MENATA ULANG URUSAN PEMERINTAHAN DAN KELEMBAGAAN KEMENTERIAN NEGARA DAN PEMERINTAH DAERAH

Rozi Beni
Kementerian Dalam Negeri Republik Indonesia
Email: rozibeni@gmail.com

DOI: https://doi.org/10.55292/09yg6e92

Abstrak

Sebagai negara hukum yang berkedaulatan rakyat, penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh organisasi atau lembaga negara berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan wewenang dan fungsi-fungsi tertentu. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, salah satu lembaga negara itu adalah Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Untuk menjalankan urusan pemerintahan itu, Presiden dibantu oleh wakil Presiden, kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah. Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lembaga negara yang menyelenggarakan urusan pemerintahan adalah Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Untuk menjalankan urusan pemerintahan itu, Presiden dibantu oleh wakil Presiden, kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah. Oleh karena itu, urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh kementerian negara dan pemerintah daerah seharusnya selaras, demikian pula kelembagaan keduanya. Namun dalam Undang-Undang Kementerian Negara dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, urusan-urusan pemerintahan tersebut terdapat variasi atau perbedaan baik dalam hal jumlah, jenis, maupun formula pengklasifikasinya.

@ 2023 **Proceeding APHTN-HAN**, All rights reserved.
This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International License.

Undang-Undang Kementerian Negara menentukan 56 jenis urusan pemerintahan, sedangkan Undang-Undang menentukan 51 jenis urusan pemerintahan yang harus dijalankan oleh kementerian negara dan pemerintah daerah. Perbedaan urusan pemerintahan tersebut perlu ditata ulang agar singkron. Karena sejatinya, kedua lembaga tersebut berada dalam satu kesatuan fungsi pemerintahan, sehingga harus kuat relasi dan sinergitasnya. Penataan urusan pemerintahan tersebut menjadi dasar penataan kelembagaan agar lebih sederhana dan efisien. Salah satu formula yang dapat ditempuh untuk penyederhanaan kelemabagaan tersebut adalah dengan melakukan perumpunan atau penggabungan beberapa urusan dengan kriteria tertentu hanya dalam 1 (satu) wadah kelembagaan, Selain itu, efisiensi juga dapat dilakukan dengan menghapus jabatan staf khusus Menteri dan staf khusus kepala daerah yang memang tidak memiliki dasar hukum yang kuat. Serta mengurangi jabatan wakil menteri yang sejatinya tugas tersebut telah terakomodir dalam jabatan lainnya dalam susunan organisasi kementerian negara. Penataan urusan pemerintahan dan kelembagaan dapat memperkuat relasi dan sinergitas antara kementerian negara dan pemerintah daerah.

Kata Kunci : Kementerian Negara, Pemerintahan Daerah, Urusan Pemerintahan, Penataan Kelembagaan.

Abstract

As a legal state with people's sovereignty, government administration is carried out by state organizations or institutions based on statutory regulations with certain authorities and functions. In the Indonesian constitutional system, one of the state institutions is the President as the holder of government power. To carry out government affairs, the President is assisted by the vice president, state ministries and regional government administrators. In the Indonesian constitutional system, the state institution that carries out government affairs is the President as the holder of government power. To carry out government affairs, the President is assisted

by the vice president, state ministries and regional government administrators. Therefore, government affairs carried out by state ministries and regional governments should be in harmony, as should the institutions of both. However, in the Law on State Ministries and the Law on Regional Government, there are variations or differences in government affairs in terms of number, type and classification formula. The Law on State Ministries determines 56 types of government affairs, while the Law determines 51 types of government affairs that must be carried out by state ministries and regional governments. These differences in government affairs need to be reorganized so they are in sync. Because in reality, these two institutions are part of a unified government function, so their relationship and synergy must be strong. This arrangement of government affairs is the basis for institutional arrangements to make them simpler and more efficient. One formula that can be taken to simplify the institution is by aggregating or merging several affairs with certain criteria in just 1 (one) institutional forum. Apart from that, efficiency can also be achieved by eliminating the positions of special staff for Ministers and special staff for regional heads who are indeed does not have a strong legal basis. As well as reducing the position of deputy minister whose duties have actually been accommodated in other positions in the organizational structure of state ministries. Structuring government and institutional affairs can strengthen relations and synergy between state ministries and regional governments.

Keywords : Ministry of State, Local Government, Government Affairs, Institutional Rearrangement.

Pendahuluan

Sebagai negara hukum yang berkedaulatan rakyat, penyelenggaraan pemerintahan dilaksanakan oleh organisasi atau lembaga negara berdasarkan peraturan perundang-undangan dengan wewenang dan fungsi-fungsi tertentu. Bagaimanapun fungsi dan kedudukannya, lembaga-lembaga negara yang dibentuk, termasuk kementerian negara dan pemerintah

daerah, bermuara pada upaya menghadirkan Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lembaga negara yang menyelenggarakan urusan pemerintahan adalah Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Untuk menjalankan urusan pemerintahan itu, Presiden dibantu oleh wakil Presiden, kementerian negara dan penyelenggara pemerintahan daerah. Oleh karena itu, urusan pemerintahan yang diselenggarakan oleh kementerian negara dan pemerintah daerah seharusnya selaras, demikian pula kelembagaan keduanya. Namun dalam Undang-Undang Kementerian Negara dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah, urusan-urusan pemerintahan tersebut terdapat variasi atau perbedaan baik dalam hal jenis maupun formula pegklasifikasinya.

Selanjutnya, menghadapi tuntutan zaman dan era digitalisasi yang disruptif seperti saat ini, dibutuhkan lembaga negara yang lincah (*agile*), efisien, dan adapftif. Sejak tahun 2014 hingga saat ini, Presiden RI, Joko Widodo, telah menghapus 53 lembaga non struktural.[1] Selain itu, sejak Tahun 2019, Presiden juga telah menerbitkan kebijakan penyederhanaan birokrasi di instansi pusat dan daerah.[2]

Penghapusan lembaga dan penyederhanaan birokrasi tersebut merupakan langkah yang progresif dan tepat untuk

---

[1] Thea Fathanah Arbar, (CNBC Indonesia, 29/11/2020), *"Top Selama jadi RI 1 Jokowi Bubarkan 53 Lembaga Negara"*, <<https://www.cnbcindonesia.com/news/20201129145125-4-205505/top-selama-jadi-ri1-jokowi-bubarkan-53-lembaga-negara>>, diakses 03/08/2023.

[2] Benardy Ferdiansyah,(antaranews.com, 20/08/2019), "Presiden Nyatakan Penyederhanaan Birokrasi Harus Terus Dilakukan", <<https://www.antaranews.com/berita/1122466/presiden-nyatakan-penyederhanaan-birokrasi-harus-terus-dilakukan>>, diakses 03/08/2023.

efisiensi. Namun di sisi lain, Presiden juga membuat keputusan untuk membentuk kementerian dan lembaga baru. Melanjutkan kebijakan penyederhanaan birokrasi yang telah dicanangkan Presiden, masih perlu dilanjutkan dengan penghapusan atau penyederhanaan struktur kelembagaan di kementerian negara dan pemerintah daerah. Penyederhanaan kelembagaan tersebut didasarkan pada penataan dan penyelarasan urusan pemerintahan di kedua lembaga tersebut. Selain efisiensi, penyelarasan urusan dan kelembagaan tersebut dimaksudkan untuk memperkuat sinergitas kementerian negara dengan pemerintah daerah. Relasi keduanya harus kuat dalam satu garis kebijakan Presiden, tidak tersekat-sekat oleh preferensi politik dan/ataupun sekat urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan masing-masing kementerian negara dan pemerintah daerah. Untuk efisiensi dan memperkuat relasi keduanya dalam pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan, perlu dilakukan penataan ulang urusan pemerintahan dan struktur kelembagaan di Kementerian Negara dan Pemerintah Daerah.

