen. Akan tetapi kalau masyarakatnya heterogen maka desentralisasi simetris akan menemui banyak masalah. Karena daerah yang memiliki potensi adat istiadat dan kebiasaan yang berbeda tentu memerlukan kewenangan khusus yang berbeda dengan daerah lainnya.

Itulah sebabnya sejak awal kemerdekaan disepakati konsep Bhinneka Tunggal Ika (berbeda-beda tetapi satu). Penghargaan terhadap puncak-puncak kebudayaan daerah, dan variasi potensi dan kondisi daerah mendorong dibutuhkannya kewenangan yang sesuai dengan kebudayaan, kondisi dan potensi masing-masing daerah otonom. Kondisi itulah yang membutuhkan desentralisasi asimetris.

Desentralisasi asimetris terakomodasi dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, dalam bentuk pemberian urusan pilihan kepada setiap daerah otonom di Indonesia. Urusan pilihan itu diberikan untuk menghargai keragaman adat istiadat, dan potensi masing-masing daerah otonom di Indonesia.

Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi,

kekhasan dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Pemberian urusan pilihan bagi daerah provinsi dan kabupaten/kota merupakan angin segar untuk membangun dan mengembangkan daerah sesuai dengan potensi, aspirasi dan kepentingan masyarakat setempat. Akan tetapi pemberian kebebasan bagi daerah untuk menggali dan mengembangkan potensi daerah dalam bentuk urusan pilihan lebih merupakan mimpi indah atau fatamorgana yang indah dipandang dan dibayangkan, akan tetapi sulit diwujudkan dalam kenyataan.

Kesulitan daerah otonom untuk melaksanakan urusan pilihan karena terbatasnya pendapatan asli daerah otonom di Indonesia. Hampir semua daerah otonom di Indonesia kecuali DKI Jakarta kesulitan meningkatkan PAD-nya. Kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sangat kecil. Rata-rata kontribusi PAD terhadap APBD hanya sekitar 10%. PAD yang relatif rendah itu digunakan untuk menggali dan mengembangkan potensi daerah. Pada hal PAD yang rendah itu hanya cukup untuk membiayai gaji dan tunjangan anggota DPRD. Kondisi itulah yang membuat daerah sulit berkreasi untuk menggali dan mengembangkan daerahnya melalui urusan pilihan.

Menurut Tri Ratnawati rendahnya PAD bagi daerah bukan berarti karena daerah otonom ingin enaknya sendiri, dan hanya tinggal berpangku tangan. Rendahnya PAD lebih disebabkan oleh kecilnya sumber-sumber pendapatan asli yang diberikan kepada daerah. Sumber pendapatan yang diberikan kepada kepada daerah kecil dan kurus. Minyak dan gas bumi diambil oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah hanya mendapat bagi hasil. Bagi hasil minyak yang diberikan kepada daerah kecuali NAD dan Papua, hanya 15%. Jatah yang hanya 15% itu dibagi untuk provinsi 3%, kabupaten penghasil 6% dan kabupaten bukan penghasil penghasil 6%.

Memang ada daerah penghasil cukup kaya seperti Kalimantan Timur, Riau dan daerah penghasil lainnya. Akan tetapi tidak semua Provinsi menjadi penghasil minyak. Jauh lebih banyak daerah yang bukan penghasil sehingga daerah bukan penghasil menjadi kurang sejahtera.

Pendapatan asli daerah juga diperparah oleh terbatasnya jumlah dan jenis pajak yang bisa diurus. Bahkan pajak yang gemuk seperti pajak penghasilan, pajak pertambahan nilai dan pajak gemuk lainnya diambil oleh pemerintah pusat. Pajak yang agak gemuk diambil alih pemerintah daerah provinsi, hanya pajak yang kurus yang diberikan kepada daerah kabupaten/kota. Pajak yang kecil dan kurus itulah yang dapat digunakan oleh daerah untuk membiayai potensi daerahnya. Idealnya kalau ada potensi daerah hendaknya digali dan dikembangkan supaya memberikan manfaat bagi daerah. Setidaknya ada 3 manfaat bagi daerah kalau mampu menggali dan mengembangkan potensi daerahnya. Pertama, pendapatan asli daerah meningkat. Kedua, kesejahteraan masyarakat di daerah meningkat. Ketiga, pembangunan di daerah akan berkembang karena PAD memberikan kontribusi bagi peningkatan APBD yang pada gilirannya akan meningkatkan laju pembangunan daerah. Kondisi itu sulit diwujudkan karena adanya kendala yang dihadapi oleh daerah.

Setidaknya ada dua kendala yang dihadapi daerah sehingga sulit menggali dan mengembangkan potensi daerahnya. Pertama, rendahnya PAD hampir semua daerah otonom di Indonesia. Kedua, rendahnya kualitas sumber daya manusia di daerah.

Rendahnya kualitas sumber daya manusia di daerah terbagi dua. Pertama, rendahnya kualitas sumber daya masyarakat di daerah. Kedua, rendahnya kualitas SDM aparatur daerah termasuk Bupati/ Walikota. Rendahnya kualitas SDM aparatur dan pemimpin daerah menyebabkan kreatifitas, inisitaif, dan prakarsa daerah otonom menjadi terbatas. Banyak pemimpin daerah hanya asyik menghabiskan APBD setiap tahun, dan asyik memikirkan bagaimana supaya terpilih lagi dalam pilkada yang akan datang.

Pada hal kalau Bupati/Walikota terpilih ingin terpilih lagi secara mudah dan murah, maka amanah rakyat yang diembankan kepadanya harus dimanfaatkan sebaik-baiknya sehingga berhasil mempersembahkan pemerintahan, layanan, dan pembangunan yang terbaik bagi rakyatnya.

PENUTUP

Berdasarkan uraian di atas dapat dikemukakan 3 simpulan pokok sebagai berikut:

1. Konflik antara pusat dan daerah pada awal tahun 50-an disebabkan oleh kekecewaan daerah terhadap berbagai kebijakan hubungan pusat daerah. Pemerintah pusat mencekam daerah dengan menempatkan orang-orangnya begitu revolusi usai. Ditinjau dari manajemen profesional itu dapat dibenarkan, karena tenaga profesional di Jawa sangat banyak dibanding di daerah luar jawa. Akan tetapi ditinjau dari aspek kepentingan daerah, banyak elit daerah merasa berjasa dalam masa revolusi dicampakkan dalam struktur politik pemerintahan begitu revolusi usai. Akibatnya banyak elit daerah yang kecewa dan melakukan gerakan separatis.
2. Dalam negara kesatuan sentralisasi dan desentralisasi yang perwujudannya otonomi daerah bukan hal yang dikotomi. Sentralisasi dan desentralisasi adalah kontinum, dan saling melengkapi. Ada beberapa wewenang yang membutuhkan sentralisasi, ada pula wewenang yang membutuhkan desentralisasi. Keseimbangan yang tepat antara sentralisasi dan desentralisasi adalah solusi yang tepat untuk menyelesaikan berbagai tarik menarik kepentingan antara pusat daerah dalam menjalankan kewenangannya.
3. Desentralisasi yang tepat dipilih pemerintah pusat adalah mencampurkan (*mix*) antara desentralisasi simetris dengan desentralisasi asimetris. Percampuran itu dapat dilihat dalam UU No. 23 tahun 2014 tentang pemerintahan daerah, yaitu memberikan urusan wajib dan pilihan bagi pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota. Urusan wajib itu mencerminkan desentralisasi simetris, dan urusan pilihan mewujudkan desentralisasi asimetris. Perpaduan dari kedua jenis desentralisasi merupakan bukti penghargaan pada Bhinneka Tunggal Ika disatu pihak dan upaya mempertahankan negara kesatuan dipihak lain. Dengan demikian daerah dapat maju dan berkembang sesuai dengan potensi, aspirasi, dan kepentingan daerahnya dalam koridor Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Daftar Pustaka

Armin, 1997, *Dilema antara Kontrol Pemerintah Pusat dan Otonomi Daerah di Kabupaten Daerah Tingkat II Bekasi,* Jakarta PPS UI.