Fenomena penyederhanaan birokrasi dan efisiensi kelembagaan pemerintahan yang telah diimplementasikan sebelumnya di institusi pemerintahan menarik dan penting untuk dikaji. Melalui *paper* ini penulis ingin ambil bagian dalam melakukan kajian dan alternatif solusi untuk penataan urusan pemerintahan dan kelembagaan pada kementerian negara dan pemerintah daerah. Pertanyaan permasalahan yang hendak dijawab adalah:

1. Bagaimana jenis dan klasifikasi urusan pemerintahan yang harus dijalankan di kementerian negara dan pemerintah daerah?.
2. Bagaimana penataan urusan pemerintahan pada kementerian negara dan pemerintah daerah?
3. Bagaimana penetaan kelembagaan kementerian negara dan pemerintah daerah?.

Penataan Urusan Pemerintahan di Kementerian Negara dan Pemerintah Daerah

Urusan pemerintahan merupakan dasar pelaksanaan tugas, wewenang, dan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dan struktur kelembagaan di Kementerian Negara maupun pemerintahan daerah yang berimplikasi pada isi dan pola hubungan diantara kedua Lembaga tersebut. Seiring dengan perjalanan penyelenggaraan pemerintahan, urusan pemerintahan tersebut mengalami perkembangan yang makin luas dan kompleks dan menimbulkan:

1. Makin sulit menyusun rincian lengkap mengenai wewenang, tugas, dan tanggung jawab pemerintahan.
2. Timbulnya pergeseran sifat urusan pemerintahan. Suatu urusan yang semula bersifat lokal (kedaerahan) dapat berubah menjadi urusan yang bersifat nasional, demikian pula sebaliknya. Perubahan sifat ini pada saatnya menyentuh hubungan kementerian negara dengan pemerintahan daerah, karena menyangkut pergeseran wewenangn, tugas dan tanggung jawab dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.[3]

Adapun corak, bentuk, dan isi hubungan Pusat dan Daerah,[4] yaitu:[5]

1. Pengaturan tentang sistem rumah tangga yang akan menentukan sifat, bentuk, dan isi urusan rumah tangga daerah (otonomi).
2. Pengaturan tentang hubungan keuagan antara Pusat dan Daerah
3. Pengaturan tentang hubungan pengawasan (supervisi) daerah oleh Pemerintah Pusat.

---

[3] Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat* ..., hlm. 18.

[4] Dalam tulisan ini, hubungan Pusat dan Daerah dapat dimaknai secara terbatas pada hubungan Kementerian negara dengan Pemerintahan daerah, sebagai pemangku jabatan pemerintahan di Pusat dan Daerah.

[5] Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat* ..., hlm. 39.

4. Pengaturan tentang corak dekonsentrasi,[6] dan sebagainya.

Jenis urusan pemerintahan di kementerian negara dan pemerintah daerah diatur dalam Undang-Undang Kementerian Negara[7] dan Undang-Undang Pemerintahan Daerah.[8] Berdasarkan UU Kementerian Negara, terdapat **56 jenis urusan pemerintahan**, yang dibagi dalam 3 (tiga) klasifikasi yaitu:[9]

1. 3 jenis urusan pemerintahan urusan pemerintahan yang *nomenklatur* Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu urusan pemerintahan: luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.
2. 25 jenis urusan pemerintahan yang *ruang lingkupnya* disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi urusan pemerintahan: agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan; dan
3. 18 jenis urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi *program pemerintah*, meliputi urusan pemerintahan: perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu

---

[6] Dekonsentrasi adalah mekanisme untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pusat di daerah. Sedangkan dalam ketentuan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mendefinisika bahwa, Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

[7] Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementrian Negara (selanjutnya disebut dengan"UU Kementerian Negara")

[8] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (selanjutnya disebut "UU Pemda")

[9] Pasal 4 dan 5 UU Kementerian Negara

pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Sementara itu, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan antar susunan pemerintahan, antara Pemerintah Pusat (termasuk kementerian negara) dan daerah, yang diatur dalam Undag-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, secara keseluruhan terdapat **51 jenis urusan pemerintahan** yang dibagi ke dalam 3 (tiga) klasifikasi, yaitu: (a) 6 jenis urusan pemerintahan absolut; (b) 38 urusan pemerintahan konkuren; dan (3) 7 jenis urusan pemerintahan umum. [10]

Klasifikasi pertama, urusan pemerintahan absolut adalah Urusan Pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat, meliputi 6 (enam) urusan, meliputi: (a) politik luar negeri; (b) pertahanan; (c) keamanan; (d) yustisi; (e) moneter dan fiskal nasional; dan (f) agama.

Klasifikasi kedua, urusan pemerintahan konkuren adalah Urusan Pemerintahan *yang dibagi antara Pemerintah Pusat dengan daerah provinsi dan kabupaten/kota* yang terdiri dari 38 (tiga puluh delapan) urusan pemerintahan, yang dikelompokkan ke dalam 24 Urusan Pemerintahan Wajib dan 8 urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib dikelompokkan ke dalam 2 (dua) kategori yaitu, urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.[11]

1. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, terdiri atas 6 (enam) urusan: a. pendidikan;

[10] Pasal 10 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[11] Rincian mengenai urusan pemerintahan diatur dalam ketentuan Pasal 12 dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014. Sedangkan rincina masig-masing urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerntah Kabupaten/Kota, dimuat dalam lampiran Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

b. kesehatan; c. pekerjaan umum dan penataan ruang; d. perumahan rakyat dan kawasan permukiman; e. ketenteraman, ketertiban umum, dan pelindungan masyarakat; dan f.sosial.

2. Urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar, terdiri atas 18 urusan: a. tenaga kerja; b. pemberdayaan perempuan dan pelindungan anak; c. pangan; d.pertanahan; e.lingkungan hidup; f. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil; g. pemberdayaan masyarakat dan Desa; h. pengendalian penduduk dan keluarga berencana; i. perhubungan; j. komunikasi dan informatika; k. koperasi, usaha kecil, dan menengah; l. penanaman modal; m.kepemudaan dan olah raga; n. statistik; o. persandian; p. kebudayaan; q.perpustakaan; dan r. kearsipan.

Sedangkan urusan pemerintahan pilihan terdiri dari 8 (delapan) urusan, meliputi:

1. kelautan dan perikanan;
2. pariwisata;
3. pertanian;
4. kehutanan;
5. energi dan sumber daya mineral;
6. perdagangan;
7. perindustrian; dan
8. transmigrasi.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah itu merupakan satu kesatuan yang harus sinergi dalam penyelenggaraannya. Berdasarkan UU Pemda[12], kementerian negara (dan juga lembaga pemerintah non kementerian) bersama-sama pemerintahan daerah harus melakukan pemetaan Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan yang diprioritaskan oleh setiap daerah.

[12] Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah inilah yang aka menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah.

Klasifikasi ketiga, Urusan pemerintahan umum adalah urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.[13] urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/wali kota di wilayah kerja masing-masing dan dibantu oleh instansi vertikal, meliputi **7 urusan pemerintahan umum:**

1. pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
2. pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa;
3. pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas kemanan lokal, regional, dan nasional;
4. penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan;
5. koordinasi pelaksanaan tugas antarinstansi pemerintahan yang ada di wilayah Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman Daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
6. pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila; dan
7. pelaksanaan semua Urusan Pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan Daerah dan tidak dilaksanakan oleh Instansi Vertikal.

[13] Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri Dalam Negeri dan bupati/wali kota bertanggung jawab kepada Menteri Dalam Negeri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.[14]

Secara keseluruhan, pembagian dan penyelenggaraan urusan pemerintahan absolut, konkuren, dan urusan pemerintahan umum inilah yang menjadi dasar pembentukan kelembagaan kementeruan negara dan pemerintah daerah, serta menentukan isi dan bentuk hubungan kedua Lembaga tersebut. Pemerintah Pusat, khususnya kementerian negara, dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan konkuren berwenang untuk:[15]

1. menetapkan norma, standar, prosedur, dan kriteria dalam rangka penyelenggaraan Urusan Pemerintahan; dan
2. melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah.

Norma, standar, prosedur, dan kriteria tersebut di atas berupa ketentuan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat sebagai pedoman dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat dan yang menjadi kewenangan Daerah.

Bila dicermati pengaturan mengenai urusan pemerintahan dalam UU Kementerian Negara dan UU Pemda, memiliki jenis dan rumusan pengelompokkan urusan pemerintahan yang berlainan. UU Kementerian Negara menentukan terdapat 56 jenis urusan pemerintahan yang dijalankan oleh kementerian negara, sedangkan dalam UU Pemda terdapat 51 jenis urusan pemerintahan. Selanjutnya, pola pengklasifikasiannya

[14] Pasal 25 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[15] Pasal 9 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

pun terdapat perbedaan. Dalam UU Kementerian Negara mengelompokkan berdasarkan 3 kategori yaitu:

1. urusan pemerintahan yang *nomenklatur* Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI 1945;
2. urusan pemerintahan yang *ruang lingkupnya* disebutkan dalam UUD NRI 1945; dan
3. urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi *program pemerintah*.

Sedangkan pengklasifikasian urusan pemerintahan dalam UU Pemda meliputi:

1. Urusan pemerintahan absolut,
2. urusan pemerintahan konkuren; dan
3. urusan pemerintahan umum

Untuk kebutuhan penguatan sinergitas dan relasi kementerian negara dan pemerintah daerah, perlu dilakukan penataan ulang urusan pemerintahan dengan melakukan singkronisasi urusan pemerintahan yang diatur dalam UU Kementerian dan urusan pemerintahan yang diatur dalam UU Pemda. Hal ini penting dilakukan sebagai dasar dalam menata ulang kelembagaan yang selaras antara kementerian negara dengan pemda.

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, relasi keduanya harus kuat, dalam satu garis kebijakan Presiden, tidak tersekat-sekat oleh isi urusan pemerintahan dan kelembagaan maupun preferensi politik. Untuk itu, diperlukan penataan ulang urusan pemerintahan yang secara yuridis, dalam UU Kementerian dan UU Pemda, masih terdapat variasi/ perbedaan, yang ditindaklanjuti dengan penataan kelembagaan kementerian negara dengan pemerintah daerah.

Penataan Kelembagaan Kementerian Negara dan Pemerintah Daerah

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Kementerian Negara dan Pemerintahan Daerah, diatur dalam Bab dan Pasal yang berurutan, yaitu Bab V Kementerian Negara Pasal 17 dan Bab VI Pemerintah Daerah Pasal 18. Selain posisi pengaturan yang berdekatan dalam UUD NRI 1945, keduanya memiliki relasi yang dekat dan kuat untuk bersama-sama membantu presiden menyelenggarakan urusan pemerintahan. Dalam konstusi RI, pengaturan mengenai kementerian negara disebutkan bahwa, Presiden dibantu oleh menterimenteri negara, dan setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.[16] Sedangkan pemerintahan daerah, sebagai entitas penyelenggaraan pemerintahan daerah, secara eksplisit diatur dalam konstitusi bahwa, NKRI dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiaptiap provinsi, kabupaten, dan kota itu *mempunyai pemerintahan daerah*, yang diatur dengan undangundang.[17]

Keselarasan urusan pemerintahan dan kelembagaan kementerian negara dan pemerintah daerah merupakan hal pondasi untuk sinergitas keduanya dalam membantu Presiden dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Penataan urusan pemerintahan menjadi dasar penataan kelembagaan di kementerian negara dan pemerintah daerah. Khusus berkenaan dengan penataan kelembagaan dengan pijakan penyederhanaan birokrasi, secara teknis dapat merujuk pada formula perumpunan urusan pada kelembagaan perangkat daerah yang diatur dalam UU Pemda dan regulasi perangkat daerah. Untuk efisiensi perangkat daerah, Pemerintah telah menetapkan regulasi[18] penyederhanaan jenis dan jumlah struktur perangkat

[16] Pasal 18 ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI 1945

[17] Pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945

[18] Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, selanjutnya deisebut dengan "PP Perangkat daerah".

daerah pada Pemerintah Daerah yang didasarkan perumpunan urusan. Dalam PP Perangkat Daerah, **1 perangkat daerah dapat mewadahi 3 urusan pemerintahan.**[19] Formula penyederhanaan pada perangkat daerah tersebut dapat menjadi referensi untuk penyederhanaann kelembagaan kementerian negara.

Pengaturan mengenai kementerian negara telah diatur dalam Undang-Undang Kementerian Negara.[20] dalam UU tersebut, Kementerian Negara yang selanjutnya disebut Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi *urusan tertentu dalam pemerintahan*. Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan terdiri atas:[21]

1. urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi **3 urusan pemerintahan** yaitu: luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan
2. urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi **25 urusan pemerintahan** yaitu : urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.
3. urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, meliputi **18 urusan pemerintahan:** perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu

[19] Pasal 40 ayat (5) PP Perangkat Daerah

[20] Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, untuk selanjtunya disebut dengan "UU Kementerian Negara".