_____, 2003, *Hubungan Pusat Daerah Konflik Dibidang Keuangan Dalam Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Provinsi Kalimantan Timur 2001-2002,* Jakarta PPS UI.

Devas, Nick, dkk. *Keuangan Pemerintah Daerah Di Indonesia*, Jakarta, UI Press.

Hoessein, Bhenyamin, 1980, *Berbagai Faktor Yang Mempengaruhi Besarnya Otonomi Daerah Tingkat II: Suatu Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dari Segi Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: PPS UI.

Jaweng, Robert Ending (Editor), 2004, *Kompilasi Undang-Undang Otonomi Daerah dan sekilas Kelahirannya 1903-2004*, Jakarta: Yayasan Tifa.

Kaho, Yosep Riwu, 1988, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*, Jakrta, Rajawali.

Nugroho, D Riat, 2000, *Otonomi Daerah, Desentralisasi Tanpa Revolusi: Kajian dan Kritik atas Kebijakan Desentralisasi di Indonesia,* Jakarta: PT Elex Komputi.

EKSISTENSI BADAN PEMERIKSA KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA DALAM SISTEM PRESIDENSIL

Ali Masykur Musa

Abstrak

Pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara harus dilaksanakan secara benar dan *governance*, dan karena itu harus diperiksa oleh lembaga yang mandiri, obyektif dan bebas dari pengaruh lembaga negara manapun, termasuk pemerintah. Melalui perubahan UUD NRI 1945 lembaga negara tersebut diberikan kepada Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia (BPK RI) yang diatur pada Bab VIII A Tentang BPK. Mandat BPK RI tersebut mempunyai makna, selain karena mandiri menurut fungsi dan kewenangannya, BPK RI juga berubah dari lembaga negara *quasi government* (kuasi pemerintah) menjadi lembaga negara tersendiri. Dalam melaksanakan tugas, sejak rekrutmen keanggotaan, kewenangan memeriksa sampai dengan pelaporan terhadap akuntabilitas pengunaan keuangan negara, BPK RI berhubungan dengan Presiden RI, DPR RI, dan DPD RI. Pola hubungan seperti ini menunjukkan adanya *check and balances* dalam Sistem Presidensil di Indonesia. Namun demikian secara funsional BPK RI bisa melakukan koordinasi dengan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP), seperti BPKP dan Inspektorat.

Kata Kunci : Pemeriksaan, Pengawasan, Lembaga Negara, BPK RI, APIP, dan Sistem Presidensil.

Abstract

The management and responsibility of state finance must be properly implemented and governance, and therefore must be examined by an independent, objective and free from the influence of any state institution, including the government. Through the amendment of UUD NRI 1945 the state institution was given to the Supreme Audit Agency of Republic of Indonesia (BPK RI) which is regulated in Chapter VIII A concerning the BPK. The mandate of the BPK RI has meaning, besides being independent according to its functions and authority, the BPK RI has also changed from a quasi government (quasi government) institution to a separate state institution. In carrying out its duties, since membership recruitment, the authority to examine up to reporting on the accountability of state financial use, the BPK RI relates to the President of the Republic of Indonesia, the

Parliament of Republic of Indonesia, and the DPD RI. This pattern of relations shows that there are checks and balances in the Presidential System in Indonesia. However, BPK RI can functionally coordinate with the Government Internal Supervisory Apparatus (APIP), such as BPKP and Inspectorate.

Keywords: *Examination, Supervision, State Institution, BPK RI, APIP, and Presidential System.*

PENDAHULUAN

KEUANGAN Negara harus dikelola dengan baik dan bertanggungjawab. Itulah pesan dari the *founding fathers*. Karena itu, pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara berperan penting dalam mewujudkan tujuan bernegara, dan karenanya perlu dibentuk suatu lembaga negara khusus yang bersifat independen, objektif dan bebas dari pengaruh pemerintah untuk memeriksa cara pemerintah mempergunakan anggaran Negara yang sudah disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), lembaga dimaksud adalah Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Namun keberadaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) mengalami pasang surut, di mana pada masa Orde Baru ternyata tidak sesuai dengan harapan dan cita-cita *the founding father*. BPK di masa Orde Baru berada dibawah bayang-bayang Pemerintah, bahkan ditempatkan sebagai bagian dari cabang kekuasaan eksekutif.

Berkah dari gerakan reformasi adalah munculnya semangat untuk dalam pemberantasan KKN. Di sinilah mulai tumbuh kesadaran akan peran penting yang diemban BPK sebagai lembaga pemeriksa yang bebas dan mandiri untuk mendeteksi berbagai praktek-praktek penyalahgunaan keuangan negara untuk kepentingan pribadi atau kelompok.

Karena itu amandemen UUD NRI Tahun 1945 memperkuat kedudukan dan fungsi BPK sebagai satu-satunya eksternal auditor. Pasal 23 E ayat (1) UUD 1945 menyebut: "*untuk memeriksa pengelolaan dari tanggung jawab tentang keuanagn Negara diadakan satu BPK yang bebas dan mandiri*". Selain memperkuat kedudukan

dan fungsi BPK, peraturan perundang-undangan tentang pengelolaan keuangan Negara juga diperbaharui karena peraturan perundang-undangan yang lama dirasa tidak cukup mampu menjadi dasar dalam pengelolaan keuangan Negara secara baik, bahkan menjadi salah satu sumber terjadinya berbagai penyimpangan. Karenanya, lahirlah serangkaian undang-undang yang berkaitan dengan pengelolaan keuangan Negara antara lain dengan UU No.17 Tahun 2013 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara, serta UU No. 15 Tahun 2006 tentang BPK yang pengganti UU No. 3 Tahun 1973.

Namun demikian, peran BPK yang begitu strategis dalam mengawasi keuangan Negara tidak akan banyak berarti tanpa kerjasama dengan DPR sebagai pemegang fungsi *buddgeting* (pengganggaran) dan fungsi *controlling* (pengawasan) keuangan negara dalam menindaklanjuti laporan hasil pemeriksaan BPK tidak dijadikan bahan oleh DPR dalam melaksanakan fungsi anggaran dan fungsi pengawasan keuangan negara yang dilaksanakan oleh pemerintah maka sesempurna apapun pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK tidak akan banyak berarti untuk mengurangi praktek-praktek penyimpangan keuangan Negara. Begitu juga sulit untuk melakukan perubahan Sistem Pengelolaan Keuangan Negara secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efesien dan efektif.

Agar fungsi dan wewenang BPK dapat dilaksanakan secara optimal, maka secara internal BPK harus menjalankan prinsip *Good Government and Good Governance* (GGG), dan secara eksternal harus menjalin hubungan fungsional yang baik dengan DPR, karena DPR lah pemegang fungsi *buddgeting* dan fungsi *controlling* keuangan negara dalam menindaklanjuti laporan hasil pemeriksaan BPK. Hubungan ini harus diletakkan dalam kerangka hukum yang kuat pada masing-masing Lembaga Negara dimaksud agar berkinerja optimal dalam mengawasi dan memeriksa keuangan negara.