[21] Pasal 4 dan Pasal 5 UU Kementerian Negara

pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Mengenai penyederhanaan kelembagaan pada kementerian negara, UU Kementerian negara menentukan bahwa, urusan-urusan pemerintahan (43 urusan pemerintahan) pada angka 1 (satu) dan 2 (dua) di atas, tidak harus dibentuk tersendiri. Dalam Pasal 6 UU Kementerian Negara ditegaskan bahwa, setiap urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (2) dan ayat (3) **tidak harus** dibentuk dalam satu Kementerian tersendiri. Dengan demikian, terbuka kemungkinan untuk dilakukannya penataan kelembagaan kementerian negara, antara lain dengan penggabungan urusan pemerintahan tersebut kedalam 1 kementerian. Misal, urusan pemerintahan kesehatan, sosial, dan ketenagakerjaan diwadahi dalam 1 kementerian saja.[22]

Khusus untuk menjalankan 3 urusan pemerintahan: luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Presiden membentuk Kementerian.[23] Dalam konteks ini, Presiden harus membentuk kementerian luar negeri, kementerian dalam negeri, dan kementerian pertahanan. 3 urusan pemerintahan tersebut diwadahi dalam masing-masing kementerian. Tidak dapat digabung antar satu sama lain. Namun, untuk 43 urusan pemerintahan selain 3 urusan pemerintahan tersebut, UU menentukan tidak harus diwadahi atau dibentuk dalam 1 kementerian, melainkan dapat digabung. Penggabungan lebih dari urusan pemerintahan tertentu dalam 1 kementerian tersebut dapat dilakukan. Hal ini sebagaimana diatur dalam UU Kementerian Negara bahwa, pembentukan

[22] Pewadahan urusan-urusan pemerintahan dalam satu wadah secara eksplisit diatur dalam kelembagaan pemerintah daerah (perangkat daerah), Pasal 40 ayat (5) PP Perangkat Daerah.

[23] Pasal 12 UU Kementerian Negara.

kementerian yang membidangi 43 urusan pemerintahan, selain kementerian urusan pemerintahan luar negeri, dalam negeri dan pertahanan, dengan mempertimbangkan:[24]

1. efisiensi dan efektivitas;
2. cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas;
3. kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas; dan/atau
4. perkembangan lingkungan global.

Selain kementerian untuk menjalankan 3 urusan pemerintahan yang secara eksplisit disebut dalam UUD NRI 1945 dan 43 urusan pemerintahan tersebut di atas, dapat dibentuk Kementerian koordinasi.[25]

Jumlah keseluruhan Kementerian paling banyak 34 (tiga puluh empat).[26] Dengan adanya pembatasan maksimal jumlah total kementerian tersebut, berarti harus dilakukan penggabungan beberapa urusan pemerintahan untuk diwadahi dalam 1 (satu) kementerian saja. Namun, UU Kementerian Negara tidak mengatur urusan-urusan pemerintahan apa saja yang dapat digabung dalam 1 wadah kementerian. Secara implisit diserahkan kepada Presiden.

Berbeda halnya dengan pengaturan kelembagaan kementerian negara, perumpunan atau penggabungan beberapa urusan pemerintahan dalam 1 wadah kelembagaan, secara eksplisit diatur dalam PP Perangkat Daerah di Pemerintah Daerah. Penggabungan/perumpunan urusan pemerintahan dalam wadah 1 (satu) perangkat daerah dilakukan dengan kriteria:[27]

1. kedekatan karakteristik Urusan Pemerintahan; dan/atau
2. keterkaitan antar penyelenggaraan Urusan Pemerintahan.

Untuk memperkuat sinergitas dan relasi kementerian negara

[24] Pasal 13 ayat (2) UU Kementerian Negara
[25] Pasal 14 UU Kementerian Negara
[26] Pasal 15 UU Kementerian Negara
[27] Pasal 40 ayat (3) PP Perangkat Daerah

dan pemerintah daerah, perlu dilakukan pewadahan urusan-urusan pemerintahan pada kelembagaan kementerian negara dengan kriteria dan perumpunan sebagaimana halnya dalam pengaturan kelemabagaan perangkat daerah di Pemerintah Daerah. Perumpunan urusan pemerintahan meliputi:[28]

1. pendidikan, kebudayaan, kepemudaan dan olahraga, serta pariwisata;
2. kesehatan, sosial, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, serta pemberdayaan masyarakat dan Desa;
3. ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum dan sub urusan kebakaran;
4. penanaman modal, koperasi, usaha kecil dan menengah, perindustrian, perdagangan, energi dan sumber daya mineral, transmigrasi, dan tenaga kerja;
5. komunikasi dan informatika, statistik dan persandian;
6. perumahan dan kawasan permukiman, pekerjaan umum dan penataan ruang, pertanahan, perhubungan, lingkungan hidup, kehutanan, pangan, pertanian, serta kelautan dan perikanan; dan
7. perpustakaan dan kearsipan.

Penggabungan Urusan Pemerintahan tersebut dilakukan paling banyak 3 (tiga) Urusan Pemerintahan dalam 1 wadah perangkat daerah. Formula perumpunan urusan pemerintahan pada perangkat daerah dapat menjadi referensi dalam penataan perumpunan urusan pemerintahan di Kementerian Negara.

Selanjutnya, mengenai susunan organisasi kementerian negara telah diatur terdiri atas unsur:

[28] Pasal 40 PP Perangkat Daerah

1. pemimpin, yaitu Menteri;
2. pembantu pemimpin, yaitu sekretariat jenderal;
3. pelaksana tugas pokok, yaitu direktorat jenderal;
4. pengawas, yaitu inspektorat jenderal;
5. pendukung, yaitu badan dan/atau pusat; dan
6. pelaksana tugas pokok di daerah dan/atau perwakilan luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

UU Kementerian Negara, tidak mengatur adanya jabatan **staf khusus** Menteri dalam susunan organisasi Kementerian Negara. Demikian pula halnya, dalam Undang-Undang Nomor23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan PP perangkat daerah tidak terdapat jabatan staf khusus kepala daerah. Untuk itu, selain tidak ada dasar hukum yang tegas dan untuk melanjutkan kebijakan penyederhanaan birokrasi yang dicangangkan Presiden, jabatan staf khusus pada kementerin negara dan pemda, sudah seharusnya dihapus. Mengingat fungsi staf khusus tersebut pada dasarnya telah terakomodir dalam fungsi-fungsi susunan organisasi yang telah ada.

Selanjutnya untuk jabatan wakil Menteri, UU Kementerian Negara menentukan bahwa jabatan tersebut sifatnya opsional dan terbatas hanya pada kementerian tertentu. Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden **dapat** mengangkat wakil Menteri pada Kementerian tertentu.[29] Dengan memperhatikan pertimbangan efisiensi dan penyederhanaan birokrasi, sebaiknya jabatan wakil menteri tersebut ditiadakan/tidak diisi atau dibatasi jumlahnya. Karena pada dasarnya, untuk membantu tugas Menteri telah tersedia secara lengkap pada jabatan-jabatan dalam susunan organisasi kementerian negara.

Kementerian negara dan pemerintah daerah dijalankan oleh pemangku jabatannya masing-masing, yakni (1) Menteri di Kementerian Negara, dan (2) Kepala Daerah di Pemerintah

[29] Pasal 10 UU Kementerian Negara

Daerah dibantu perangkat daerah. Namun fungsinya adalah sama-sama menjalankan urusan pemerintahan. Oleh karena itu, keduanya harus memilki relasi dan sinergi yang kuat.