SEJARAH BADAN PEMERIKSA KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA

Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dibentuk berdasarkan UUD 1945 Bab VIII A yang menetapkan bahwa untuk memeriksa tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan suatu Badan Pemeriksaan Keuangan. Sebelum perubahan UUD NRI 1945, sejarah BPK RI sebagaimana yang dipaparkan Ali Masykur Musa adalah : "*Atas dasar amanat tersebut dikeluarkan Surat Penetapan Pemerintah Nomor 11/OEM tanggal 28 Desember 1946 tentang pembentukan Badan Pemeriksa Keuangan, pada tanggal 1 Januari 1947 yang berkedudukan smentara di kota Magelang. Sempat mengalami beberapa perubahan bentuk menjadi Dewan Pengawasan Keuangan (1950) dan BPK RI Gaya Baru (1965), serta perpindahan lokasi Sekantor di Yogyakarta dan Bogor, maka MPR Sementara melalui ketetapannya Nomor X/MPRS/1966 mengembalikan keduduukan BPK RI pada posisi dan fungsi semula sebagai Lembaga Negara berdasarkan Pasal 23 (5) UUD Tahun 1945. Untuk itu, diterbitkan UU Nomor 5 Tahun 1973 tentang Badan Pemeriksa Keuangan"*[1].

Dalam era reformasi sekarang ini, Badan Pemeriksaan Keuangan telah mendapatkan dukungan konsitusional dari MPR-RI dalam sidang Tahunan Tahun 2002 yang memperkuat kedudukan BPK RI sebagai lembaga pemeriksa eksternal di bidang keuangan negara, yaitu dengan dikeluarkannya TAP MPR Nomor VI/MPR/2002 yang antara lain menegaskan kembali kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan sebagai satu-satunya lembaga pemeriksa eksternal keuangan negara dan peranannya perlu lebih dimantapkan sebagai lembaga yang independen dan professional.

Untuk lebih memantapkan tugas BPK RI, ketentuan yang mengatur BPK RI dalam UUD NRI tahun 1945 telah di amandemen. Sebelum amandemen, BPK RI hanya diatur dalam satu ayat (pasal 23 ayat 5) kemudian dalam perubahan Ketiga UUD 1945 dikembangkan menjadi satu bab tersendiri (Bab VIII A) dengan tiga pasal (23E, 23F, dan 23G) dan tujuh ayat. Pasal 23E Amandemen UUD 1945

[1] Ali Masykur Musa, *Teropong Keuangan Negara*, 2014, hal. 15

menetapkan bahwa (1) Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. (2) Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, sesuai dengan kewenangannya. (3) Hasil pemeriksaan tersebut ditindak-lanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang. Lebih lanjut, pada Pasal 23F tercantum bahwa (1) Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden; dan (2) Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan dipilih dari dan oleh anggota. Sesuai dengan Pasal 23G, maka (1) Badan Pemeriksa Keuangan berkedudukan di ibu kota negara dan memiliki perwakilan disetiap provinsi; dan (2) ketentuan lebih lanjut mengenai Badan Pemeriksa Keuangan diatur dengan undang-undang.

Untuk menunjukan tugasnya, BPK RI didukung dengan seperangkat UU bidang keuangan Negara, yaitu (1) UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara; (2) UU Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara; dan (3) UU Nomor 15 Tahun 2004 Tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketiga paket UU tersebut merupakan tonggak reformasi di bidang keuangan Negara, yang menjadi dasar pelaksanaan kerja BPK RI. Lebih lanjut, sebagai pengganti UU Nomor 5 Tahun 1973 Tentang Badan Pemeriksa Keuangan, maka diterbitkan UU Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan.

BPK RI di bawah UU No. 15 Tahun 2004 dan UU No. 15 Tahun 2006 serta dalam masa reformasi telah mengalami perubahan yang besar dan penting. Perubahan tersebut anatara lain adalah penambahan Kantor Perwakilan BPK RI sehingga pada saat ini telah ada di setiap ibu kota provinsi, jumlah Ketua, Wakil Ketua dan Anggota yang bertambah dari 7 orang menjadi 9 orang, mekanisme pemilihan pimpinan dari diangkat oleh Presiden atas usulan DPR menjadi dipilih dari dan oleh Anggota BPK RI sendiri, dan beberapa perubahan lainnya yang lebih meningkatkan kualitas BPK RI sebagai lembaga yang bebas, mandiri dan profesional.

KEMANDIRIAN, TRANSPARASI DAN KEWENANGAN BPK

Peranan dan kewenangan BPK di masa Orde Baru yang menjadi bagian dari cabang kekuasaan eksekutif dapat diketahui secara umum. Saat itu BPK diatur oleh pemerintah dalam bentuk pembatasan objek pemeriksaan, kelembagaan, anggaran, pengawasan atas pemulihan metode pemeriksaan, isi laporannya, bahkan yang penting adalah menyangkut personalnya. Menurut Ali Maykur Musa : "setelah disahkan UU No 15 tahun 2006 tentang BPK untuk menggantikan UU serupa Nomor 5 Tahun 1973. UU itu telah menempatkan dan menegembalikan kemandirian dan kewenangan BPK secara strategis dan kuat secara hukum dan kelembagaan"[2].

Sebagaimana yang dikendaki oleh pasal 23 e ayat (1) UUD 1945 : *"Untuk memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan Negara diadakan satu BPK yang bebas dan mandiri"*. Pengaturan atas kemandirian dan kewenangan BPK tersebut telah memenuhi syarta sebagaimana syarat sebagaimana yang dikehendaki oleh INTOSAL *(The International Organisation of Supreme Audit Intitution),* melalui deklarasi ke lima yang dihasilakn pada kongres IX, di kota Lima, Peru, bulan Oktober 1977.

Untuk mengukur Independensi BPK juga dapat dipakai tolak ukur ditetapkan INTOSAL, yaitu :

1. Adanya kerangka konstitusional/hukum yang tepat dan efektif;
2. Kebebasan Pimpinan Lembaga Pemeriksa Agung (serta anggota apabila Lembaga berbentuk kolegial/dewan) dalam melakukan tugasnya, termasuk jaminan masa jabatan dan kebebesan dari tindakan kepolisian;
3. Mandat yang cukup luas untuk menentukan jenis audit, entitas, dan banyak pemeriksaan serta pendekatan dan metode pemeriksaan;
4. Akses pada informasi tanpa hambatan;
5. Hak dan kewajiban melaporkan hasil pemeriksaan;

[2] Ali Masykur Musa, *Etika Keuangan Negara*, 2014, hal. 11

6. Kebebasan menentukan sendiri material laporan dan waktu melaporkan serta kebebasan menerbitkan dan menyebar luaskan laporan-laporan pemeriksaan;
7. Adanya mekanisme yang efektif tindak lanjut atas rekomendasi Lembaga Pemeriksa Agung;
8. Otonomi manajerial dari keuangan dan kecukupan dan sumber daya manusia, sumber daya fisik dan sumber daya keuangan.

Implementasinya, seharusnya BPK RI independen personalnya dalam menentukan keputusan, bidang keuangan dan anggaran, serta dalam hal kewenangannya untuk melaukan pemeriksaan pada semua sumber penerimaan, penyimpanan, dan penggunaan keuanagn negara. Kemandirian lainnya adalah kebebasan untuk memilih metode audit serta dalam penyusunan laporan agar tidak diintervensi.

Karena BPK RI adalah satu-satunya lembaga yang mengaudit keuangan negara, maka BPK RI harus lebih transparan dan *akuntable* terlebih dahulu dalam menjalankan tugasnya. Hal seperti itulah yang juga telah di atur dalam UU Nomer 15 Tahun 2006 tentang BPK, yang tercermin dalam empat hal. *Pertama*, laporan pemeriksaan secara utuh di website-kan agar bisa diakses dan dibaca oleh umum. *Kedua*, pasal 30-nya mengatur tentang ikut sertanya unsure profesi da akademisi sebagai anggota Majelis Kehormatan Kode Etik BPK. *Ketiga*, pasal 32-nya mengatur pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan tahunan BPK dilakukan oleh akuntan publik, dan *Keempat*, dalam pasal 33-nya menetapkan bahwa sistem pengendalian BPK dilakukan oleh BPK Negara lain yang menjadi anggota INTOSAL.

Kewenangan yang besar dan diteruskan dengan transparsi BPK RI tersebut harus dilaksanakan sebaik mungkin. Dari dasar pembentukannya jelas bahwa hanya BPK RI yang menjadi satu-satunya lembaga Negara yang memiliki hak mutlak untuk memeriksa pertanggung jawaban keuangan Negara. Setiap organisasi pemerintah yang menggunakan dana APBN dan APBD harus diperiksa BPK, tidak boleh menolak. Dalam buku yang di keluarkan oleh Lembaga Pengkajian MPR RI yang berjudul Ekonomi Pancasila menyebutkan tentang manfaat hasil pemeriksaan dari BPK RI bagi lembaga negara

lainnya, yaitu : "Hasil pemeriksaan BPK ini tidak hanya bermanfaat di dalam bidang pengawasan atau kontrol jalannya pemerintahan negara, juga akan terkait dengan pelaksaan fungsinya di bidang penyusunan undang-undang (bidang legislasi). Apalagi dalam pelaksanaan tugas dan fungsi penganggaran atau *budget*[3].

Peran dan amanah yang cukup besar didukung oleh UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara pasal 13 ayat (1) yang menyatakan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara yang dilakukan oleh BPK meliputi seluruh unsur keuangan negara sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 UU No. 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yakni :

a. Hak Negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
b. Kewajiban Negara untuk menyelenggrakan tugas layanan umum pemerintahan Negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
c. Penerimaan Negara;
d. Pengeluaran Negara;
e. Penerimaan Daerah;
f. Pengeluaran Daerah;
g. Kekayaan Negara atau kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan Negara atau perusahaan daerah;
h. Kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan kepentingan umum;
i. Kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Dengan besarnya wewenang pemeriksaan BPK RI tersebut, jelas akan mampu meminimalisir tindakan korupsi para penyelenggaraan aparatur pemerintahan. Dengan dukungan auditor yang memiliki integritas dan dana operasional yang mewadai maka hasil pemeriksaan BPK akan mampu memberikan efek positif agar

[3] Lembaga Pengkajian MPR RI, Ekonomi Pancasila, 2017, hal. 152

pruden dalam mengelola keuangan negara. Hal ini menunjukkan bahwa BPK RI adalah lembaga negara yang mandiri dan kuat. Pemeriksaan BPK yang secara rutin dilakukan yakni pemeriksaan atas laporan pertanggung jawaban APBN dan APBD sebuah provinsi dan kota di Indonesia seharusnya mampu memeberikan sumbangsih yang signifikan dalam upaya menghambat lajunya tindak pindana korupsi sebagai akibat penyalah gunaan wewenang dalam mengelola keuangan negara.

SINERGI ANTARA BPK DENGAN APARAT PENGAWASAN INTERNAL PEMERINTAH (APIP)

Reformasi yang terjadi di Indonesia selama sepuluh tahun terakhir ini telah melanda hampir di segala bidang, termasuk bidang pengelolaan keuangan negara. Reformasi di bidang pengelolaan keuangan Negara dimulai dengan terbitnya UU No. 17 tahun 2003 tentang Keuangan Negara, UU No. 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, dan UU No. 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan, Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara. Ketiga peraturan tersebut bermuara kepada satu cita-cita, yaitu terwujudnya tata kelola keuangan negara yang tertib, taat peraturan, efesien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab.

BPK sebagai satu-satunya lembaga yang bertanggung jawab melakukan pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara, terpanggil untuk turut aktif mewujudkan cita-cita tersebut di atas. Hal ini terlihat dari misi BPK 2006-2010, yaitu memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab keuangan negara dalam rangka mendorong terwujudnya akuntabilitas dan transparansi keuangan negara, serta berperan aktif dalam mewujudkan pemerintahan yang baik, bersih dan transparan.

Entitas dan objek yang harus diperiksa oleh BPK sangat banyak, terdiri dari objek pemeriksaan yang wajib dilaksanakan menurut undang-undang *(mandate)*, yaitu pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), Laporan Keuanagan Kementerian/Lembaga (LKKL), dan Laporan Keuangan Pemerintah

Daerah (LKPD) yang seluruhnya berjumlah sekitar 500 entitas, objek pemeriksaan kinerja dan pemeriksaan dengan tujuan tertentu (PDTT), serta objek pemeriksaan atas permintaan DPR/DPD. Sehubungan keterbatasan jumlah tenaga auditor dan anggaran, maka untuk dapat mencapai hasil pemeriksaan yang optimal, BPK telah melakukan prioritas dalam penentuan objek pemeriksaan kinerja dan PDTT. Namun strategi pemeriksaan tersebut belum mencapai hasil seperti yang diharapkan, karena waktu kurang cukup tersedia, habis terpakai untuk melaksanakan tugas *mandatory*.

Permasalahan utamanya adalah Sistem Pengendalian Internal (SPI) dari sebagian besar objek pemeriksaan belum memadai. Kondisi ini mengakibatkan jangka waktu pelaksanaan pemeriksaan lebih lama dari yang seharusnya karena pemeriksa harus melakukan pengujian SPI secara lengkap dan harus memperluas lingkup pengujian terinci.

Menurut PP No. 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Internal Pemerintah, menteri/pimpinan lembaga dan kepala daerah bertanggungjawab atas efektifitas penyelenggaraan SPI di lingkungan masing-masing. Tugas utama Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP) adalah melakukan pengawsan intern atas pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah dalam rangka memperkuat serta menunjang efektifitas penyelenggaraan SPI. Pengawasan intern dilakukan melakui audit, *review, evaluasi,* dan pemantauan yang hasilnya disampaikan menteri/pimpinan lembaga dan kepala daerah sebagai bahan perbaikan/perkuatan SPI.

BPK sangat berkepentingan dengan usaha-usaha perkuatan SPI di Lingkungan intansi pemerintah, karena semakin handal SPI suatu instansi pemerintah maka pelaksaan pemeriksaan oleh BPK semakin efisien dan efektif. Oleh karena itu sinergi antara BPK dengan APIP dalam hal pemanfaatan hasil kegiatan APIP perlu dilakukan. Sinergi ini sangat memungkinkan dapat terlaksana karena memiliki daerah hukum, yaitu Pasal 9 UU No. 15 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa BPK dalam melaksanakan pemeriksaan dapat memanfaatkan hasil kegiatan APIP, dan APIP diwajibkan menyampaikan laporan hasil pengawasannya kepada BPK. Dalam posisi seperti ini Rahimullah berpendapat : “Tugas BPK ini lebih dekat dengan tugas legislatif,

namun demikian menurut penulis bila mengacu pada pembidangan kekuasaan sebagaimana dikemukakan dalam ajaran Trias Politika, dengan alas an sebagaimana dikemukakan terdahulu, yaitu bahwa BPK suatu Lembaga Negara yang lebih dekat dengan "eksekutif", karena tugasnya lebih bersifat administrative (sebagai inspektorat) di bidang keuangan negara, maka BPK ini cenderung dapat dikelompokan ke dalam eksekutif"[4].