Menurut Logeman, dalam bentuk penjelmaan sosialnya, negara itu adalah organisasi, yaitu suatu perikatan fungsi-fungsi. Dalam hubungannya dengan negara, fungsi-fungsi itu disebut jabatan. Dengan demikian, negara adalah organisasi jabatan.[30] Dalam bagian lain, negara disebut juga sebagai suatu organisasi otoritas yang sasaran kegiatannya adalah mengatur suatu masyarakat secara keseluruhan.[31] penyelenggaraan otoritas atau fungsi-fungsi pemerintahan dilaksanakan oleh jabatan yang dibebani kewajiban dan memiliki wewenang untuk melakukan perbuatan hukum. Jabatan itu diwakili oleh pemangku jabatan yang berbuat atas nama jabatannya.[32]

Sejalan dengan Logeman, Utrecht berpendapat bahwa, sebagai suatu kenyataan hukum, negara itu merupakan suatu organisasi jabatan-jabatan (*ambtenorganisatie*). Yang dimaksud dengan "jabatan" ialah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan) umum. Bilamana dalam hukum negara dikatakan "jabatan", maka yang senantiasa dimaksud adalah jabatan negara.[33] Agar dapat berjalan menjadi konkrit (*concreet*), bermanfaat bagi negara, maka jabatan (sebagai personifikasi hak dan kewajiban) memerlukan suatu perwakilan (*vertegenwoordiging*), yakni penjabat. Jadi yang menjalankan hak dan kewajiban yang didukung oleh jabatan adalah penjabat, yaitu manusia atau badan hukum.[34] Jabatanlah yang dibebani kewajiban dan yang dijadikan berwenang untuk melakukan

---

30 Logemann, J.H.A. (1975). *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Penerjemah Makkatutu dan J.C. Pangkerego. Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve. h. 117.

31 Logemann, J.H.A. *Tentang Teori Suatu*…, h. 95.

32 Logemann, J.H.A. *Tentang Teori Suatu*…, h. 118-119.

33 Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Penyadur Moh. Saleh Djindang, cetakan kesembilan. Jakarta: Ichtiar Baru. h. 144.

34 Utrecht, E. (1990). *Pengantar Hukum*…, h.145.

perbuatan hukum. Kewajiban dan hak bekerja terus, dengan tidak menghiraukan pergantian pejabat. Oleh karenanya, syarat-syarat yang ditetapkan untuk dipenuhi oleh pemangku jabatan yang satu haruslah pula dipenuhi secara sah oleh penggantinya.[35]

Demikian pula halnya dengan kementerian negara dan pemerintahan daerah adalah bagian dari organisasi jabatan yang dimaksud oleh Logeman dan Utrecht. Kementerian negara dan pemerintah daerah dibebani kewajiban dan hak untuk menyelenggarakan tugas jabatannya dalam menyelenggarakan urusan pemeritahan.

Dalam konstitusi dan sistem ketata negaraan Indonesia, Presiden adalah pemegang kekuasaan atau urusan pemerintahan. Untuk menjalankan urusan pemerintahan itu, Presiden dibantu oleh wakil Presiden, menteri dan kepala daerah. Para pembantunya, khususnya menteri yang memimpin kementerian negara yang menyeleggarakan urusan pemerintahan tertentu, dan kepala daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan daerah, pada hakikatnya berada dalam satu kesatuan sistem. Didasarkan pada kebutuhan dan realitas kebinekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia, pelaksanaan urusan pemerintahan itu dijalankan oleh sub sistem pemerintah pusat, termasuk di dalamnya kementerian negara, dan sub sistem pemerintahan daerah dengan tugas, wewenang, dan tanggung jawab urusan pemerintahannya masing-masing. Dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, penyelenggaraan urusan pemerintahan dilaksanakan dengan pola sentralisasi dan desentralisasi secara kontinuum.

Dalam tatanan sistem pemerintahan, hubungan pemerintah pusat, khususnya kementerian negara, dengan pemerintah daerah adalah sebuah keniscayaan dan kebutuhan bersama (*mutuality interest*). Namun dalam praktiknya, meskipun sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan

[35] Logemann, J.H.A. *Tentang Teori Suatu*..., h. 118-119.

mengenai isi (*content*) urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, hubungan kementerian negara dengan pemerintahan daerah acapkali dihadapkan pada tantangan tarik-menarik dan ketegangan (*spanning*) dalam menafsirkan dan menyelenggarakan urusan pemerintahan itu. Oleh karena itu, penulis tertarik mengkaji bagaimana memperkuat relasi kementerian negara dengan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan.

Persoalan hubungan Pusat dan Daerah *c.q.* kementerian dan pemerintahan daerah, pada negara dengan susunan organisasi desentralistik timbul karena pelaksanaan wewenang, tugas dan tanggung jawab pemerintahan negara tidak hanya dilakukan oleh (dari) satu pusat pemerintahan. Selain pemerintah pusat, terdapat satuan-satuan pemerintahan daerah yang juga melaksanakan wewenang, tugas, dan tanggung jawab melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan atau yang dibiarkan atau yang diakui sebagai urusan daerah yang bersangkutan.[36]

Maraknya pembentukan lembag-lembaga negara pasca amandemen UUD NRI 1945 mengingatkan kembali pada doktrin *welfare state (welvaartsstaat)* atau negara kesejahteraan, dimana negara diidealkan untuk menangani hal-hal yang sebelumnya tidak ditangani. Sampai pertengahan abad ke-20, umat manusia menyaksikan kecenderungan meluasnya dimensi tanggungjawab negara yang memberikan pembenaran terhadap gejala intervensi negara terhadap urusan-urusan masyarakat luas (*intervensionist state*). Pembentukan dan pengembangan struktur lembaga negara tidak hanya terjadi dalam lingkup pusat tetapi juga di daerah dalam upaya eksperimentasi kelembagaan yang mendasar dengan aneka bentuk organisasi baru. Hal ini sebagaimana dikemukakan Menurut Gerry Stoker:

[36] J.T van den Berg. (1982). *Waterschap en Functie Decentralisatie.* Samson, Alphen aan den Rijn, h. 21 dikutip dalam Bagir Manan. (1994). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan. h. 16.

> *"both central and local government have encouraged experimentation with non-elected forms of government as a way encouraging the greater involvement of major private corporate sector companies, banks and building societies in dealing with problems of urban and economic decline."*[37]

Dala pelaksanaannya, struktur kelembagaan negara dan pemerintah daerah cenderung mengalami pertumbuhan yang iustru menambah inefisiensi karena meningkatkan beban anggaran negara dan menambah jumlah jabatan. Merespon dinamika tersebut, Presiden telah menerbitkan kebijakan penyederhanaan birokrasi di Kementerian Negara dan Pemerintah Daerah. Kebijakan penyederhanaan ini merupakan upaya melakukan *slimming down bureaucracies* seperti yang diikemukakan oleh Stephen P. Robbins.[38]

Perubahan-perubahan dalam bentuk perombakan mendasar terhadap struktur kelembagaan negara dan birokrasi pemerintahan di semua lapisan dan di semua sektor, selama sepuluh tahun terakhir dapat dikatakan sangat luas dan mendasar. Apalagi dengan adanya perubahan DUD 1945, maka desain makro kerangka kelembagaan negara kita juga harus ditata kembali sesuai dengan cetak biru yang diamanatkan oleh UUD 1945 hasil 4 (empat) rangkaian perubahan pertama dalam sejarah republik kita. Kalau dalam praktik, kita mendapati bahwa gagasan demi gagasan dan rancangan-rancangan perubahan kelembagaan datang begitu saja pada setiap waktu dan pada setiap sektor, dapat dikatakan bahwa perombakan struktural yang sedang terjadi berlangsung tanpa desain yang rnenyeluruh, persis seperti pengalarnan yang terjadi di banyak negara lain yang justru terbukti tidak menghasilkan efisiens seperti yang diharapkan. Oleh karena itu, di masa transisi sejak

---

[37] Gerry Stoker, *The Politics of Local Government*, 2nd edition, The Macmillan Press, London, 1991, hal. 60-61.