Sinergi antara BPK dengan APIP adalah mengenai hal-hal sebagai berikut :

1. *Review, evaluasi,* dan pemantauan penyelenggaraan SPI. PP No. 60 Tahun 2008 mengatur bahsa APIP melaksanakan pengawasan intern melalui kegiatan pemeriksaan, *review, evaluasi,* dan pemantauan. Permasalahannya selama ini APIP dalam melaksanakan tugasnya lebih menitik beratkan pada pekerjaan pemeriksaan. Untuk memperkuat dan menunjang penyelenggaraan SPI, seharusnya APIP lebih menitik beratkan pada pekerjaan *review, evaluasi,* dan pemantauan terhadap rancangan dan penyelenggaraan SPI. APIP dapat melakukan pemeriksaan apabila terdapat kasus-kasus yang mendesak untuk segera dilaporkan kepada menteri/pimpinan lembaga atau kepala daerah.

   Berdasarkan hal tersebut, BPK sebaiknya meminta APIP untuk melakukan *review, evaluasi,* dan pemantauan penyelenggaraan SPI secara rutin di lingkungan unit kerja/instansi yang menjadi kewenangannya. APIP diharapkan dapat berperan sebagai *quality assurance* yang dapat memeberikan keyakinan bahwa SPI atas suatu kegiatan telah dirancang dengan memandai mulai dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawaban kegiatan. Hasil kegiatan tersebut disampaikan oleh APIP secara berkala kepada BPK.

   Selain itu menurut Pasal 54 PP No. 60 Tahun 2008, APIP secara berkala menyusun dan menyampaikan ikhtisar laporan hasil pengawan kepada menteri/pimpinan lembaga, gubernur, atau

[4] Rahimullah, Hubungan Antar Lembaga Negara, 2007, hal. 167

bupati/walikota. BPK dapat meminta kepada APIP untuk menyampaikan laporan dimaksud kepada BPK.

Berdasarkan laporan hasil kegiatan APIP tersebut, BPK kemudian melakukan inventarisasi profil (kondisi) SPI dari masing-masing unit kerja/instansi dengan member bobot nilai *(score)* untuk masing masing unsur SPI. Daftar investarisasi SPI ini dapat dimanfaatkan oleh BPK dalam melakukan perencanaan pemeriksaan, terutama dalam penentuan objek pemeriksaan (termasuk menentukan jumlah hari pemeriksaan), maupun dalam menentukan luas lingkup pengujian terinci.

Melalui metode ini diharapkan penentuan objek pemeriksaan menjadi terarah dan dapat dipertanggungjawabkan (selama ini penentuan objek pemeriksaan oleh BPK hanya berdasarkan besaran anggaran) dan jumlah hari pemeriksaan dapat ditentukan secara efisien sesuai kebutuhan pekerjaan (selama ini jumlah hari pemeriksaan merupakan paket selama 30 hari kerja).

2. Pemeriksaan atas laporan keuangan (LKKL dan LKPD). Pasal 57 PP No. 60 Tahun 2008 menetapkan bahwa APIP dhi. Inspektorat Jenderal, Inspektorat Provinsi, dan Inspektorat Kabupaten/ Kotamadya wajib melakukan *review* atas laporan keuangan sebelum disampaikan kepada BPK. Selanjutnya Pasal 55 dan 56 UU No, 1 Tahun 2004 menetapkan bahwa dalam laporan keuangan harus dilampiri pernyataan tertulis bahwa pengelolaan APBN/APBD telah diselenggarakan berdasarkan SPI yang memadai.

   APIP melakukan *review* atas laporan keuangan dengan tujuan untuk memberikan keyakinan tentang akurasi, keandalan, dan keabsahan informasi yang disajikan dalam laporan keuangan. Sedangkan *review* atas SPI terbatas hanya terhadap SPI yang berkaitan dengan penyusunan laporan keuangan. Review sebaik-nya dilaksanakan secara *paralled* dengan penyusunan laporan keuangan, dan laporan segera disampaikan kepada BPK agar dapat dimanfaatkan oleh BPK dalam penyusunan program pemeriksaan.

3. Usaha pencegahan tindak pidana korupsi.
   Dalam usaha pemberantasan korupsi, hal yang terpenting adalah menutup atau mempersulit peluang terjadinya korupsi. Hal ini dapat dilalukan dengan mengefektifkan SPI di setiap kegiatan atau unit kerja yang mengelola keuangan Negara. BPK dapat bekerjasama dengan APIP untuk melakukan penilaian mengenai keandalan SPI di setiap kegiatan/unit kerja, sehingga dapat diketahui area yang perlu diperkuat SPI-nya dan area yang perlu diprioritaskan untuk diperiksa lebih lanjut.

4. Efektifitas tindak lanjut hasil pemeriksaan.
   Pasal 20 UU No. 15 Tahun 2004 menetapkan bahwa pejabat yang bertanggungjawab mengelola keuangan Negara wajib menindak-lanjuti rekomendasi hasil pemeriksaan BPK selambat-lambatnya 60 hari setelah laporan hasil pemeriksaan diterima. BPK memantau pelaksanaan tindak lanjut hasil pemeriksaan dan memeberitahukan hasilnya kepada DPR/DPRD dalam hasil pemeriksaan semesteran. Dalam rangka pementauan, BPK menatausahakan laporan hasil pemeriksaan dan menginventarisasi temuan, rekomendasi, dan tindak lanjut. Selanjutnya BPK menelaah jawaban dan atau penjelasan dari pejabat yang diperiksa untuk menentukan apakah tindak lanjut telah dilakukan sesuai dengan rekomendasi. Untuk memperlancar pelaksanaan kegiatan ini, BPK meminta APIP sebagai mendiator/fasilitator yang menghubungkan antara BPK dengan instansi yang terperiksa *(auditee)*

Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulakan bahwa itu gas APIP yang berkaitan dengan *review, evaluasi,* dan pemantauan SPI sangat penting bagi pelaksanaan tugas BPK terutama dalam hal perencanaan pemeriksaan. Permasalahannya APIP selama ini belum sepenuhnya melakukan *review, evaluasi,* dan pemantauan penyeleng-garaan SPI. Oleh karena itu BPK perlu mendorong APIP untuk melakukan hal tersebut secara rutin dan meyampaikan hasilnya kepada BPK.

Menurut PP No. 60 Tahun 2008, Sistem Pengendalian Intern (SPI) adalah proses kegiatan integral dan kontinyu yang harus

dilaksanakan oleh pimpinan dan seluruh pegawai untuk member keyakinan tercapainya tujuan organisasi secara efektif dan efesien, keandalan pelaporan keuangan, pengamanan asset negara, dan ketaatan terhadap peraturan perundangan.

Unsur-unsur Sistem Pengendalian Internal (SPI) adalah sebagai berikut :

1. Lingkungan pengendalian.
   Pimpinan wajib menciptakan dan memelihara lingkungan pengendalian yang kondusif bagi para pegawai dalam melaksanakan pekerjaannya. Misalnya tipe kepemimpinan yang kondusif, struktur organisasi yang sesuai kebutuhan dan pendelegasian wewenang yang tepat.

2. Penilaian risiko.
   Tujuan organisasi harus ditetapkan secara terujur dan realistis serta harus dikomunikasikan kepada seluruh pegawai. Untuk mencapai tujuan tersebut harus disusun strategi operasional dan manajemen yang dikaitkan dengan indentifikasi dan analisis risiko yang akan terjadi.