[38] Robbins, Stephen P., *Organization Theory: Structure Designs and Applications*, 3rd edition, (New Jersey: Prentice Hall, 1990), hal.192.

1998, sebaiknya bangsa kita melakukan konsolidasi kelembagaan secara besar-besaran dalam rangka menata kembali sistern kelembagaan negara kita sesuai dengan amanat DUD 1945.[39]

Setelah masa reformasi sejak tahun 1998, banyak sekali lembaga-lembaga dan komisi-komisi independen yang dibentuk. Banyak orang yang bingung dan tidak mengerti dengan pertumbuhan kelembagaan semacam ini.[40] Untuk dibutuhkan evaluasi dan konsolidasi kelembagaan negara untuk memastikan efektivitas dan urgensinya bagi pelaksanaan fungsi-fungsi negara. Perumpunan (*rightsizing*) dan perampingan (*downszing*) jenis dan struktur lembaga negara diperlukan pula untuk menghindari tumpang-tindih wewenang dan fungsi yang berujung pada sengketa kewenangan antar lembaga negara.

Dalam konteks pengertian organ negara yang demikian itu, harus pula disadari bahwa sebenarnya, negara itu sendiri hanya dapat bertindak melalui organ-organnya itu. Dikatakan oleh Hans Kelsen, "*The State acts only through its organs*".[41] Sedangkan organ negara itu sendiri pun bekerja melalui individu-individu yang ditentukan oleh hukum untuk itu, karena *"... the legal order can be created and applied only by individuals designated by the legal order itself*".[42] Misalnya, Republik Indonesia dapat bertindak atau melakukan tindakan hukum melalui perbuatan individu yang menjadi presiden. Karena, presiden itu memang merupakan individu yang ditugaskan untuk menjalankan jabatan kepresidenan itu, maka tindakan negara itu terletak pada tindakan yang dilakukan individu yang kebetulan ditugaskan untuk menjalankan jabatan kepresidenan itu. Dengan perkataan lain, konsep organ negara dan lembaga negara itu sangat luas maknanya, sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada

---

[39] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu* ..., hal. 342.

[40] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan...*, hal.7.

[41] Hans Kelsen, *General Theory of Law and State*, (London and New York: Publish by Rotledge, 2017), hal. 195

[42] Hans Kelsen, *General...*, *Ibid.*

pengertian ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja.[43]

Penataan Kelembagaan untuk Penguatan Relasi Kementerian Negara dengan Pemda

Bagi negara demokrasi dan negara berdasarkan atas hukum, ketentuan mengenai tata cara (*procedural law*) sangat penting, tidak kalah pentingnya dari hukum materiilnya (*substantive law*). Keduanya, substansi dan cara, harus dipandang sebagai "*two sides of on coin*".[44] Demikian pula halnya praktik penyelenggaraan urusan pemerintahan mengacu padda prosdur dan susbtansi penyelenggaraan urusan pemerintahan yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, khususnya undang-undang mengenai pemerintahan daerah. Bentuk nyata pelaksanaan hubungan kementerian negara dengan pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan antara lain tercermin dalam:

1. Perencanaan Pembangunan Daerah

   Perencanaan pembangunan harus terintegrasi dan singkron antara rencana pembangunan nasional dengan rencana pembangunan daerah. Penyusunan perencanaan pembangunan tersebut dilakukan dengan mekanisme berjenjang antara lain melalui musyawarah perencanaan pembangunan daerah dan nasional. Dalam hal penyusunan perencanaan pembangunan daerahnya, pemerintahan daerah harus mendapatkan evaluasi dan persetujuan terlebih dahulu oleh Pemerintah melalui Menteri. Demikian pula dalam penyusunan kebijakan daerah dibidang keuangan daerah, pajak retribusi, pemekaran. Dalam evaluasi tersebut,

[43] Jimly Asshidiqie, *Perkembangan dan Kosolidasi Lemabaga Negara Pasca Reformasi*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hal.39

[44] Manan, Bagir. (1999). *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: Penerbit Gama Media bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum UII. h. 29.

dilakukan singkronisasi perencanaan urusan pemerintahan yang juga melibatkan menteri kementerian negara yang berkenaan dengan urusan pemerintahan tersebut.[45]

2. Pelaporan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

   Dalam pelaksanaan urusan pemerintahan daerah, selain menyampaikan laporan keterangan pertanggung jawaban (LKPj) kepada Pewan Perwakilan Rakyat Daerah, pemerintahan daerah wajib menyampaikan laporan penyelenggaraan pemeritahan daerah (LPPD) yang memuat capaian, tantangan dan hambatan yang dihadapi oleh pemerintahan daerah dalam menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, maupun dalam menjalankan penugasan urusan pemerintahan Pusat di daerah. LPPD ini disampaikan setiap tahun oleh pemerintahan daerah kepada Presiden selaku penanggung jawab akhir pemerintahan, melalui menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Pelaporan ini menjadi instrument strategis untuk memastikan terlaksananya sinergitas pelaksanaan urusan kementerian negara dengan pemerintahan daerah.[46]

3. Penyusunan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah

   Setiap Rancangan Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD) wajib mendapatkan evaluasi dan persetujuan dari Pemerintah. Evaluasi dilakukan secara berjenjang, Gubernur sebagai wakil Pemerintah mengevaluasi RAPBD

[45] Berkenaan dengan penyusunan perencanaan pembangunan Pusat dan Daerah merujuk pada peraturan perundang-undangan, antara lain: (1) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional; (2) Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang; (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;

[46] Berkenaan dengan penyusunan perencanaan pembangunan Pusat dan Daerah merujuk pada peraturan perundang-undangan, antara lain: (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah; (2) Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2019 tentang Laporan dan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Kabupaten/Kota. Menteri Dalam Negeri mengevaluasi RAPBD Provinsi. Pemerintah, melalui Menteri Dalam Negeri menerbitkan pedoman penyusunan APBD setiap tahunnya.[47] Meskipun kewenangan evaluasi RAPBD itu hanya oleh Menteri Dalam Negeri, tetapi Menteri Dalam Negeri selaku koordinator penyelenggaraan pemerintahan dan pembinaan umum penyelenggaraan pemerintahan daerah membuka melakukan pencermatan terhadap setiap anggaran pelaksanaan urusan pemerintahan yang berhubungan dengan urusan pemerintahan teknis yang ada pada kementerian lainnya.

4. Pembentukan dan Pengawasan Produk Hukum Daerah

   Meskipun kewenangan *executive review* Pemerintah untuk membatalkan Peraturan Daerah (Perda) telah dicabut, namun masih terdapat tata hubungan antara Pemerintah dengan Pemerintahan daerah dalam pembentukan dan pengawasan perda, peraturan kepala daerah, dan produk hukum daerah lainnya.