3. Kegiatan Pengendalian.
   Pimpinan instansi wajib melakukan pengendalian terhadap pelaksanaan kegiatan secara teratur untuk memastikan bahwa kegiatan masih sesuai dengan rencana. Penetapan kebijakan dan prosedur kerja, pembukuan, dokumentasi, dan pembinaan SDM merupakan unsur-unsur pengendalian yang perlu dilakukan oleh pimpinan.

4. Informasi dan Komunikasi.
   Pimpinan instansi wajib mengindentifikasi, mencatat, dan mengkomunikasikan informasi secara cepat kepada seluruh pegawai. Untuk itu pimpinan wajib menyediakan, mengelola, dan mengembangkan sistem informasi secara kontinyu.

5. Pemantauan SPI.
   Pimpinan instansi wajib melakukan pemantauan SPI melalui kegiatan supervise, perbandingan dengan instansi lain, serta melaksanakan rekomendasi hasil pemeriksaan dan pengawasan.

Daftar Pustaka

Arend Lijphart, *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford Univesity Press.

C.F. Strong, 2004. *Konstitusi-konstitusi Politik Modern Kajian Tentang Sejarah & bentuk-bentuk konstitusi Dunia*, Penerbit Nuansa dan Nusamedia Bandung.

Miriam Budiarjo, Prof., 2006. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Musa, Ali Masykur, Dr., S.H., M.Si., M.Hum., 2014. *Etika Keuangan Negara*, Renebook, Jakarta.

Musa, Ali Masykur, Dr., S.H., M.Si., M.Hum., 2014. *Teropong Keuangan Negara*, Renebook, Jakarta.

Rahimullah, S.H., M.Si., 2007. *Hukum Tatanegara Hubungan Antara Lembaga Negara*, Fakultas Hukum Universitas Satyagama, Jakarta.

TENTANG PENULIS

Agun Gunandjar Sudarsa, dilahirkan di Bandung 13 Nopember 1958. Lulus dari AKIP Departemen Kehakiman tahun 1982, Pasca Sarjana Administrasi UI (2004-2006). Anggota DPR/MPR dari Partai Golkar. Disamping menjadi Anggota DPR, menjadi anggota PAH I BP MPR (1999-2004). Kini menjadi Ketua Fraksi Partai Golkar di MPR RI

W.M. Herry Susilowati, Dosen Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan. Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Padjadjaran, lulus Tahun 2011.

Sholeh Amin, lahir di Bangkalan, 21 April 1957. Meraih gelar Sarjana Hukum dari Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta dan Magister Hukum Bisnis dari Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta. Pada tahun 2011-2017 menjabat sebagai Komisioner Badan Wakaf Indonesia (BWI). Saat ini aktif sebagai Advokat pada Law Firm Sholeh, Adnan, & Associates (SAA) dan Dosen Fakultas Hukum di Universitas Ibn Khaldun Bogor.

Irfan Ridwan Maksum, Lahir di tegal, 14 Maret 1972. Guru Besar Tetap Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Administrasi Universitas Indonesia (FIA-UI), Ketua Program Pascasarjana Ilmu Administrasi FIA-UI, mantan Anggota Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah Republik Indonesia (DPOD-RI), 2012-2014.

Ahmad Farhan Hamid, lahir di Samalanga - Aceh, 21 Januari 1953. Lulusan Sarjana Farmasi dan Apoteker FMIPA USU, pendidikan Master Kedokteran Dasar UNAIR, dan Doktor Farmakologi Sosial di USM Malaysia. Pernah menjadi Anggota PAH II BP MPR Periode 1999-2004, anggota DPR RI Periode 1999-2004 & 2004-2009, Anggota DPD RI Periode 2009-2014 dan Wakil Ketua MPR RI Tahun 2009-2014

Saripudin, lebih dikenal dengan nama Saripudin HA, lahir di Karawang, Jawa Barat pada 12 Juli 1972, menyelesaikan pendidikan tinggi di Lembaga Ilmu Pengetahuan Islam dan Arab (LIPIA) Jakarta untuk strata diploma bahasa Arab (1995), Institut Agama Islam Al-Aqidah untuk S1 hukum keluarga [Islam] (2003), dan magister hukum ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2005). Menjadi tenaga ahli AM Fatwa (Wakil Ketua DPR RI periode 1999-2004). Mantan Sekretaris Eksekutif The Fatwa Center (TFC) dan Redaktur

Pelaksana The Fatwa Magazine (2008-2009). Dikenal sebagai penulis dan editor sejumlah buku tentang tokoh, politik, dan analisis media

Armin, Dosen Ilmu Politik Fisip Unhas, Guru Besar Ilmu Politik yang fokus mengkaji otonomi daerah dari perspektif politik.

Ali Masykur Musa, lahir di Tulungagung, 12 September 1962. Lulus Ilmu Hubungan Internasional, FISIP Universitas Jember dan Ilmu Hukum, dan FH Universitas Sahid Jakarta. Pendidikan Magister Ilmu Politik dari Universitas Indonesia dan Magister Ilmu Hukum dari Universitas Gajah Mada, serta Doktor Manajemen Pendidikan dari UNJ, Jakarta. Pernah menjadi Dosen FISIP UNEJ 1986-1999, Anggota DPR RI 1999-2009 yang juga menjadi Sekretaris PAH I BP MPR RI 1999-2004. Angota BPK RI 2009-2014. Saat ini menjabat Komisaris Utama PT. Reasuransi Indonesia Utama (Persero) sejak tahun 2014.

Pedoman Penulisan

Jurnal Ketatanegaraan

Lembaga Pengkajian
Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia

1. Jurnal Ketatanegaraan bersifat Ilmiah Populer untuk tujuan menyebarkan ilmu pengetahuan dalam perspektif Ketatanegaraan.
2. Diterbitkan setiap 2 bulan sekali, yaitu pada bulan Februari, April, Juni, Agustus, Oktober, dan Desember.
3. Naskah yang diterima adalah artikel yang belum pernah dipublikasikan sebelumnya dan tidak mengandung unsur *plagiarisme.*
4. Naskah dapat berupa hasil penelitian, resensi buku, dan/atau kajian konseptual.
5. Naskah dapat mencakup temuan baru, artikel ulasan (*review*), ringkasan, dan opini.
6. Jurnal Ketatanegaraan memberikan ruang bagi penulisan mengenai isu-isu aktual tentang ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan dan keamanan.
7. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia.
8. Naskah yang dikirimkan dalam *file* berbentuk .doc dan .pdf.
9. Naskah ditulis dalam format jurnal dengan sistem baris kredit *(byline)*, yang meliputi:
   - Sistematika artikel **Hasil Penelitian** mencakup: Judul Artikel, Nama Penulis (tanpa gelar), Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan (berisi latar belakang masalah, permasalahan, dan metode penelitian), Pembahasan (berisi hasil penelitian, analisis dan sub-sub bahasan), Pembahasan (berisi hasil penelitian, analisis dan sub-sub bahasan), Kesimpulan (berisi simpulan dan saran), dan Daftar Pustaka.
   - Sistematika artikel **Kajian Konseptual** mencakup: Judul Artikel, Nama Penulis (tanpa gelar), Abstrak, Kata Kunci, Pendahuluan, Pembahasan (analisis dan sub-sub bahasan), Kesimpulan (berisi simpulan dan saran), dan Daftar Pustaka.