   Dalam konteks penyusunan perda, misalnya. Rancangan peraturan daerah yang disusun oleh Pemerintahan daerah dan DPRD, diatur agar mendapatkan pembinaan pada tahap sebelum diundangkannya perda tersebut. Pembinaan dilakukan dalam bentuk konsultasi, fasilitasi, evaluasi, verifikasi dan pemberian nomor register. Setelah Perda diundangkan, Pemerintah melakukan pemantauan dan pengawasan Perda. Demikian pula halnya dengan Peraturan Kepala Daerah, Peraturan DPRD, dan Produk Hukum Daerah lainnya, juga mendapatkan pembinaan oleh Pemerintah, khususnya oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri. Dalam pembinaan produk

[47] Misalnya, untuk menyusun Pedoman RAPBD Tahun 2020 didasarkan pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 33 tahun 2019 tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun 2020.

hukum daerah tersebut, dalam hal terdapat kaitan dengan penyelenggaraan urusan pemerintahan tertentu (teknis), maka harus mendapatkan masukan dan/atau pertimbangan dari menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan teknis terkait.[48]

5. Fasilitasi Kelembagaan dan Kepegawaian Perangkat Daerah

   Untuk menjalankan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, pemerintahan daerah diberikan kewenangan untuk membentuk perangkat daerah. Perangkat daerah tersbut disusun berdasarkan beban urusan, perumpunan urusan dan memperhatikan kemampuan (kapasitas) daerah. Untuk memastikan perangkat daerah yang mengampu seluruh urusan pemerintahan tersebut disusun sesuai dengan kebutuhan dan prinsip-prinsip organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran, Kementerian negara, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pendayaagunaan Aparatur Negara, diberikan kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengendalian dalam penataan perangkat daerah. Dalam pemetaan urusan yang menjadi dasar pembentukan perangkat daerah, juga melibatkan kementerian (kementerian negara) yang menyelenggarakan urusan pemerintahan teknis terkait.[49] Misalnya dalam pemetaan urusan pemerintahan bidang kesehatan yang menjadi dasar pembentukan Dinas Kesehatan Daerah, terlebih dahulu dikoordinasikan dan mendapat pertimbangan atau masukan dari kementerian kesehatan. Sehingga, Dinas Kesehatan sebagai perangkat pembantu pemerintahan daerah tersebut sejak awal pembentukannya

[48] Berkenaan dengan penyusunan Produk Hukum Daerah antara lain diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 120 Tahun 2018 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Produk Hukum Daerah.

[49] Berkenaan dengan penyusunan perangkat daerah antara lain diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

selaras dengan tugas dan fungsi kementerian negara yang membidangi urusan kesehatan (kementerian kesehatan).

Dalam sistem pemerintahan presidensil, pemegang dan penanggungjawab kekuasaan eksekutif adalah Presiden. Demikian pula halnya dalam konstitusi negara Republik Indonesia ditegaskan bahwa Presiden lah yang memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.[50] Dengan demikian, semua lembaga negara yang menjalankan kekuasaan dan fungsi ekesutif – yang menjalankan urusan pemeritahan selain fungsi yudisial dan legislasi – berada dalam lingkup pembinaan oleh Presiden. Termasuk dalam hal ini adalah Menteri dan Kepala Daerah yang harus bersinergi dalam menjalankan urusan pemerintahan sesuai dengan kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan sesuai dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan kekuasaan pemerintahan itu diuraikan dalam berbagai urusan pemerintahan.[51] Dengan demikian, tepatlah kiranya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan mengatur lebih lanjut bahwa, urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh kementerian negara dan penyelenggara Pemerintahan Daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.[52]

Sebagai representasi Pusat dan Daerah, hubungan antara kementerian negara dengan pemerintahan daerah mencakup berbagai segi. Begitu pula upaya penguatan relasi kementerian

[50] Dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, ditegaskan bahwa: *Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*.

[51] Pasal 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[52] Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

negara dan pemerintahan daerah dengan sendirinya mengandung arti penguatan sinergitas antara berbagai segi tersebut. Tidak hanya terbatas pada bidang keuangan semata, hubungan keuangan antara kementerian negara dan pemerintahan daerah merupakan konsekuensi dari hubungan yang lebih mendasar yaitu pembagian wewenang, tugas dan tanggung jawab menyelenggarakan urusan pemerintahan.

Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.[53] Secara asasi, paham republik (*republicanism*) mengandung makna pemerintahan yang diselenggarakan oleh dan untuk kepentingan umum (rakyat banyak). Karena itu, institusi kenegaraan (*state institutions*) harus mencerminkan penyelenggaraan oleh dan untuk kepentingan umum.[54] Menteri dan Kepala Daerah masing-masing selaku pemangku jabatan kementerian negara dan pemerintahan daerah dalam pemerintahan republik haruslah senantiasa mencerminkan kehendak umum dan ditentukan berdasarkan kehendak umum (republik), yang dirumuskan dalam urusan pemerintahan. Hal esensial dalam republik ialah bahwa pemerintah berasal dari rakyat banyak, bukan dari dan untuk berdasarkan kepentingan kelompok tertentu. Dari persepektif negara hukum demokratis, kementerian negara dan Pemerintahan daerah adalah *state institutions* yang lahir dari rahim dan untuk tujuan yang sama, yaitu rakyat. Lingkungan jabatan kementerian dipergunakan istilah "kementerian negara" (*ministry*) sedangkan untuk pemangku jabatan (pejabat) dipergunakan istilah "menteri"(*minsiter*) yang merupakan pembantu Presiden. Dalam kaitan ini, sebutan lain yang sering digunakan adalah Pemerintah Pusat.

Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan menteri

[53] Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

[54] Manan, Bagir. (1999). *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: Penerbit Gama Media bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum UII. h. 3.

sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.[55] Sedangkan Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh (1) pemerintah daerah dan (2) DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945.[56] Dengan demikian, penyelenggara pemerintahan daerah itu terdiri atas: (1) kepala daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom;[57] dan (2) Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Struktur Undang-Undang Dasar memberikan legitimasi kedudukan pada jabatan Menteri dan Pemerintahan daerah. Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, Menteri adalah pembantu Presiden yang bertanggung jawab kepada Presiden. Di lain pihak, Gubernur selaku wakil pemerintah pusat secara berjenjang bertanggung jawab kepada Presiden. Sementara Bupati/Walikota merupakan unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang berada dalam ruang lingkup pembinaan dan pengawasan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah.

Desentralisasi pada negara kesatuan, berwujud dalam bentuk satuan-satuan pemerintahan lebih rendah (teritoral dan fungsional) yang berhak mengatur dan mengurus sendiri sebagian urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangganya. Meskipun kedua lingkungan pemerintahan (kementerian negara dan pemerintahan daerah) merupaka satu kesatuan susunan yang mencerminkan keutuhan bentuk negara kesatuan, tetapi karena masing-masing mempunyai lingkungan wewenang, tugas dan tanggung jawab berbeda, maka tidak

[55] Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[56] Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[57] Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

menutup kemungkinan terjadi semacam Tarik-menarik bahkan menimbulkan ketegangan (*spanning*) hubungan antar keduanya.