10. Judul artikel harus spesifik, tidak multitafsir dan lugas yang menggambarkan isi artikel secara komprehensif.
11. Abstrak *(abstract)* ditulis secara jelas, utuh dan lengkap menggambarkan esensi isi keseluruhan tulisan dalam dua bahasa yaitu Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris yang masing-masing satu paragraf.
12. Kata kunci *(keyword)* yang dipilih harus mencerminkan konsep yang dikandung artikel terkait sejumlah 3-5 istilah (*horos*).
13. Naskah diketik minimal 5 halaman dan maksimal 20 halaman pada kertas ukuran A4 (210 x 297 mm) dengan jarak antar baris 1,5 spasi. Batas pengetikan dari tepi kertas diatur sebagai berikut:

    - Tepi atas : 3 cm
    - Tepi bawah : 3 cm
    - Tepi kiri : 4 cm
    - Tepi kanan : 3 cm

    Naskah diketik dengan mempergunakan jenis huruf times new roman dengan spesifikasi ukuran huruf sebagai berikut:

    - Judul naskah : ukuran huruf 12 point
    - Nama penulis : ukuran huruf 12 point, huruf tebal
    - Abstrak dan kata kunci : ukuran huruf 12 point, huruf tebal
    - Isi naskah : ukuran huruf 12 point
    - *Footnote* : ukuran huruf 10 point
    - Daftar pustaka : ukuran huruf 12 point

8. Contoh penulisan identitas:

PEMBUKAAN UNDANG-UNDANG DASAR
NEGARA REPUBLIK INDONESIA TAHUN 1945

Jakob Tobing

9. Contoh tata aturan penulisan *footnote* sebagai berikut:
    1) Buku
        - Yudi Latif (2012:10) *Negara Paripurna*, Jakarta: Gramedia.

2) Buku karya terjemahan
   - Paul, Scholten (2011:7) *De Structuur Dere Rechtswetenschap*, Struktur Ilmu Hukum, Terjemahan oleh Arief Sidharta, Bandung : Alumni.
3) Buku yang berisi kumpulan artikel
   - Syahrul Sajidin (Ed) (2014:89) *Kompilasi Hasil Penelitian Putusan Pengadilan dan Kebijakan Daerah Terkait Hak-Hak Atas Kebebasan Beragama dan Berkeyakinan*, Jakarta: ILRC dan Hivos.
4) Skripsi, tesis atau disertasi
   - Bahrul Ulum Annafi (2010:2) *Dinamika Fiqh Siyasah Dalam Dinamika Ketatanegaraan di Indonesia*, Skripsi Program Sarjana Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Tidak dipublikasikan.
5) Artikel dalam buku kumpulan artikel
   - Ria Casmi Arsa, "Constitutional Complaint dan Hak Kebebasan Beragama/Berkeyakinan", Dri Utari (Ed) (2014:5) *Dinamika Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara Kumpulan Hasil Konfernesi Nasional, Setara Institute dan Kedutaan Besar Jerman*, Jakarta.
6) Makalah
   - Ni'matul Huda (12 Juli 2009:5) *Constitutional Question* dan Perlindungan Hak Konstitusional Warga Negara, makalah disajikan dalam Lokakarya Seminar Nasional di Malang, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang.
7) Artikel internet
   - Ali Safaat, *Penafsiran konstitusi* (online), *http://safaat.lecture.ub.ac.id/files/2011/11/Penafsiran-Konstitusi.pdf*, diakses 3 Februari 2013.
   - Simon Butt, "*Islam, the State and the Constitusional Court in Indonesia*", *http://papers.ssrn.com/sol3/papes.cfm?abstract_id=1650432*, diakses 28 Juli 2010.

10. Daftar Pustaka memuat daftar buku, jurnal, makalah/paper/orasi ilmiah baik cetak maupun online yang dikutip dalam naskah, yang disusun secara alfabetis (A to Z) dengan susunan: Nama

penulis (mendahulukan nama keluarga/marga), tahun, *judul*, tempat penerbitan: penerbit, dts., seperti contoh berikut ini:

- Asshidiqie, Jimly (2010), *Konstitusi Ekonomi*, Jakarta: Kompas Gramedia Group.
- Latif, Yudi (2014), *Mata Air Keteladanan: Pancasila dalam Perbuatan*, Jakarta: Penerbit Mizan.
- Prasetyo, D. Ngesti (2013), *Rekonstrukti Peraturan Perundang-Undangan dalam Bidang Pelayanan Perizinan Rumah Ibadah*, Malang: PPOTODA dan Tifa foundation.
- Yuliandri (2009), *"Membentuk Undang-Undang Berkelanjutan Dalam Penataan Sistem Ketatanegaraan"*, Naskah Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang: Universitas Andalas, 23 Juli.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 75.
- TAP MPR Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan.
- Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82.
- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

11. Redaktur berhak melakukan penyuntingan tanpa mengubah substansi dan makna tulisan. Redaktur tidak bertanggung jawab terhadap isi naskah.

12. Pengiriman Naskah melalui Redaktur Pelaksana Jurnal Ketatanegaraan Lembaga Pengkajian MPR RI Gedung Bharana Graha, Lt. III. Jl. Jend. Gatot Subroto No. 6 Jakarta 10270, Telp. (021) 57895418, Email: lembaga.pengkajian@gmail.com dan ta.lemkaji@gmail.com.

NAMA-NAMA ANGGOTA LEMBAGA PENGKAJIAN MPR RI

No	NAMA	JABATAN
1.	A.B. Kusuma	Peneliti senior di Pusat Studi Hukum Tata Negara FH UI
2.	Adji Samekto, Prof. Dr., S.H., M.Hum.	Dosen Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
3.	Ahmad Farhan Hamid, Dr., H., MS.	Wakil ketua MPR RI 2009-2014; DPR/MPR RI 1999 - 2004; DPR/MPR RI 2004 - 2009; DPD/MPR RI 2009 - 2014
4.	Ali Masykur Musa, Dr., S.H., M.Si., M.Hum	Sekretaris PAH I MPR RI 1999 – 2002, Anggota DPR RI Fraksi PKB 1999-2004, 2004-2009, dan Anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) RI 2009-2014
5.	Alihardi Kyai Demak, S.H., M.Si.	Anggota DPR RI Fraksi PPP 1982-1987, 1992-1997, 1997-1999 dan 1999-2004, Anggota PAH 1 BP MPR 1999 - 2004 & Ketua PAH Khusus BP MPR RI 2001-2004
6.	Alirman Sori, SH., M.Hum., M.M. Dr.	Anggota DPD RI 2009 - 2014
7.	Amidhan, KH.	Anggota MPR RI, BP PAH 1 (1999-2004), Ketua Subkomisi Ekosob, Komnas HAM (2002-2007), Dirjen Bimas Islam dan Urusan haji, Departemen Agama RI, (1991-1996), Ketua MUI Pusat (1995-2015)
8.	Anak Agung Bagus Jelantik Sanjaya	Anggota DPR RI Fraksi Partai Gerindra 2009-2014
9.	Andi Mattalatta	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 & Menteri Hukum dan HAM RI 2007 - 2009
10.	Andi Timo Pangerang	Wakil Ketua Komisi XI DPR RI 2009-2015 Fraksi Partai Demokrat

11.	Andreas Ambesa	Dewan Pertimbangan (Wantim) DPP Partai NasDem
12.	Arif Budimanta, Dr., Ir., M.Sc.	Anggota DPR RI Fraksi PDI Perjuangan 1999-2004
13.	AT. Sugito, Prof., Dr.	Anggota MPR RI 1998 - 1999
14.	Baharuddin Aritonang	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Anggota DPR RI 1999 - 2004 & Anggota BPK 2004-2009
15.	Bambang Soeroso, Dipl., -Ing.	Ketua Kelompok DPD di MPR RI 2009 - 2014
16.	Bayu Dwi Anggono	Direktur Pusat Pengkajian Pancasila dan Konstitusi (Puskapsi) Fakultas Hukum Universitas Jember/ Pengurus Pusat Asosiasi Pengajar HTN/HAN Indonesia
17.	Benny Pasaribu, Dr. Ir., MEc.	Anggota DPR/MPR RI periode 1999-2004, Komisioner KPPU periode 2006-2011, Ketua KPPU periode 2009-2010, Wakil Ketua Umum DPP Partai Hanura
18.	Bukhori Yusuf, KH., Lc., MA.	Anggota DPR RI Fraksi PKS 2009-2014
19.	Didi Irawadi Syamsudin, LLm.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014
20.	Didik J. Rachbini, Prof., Dr.	Anggota DPR RI Fraksi PAN 2004-2009
21.	Djamal Aziz, B.Sc., S.H., M.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Hanura 2009-2014
22.	Fitra Arsil, Dr., S.H., M.H.	Pakar Hukum Tata Negara & Ketua Bidang Studi Hukum Tata Negara FHUI
23.	Freddy Latumahina	Anggota DPR RI Fraksi Partai Golkar 1977-2004
24.	Fuad Bawazier, Dr.	Menteri Keuangan RI 1998; Anggota DPR RI Fraksi PAN 2004-2009; AnggotaPAH 1 BP MPR 1999 - 2004

25.	Gregorius Seto Harianto	Anggota DPR/ MPR RI Fraksi Partai Demokrasi Kasih Bangsa (PDKB) 1999 – 2004, AnggotaPAH III BP MPR 1999 – 2004, dan Anggota PAH I BP MPR 2000 - 2004
26.	Hajriyanto Y. Thohari, Drs., H., MA.	Anggota DPR RI Fraksi Golkar 1997-1999, 1999-2004, 2004-2009, 2009 - 2014, Anggota PAH II BP MPR 2001-2002 & Wakil ketua MPR RI Periode 2009-2014.
27.	Hamdan Zoelva, Dr., S.H., M.H.	Anggota DPR RI Fraksi PBB 1999 - 2004; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Ketua Mahkamah Konstitusi RI 2013 - 2015
28.	Harun Kamil	Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004 & Ketua Forum Konstitusi
29.	Herman Kadir, S.H., M.Hum	Anggota DPR RI Fraksi PAN 2009-2014
30.	H.J.A. Sinungan, Drs., S.H.	Anggota DPR RI 1997-2002, Kadin Indonesia Komite Tiongkok 2004-2008, Dewan Pertimbangan Kadin Indonesia 2005-2010, Dewan Pakar DPP Partai Nasdem 2013-2018.
31.	Iman Toto Kartoraharjo, dr.	Pengurus Balitbang Pusat PDI Perjuangan, Pendiri/ Dir. Eksekutif CINAPS (Center for Information & National Policy Studies), Dewan Pakar PA GMNI, Dewan Penasehat ISRI.
32.	I Wayan Sudirta, SH.	Anggota DPD RI 2004 - 2009 dan 2009 - 2014
33.	Ishak Latuconsina	Anggota DPR/MPR dari Fraksi TNI-Polri 1999 – 2004, Wakil Ketua Komisi Konstitusi 2003-2004
34.	Jakob Tobing	Ketua PAH I BP MPR 1999 - 2004
35.	Margarito Kamis, Dr., S.H., M.Hum.	Pakar Hukum Tata Negara

36.	Maruarar Siahaan, Dr.,S.H.,M.H.	Hakim Mahkamah Konstitusi 2003-2008
37.	Memed Sosiawan, Ir., H., ME.	Anggota DPR RI Fraksi PKS 2009-2014
38.	Mohammad Jafar Hafsah, Dr., Ir. IPM.	Ketua Fraksi Partai Demokrat di DPR RI Tahun 2010-2012;Ketua Fraksi Partai Demokrat di MPR RI Tahun 2012-2014; Ketua Tim Pengkajian MPR RI 2012 - 2014
39.	M. Alfan Alfian, Dr.	Dosen Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Nasional & Direktur Riset The Akbar Tandjung Institute
40.	M. Hasanudin Wahid	Wakil Sekjen DPP PKB
41.	M. Sholeh Amin, SH.	Ketua IKADIN DPC Jakarta Pusat ; Ketua DPP Partai Persatuan Pembangunan (PPP) Bidang Hukum
42.	Muspani, S.H	Anggota DPD RI 2004 - 2009
43.	Nuzran Joher, S.Ag, M.Si.,H	Anggota DPD RI 2009 - 2014
44.	Otong Abdurrahman, Drs., H.	Anggota DPR RI Fraksi PKB 2009-2014
45.	Pataniari Siahaan, Dr., S.T., M.H.	Anggota DPR RI Periode 1999-2004 & Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004
46.	Permadi Satrio Wiwoho, KP., S.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Gerindra
47.	Robikin Emhas, S.H., M.H.	Ketua Pengurus Besar Nahdlatul Ulama (PBNU) 2015-2020.
48.	Rully Chairul Azwar, Ir. M.Si. IPU.	Anggota MPR RI 1987 - 1992, Anggota DPR RI Fraksi GOLKAR 1992 - 1997, 1997 - 1999, 1999 - 2004, 2009 - 2014, Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004; Ketua Fraksi Partai Golkar di MPR RI 2011-2014 ; Wakil Ketua Tim Pengkajian MPR RI 2012 - 2014

49.	Satya Arinanto, Prof., DR., SH., MH.	Guru Besar dan Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum pada FH UI, Wakil Ketua Komisi Kejaksaan RI Tahun 2015, dan Staf Khusus Wakil Presiden RI Bidang Hukum Tahun 2009-2014 dan 2014-Sekarang.
50.	Sulastomo	Anggota MPR RI 1988 – 1998
51.	Syamsul Bahri, Prof., Dr., M.Sc.	Komisioner Komisi Pemilihan Umum (KPU RI) Periode 2007-2012
52.	Theo L. Sambuaga	Anggota MPR RI 1982 - 2004, Menteri Tenaga Kerja 1998, Menteri Perumahan dan Permukiman 1998 - 1999, Wakil Ketua FPG MPR RI 1999 - 2004, Anggota BP MPR 1999 - 2004, Ketua PAH I (GBHN) BP MPR 1999, Anggota PAH I (Perubahan Konstitusi) BP MPR 1999 - 2004
53.	Ulla Nuchrawaty, Dr., dr., Hj., M.M.	Ketua Bidang Pemberdayaan Perempuan DPP Partai Golkar 2016-2018, Ketua Koordinator Bid. Organisasi Pembina Daerah dan Humas IKAL LEMHANNAS
54.	Valina Singka Subekti	AnggotaPAH 1 BP MPR 1999 - 2004; Anggota Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu Republik Indonesia 2012 - 2017
55.	Vera Febyanthy	Anggota Pendiri Partai Demokrat, Wakil Sekjen DPP Partai Demokrat, Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2004-2009 & 2009-2014, Anggota Tim Kerja MPR RI Sosialisasi Amandemen UUD 1945 Periode 2004-2009
56.	Wahidin Ismail, Drs., H.	Anggota DPD RI 2004 - 2009 dan 2009 - 2014. Pimpinan Tim Sosialisasi MPR RI 2009 - 2014
57.	Yasmin Muntaz	Wakil Sekjen Bidang Komunikasi Publik DPP PAN (2015 - 2020)

58.	Yusyus Kuswandana, S.H.	Anggota DPR RI Fraksi Partai Demokrat 2009-2014
59.	Zainal Arifin	Anggota DPR RI Fraksi PDIP 1999-2004 & 2004-2009, Anggota PAH I BP MPR 2002- 2004.
60.	Zain Badjeber	Anggota DPR/MPR RI Tahun 1992-2004; Anggota PAH I BP MPR 1999 - 2004