Pemerintah Pusat, melalui kementerian negara, bertanggungjawab menjamin keutuhan Negara kesatuan, menjamin pelayanan yang sama untuk seluruh rakyat negara, berdasarkan asas *equal treatment*, kadang lebih cenderung senralistik. Di pihak lain, upaya mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial sangat dipengaruhi misalnya, corak susunan masyarakat setempat, sistem budaya dan kepercayaan, sifat dan letak geografis, latar belakang sejarah, dan sebagainya, mengharuskan adanya perbedaan dan kekhususan pelayanan dan cara penyelenggaraan pemerintahan. Tuntutan penyelenggaraan pemerintahan semacam ini hanya mungkin terlaksana dalam satu pemerintahan desentralistik.[58]

Titik keseimbangan sentralistik dan desentralistik inilah yang melahirkan hubungan yang serasi dan sinergis antara kementerian negara dan pemerintahan daerah. Dalam sebuah negara hukum, hukumlah yang harus merintis jalan dan meletakkan dasar-dasar keserasian hubungan itu. Tantangan memperkuat sinergitas kementerian negara dan pemeritah daerah bukan semata-mata timbul karena perbedaan dan kecenderugan sentralistik dan desentralistik, namun terjadi pula karena:

1. Lingkungan pusat (nasional) mencakup semua wilayah (teritorial) negara. Di pihak lain wilayah Negara itu dibagi atas daerah provinsi, dan daerah provinsi dibagi atas kabupaten/kota yang merupakan daerah otonom mempunyai hak mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri. Dengan demikian, dalam wilayah yang sama akan terdapat lebih dari dua penyelenggara pemerintahan yang mempunyai wewenang, tugas, dan tanggung jawab menyelenggarakan pemerintahan. Dalam keadaan demikian, tidak menutup

[58] Manan, Bagir. *Hubungan Antara Pusat* ..., h. 17.

kemungkinan terjadi Tarik-menarik, gesekan yang dapat menghambat sinergitas antar penyelenggara pemerintahan. Gesekan dan ketegangan (*spanning*) antara Menteri Hukum dan HAM dengan Walikota Tangerang mengenai pemanfaatan lahan (tata ruang) menjadi pelajaran penting mengenai pentingnya penguatan hubungan antara kementerian negara dengan pemerintahan daerah.[59]

2. Sistem rumah tangga atau pembagian urusan pemerintahan yang diatur dalam kaidah hukum merupakan salah satu pokok yang menentukan corak hubungan antara kementerian negara dengan pemerintahan daerah, selain hubungan keuangan, pengawasan, tata cara pengisian jabatan pimpinan daerah, dan sebagainya.
3. Pelaksanaan konsepsi Negara kesejahteraan membawa perubahan pada ruang lingkup dan isi wewenang, tugas, dan tanggung jawab pemerintahan baik kuantitatif maupun kualitatif. Tugas-tugas baru bertambah, tugas lama berkembang.

Pengisian jabatan negara merupakan salah satu unsur pokok dalam hukum tata negara. Tanpa diisi dengan pejabat (*ambtsdrager*), fungsi-fungsi jabatan Negara tidak mungkin dijalankan sebagaimana mestinya. Lembaga kepresidenan sebagai penyelenggara sistem pemerintahan kepresidenan bersifat tunggal (*single executive*). Wakil Presiden dan Menteri adalah pembantu Presiden. Hubungan Presiden dengan Wakil Presiden dan Menteri tidak bersifat "*collegial*".[60] Penyelenggaraan dan kendali pemerintahan ada pada satu tangan, yaitu Presiden (*chief executive*). [61]

---

[59] Dewi Nurita, Kemendagri Tengahi Perseteruan Menkumham vs Walikota Tangerang https://nasional.tempo.co/read/1225705/kemendagri-tengahi-perseteruan-menkumham-vs-wali-kota-tangerang/full&view=ok, diakses pada tanggal 12 Agustus 2023.

[60] Manan, Bagir. (1999). *Lembaga Kepresidenan*. Penerbit Gama Media bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum UII, Yoyakarta, hlm. 44.

[61] Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945.

Menteri yang diangkat dan diberhentikan Presiden sepenuhnya tergantung dan menggantungkan diri kepada Presiden. Presiden Republik Indonesia mempunyai kekuasaan prerogatif atau dapat secara bebas mandiri untuk menunjuk seorang menteri termasuk portfolio kementeriannya, tanpa harus mendapat konfirmasi dari Dewan Perwakilan Rakyat atau Lembaga Negara lainnya. Dengan demikian Menteri hanya semata-mata "mengusahakan" dukungan Presiden sebagai orang yang akan diserahi tanggung jawab memimpin dan menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu. Disi lain, kepala daerah yang memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, menduduki jabatannya melalui mekanisme pemilihan secara langsung oleh rakyat, "dipaksa" berorientasi ke bawah (masyarakat) untuk mendapat konfirmasi dari rakyat di daerahnya. Secara sosiologis, kepala daerah akan tumbuh dari masayarakat, bukan sekedar diciptakan oleh pemimpin atau pemegang kekuasaan negara atau pemerintahan. Seorang kepala daerah akan memangku jabatannya bukan karena perkenan pemimpin (misalnya Presiden selaku kepala pemerintahan), tetapi atas perkenan yang dipimpin (rakyat).

Sistem pengisian jabatan yang berbeda antara kementerian negara dan pemerintahan daerah memiliki konsekuensi terhadap pola pertanggungjawaban tugas dan fungsinya. Namun demikian, kementerian negara dan pemerintahan daerah sama-sama melakasanakan urusan pemerintahan yang tanggung jawab akhir penyelenggaraan pemerintahan itu ada pada Presiden. Perbedaan cara menduduki jabatannya masing-masing tidak serta merta membuat kementerian negara dan pemerintahan daerah dapat memiliki keleluasaan menentukan cara dan jalannya menyelenggarakan urusan pemerintahan, melainkan harus dalam satu rangkaian hubungan yang saling terkait. Kementerian negara membutuhkan pemerintahan daerah dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, sebaliknya pemerintahan daerah juga

membutuhkan pembinaan dan pengawasan (Binwas) umum dan teknis dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan/atau urusan pemerintahan yang ditugasi oleh Menteri (Pemerintah). Dalam praktek penyelenggaraan urusan pemerintahan inilah terdapat hubungan atau ketergantungan antar keduanya, sehingga mustahil untuk dipisahkan secara bebas dan mandiri antar satu sama lain dalam pelaksanaan fungsinya.

Presiden dengan dibantu Wakil Presiden, Menteri dan Pemerintahan daerah menyelanggarakan fungsi pemerintahan untuk mewujudkan pemerintahan yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.[62] Ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 adalah kekuasaan eksekutif, selain kekuasaan yudisial dan legislatif. Sebagai kekuasan eksekutif, penyelenggara pemeritahan yang dilaksanakan Presiden yang dibantu Wakil Presiden dan Menteri serta sebagian diserahkan (didesentralisasikan) dan/atau ditugasi (dekonsentrasi)kepada Pemerintahan daerah dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan

Hubungan wewenang antara pemerintah pusat (c.q. Menteri) dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.[63] Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintahan Pusat.[64] Dalam menjalankan

[62] Alinea ke-4 Pembukaan UUD NRI 1945.
[63] Pasal 18A ayat (1) UUD NRI 1945
[64] Pasal 18 ayat (5) UUD NRI 1945

otonominya dan tugas pembantuan, Pemerintahan daerah berhak menetapkan peraturan daerah dan peraturan-peraturan lain.[65] Susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan daerah diatur dalam undang-undang mengenai pemerintahan daerah.[66]

Patokan sistem rumah tangga daerah menurut dasar-dasar desentralisasi yang tertuang dalam UUD 1945, yang secara singkat dapat dirumuskan:[67]

1. Ada partisipasi;
2. Urusan rumah tangga pada dasarnya milik asli dan bukan sesuatu yang diberikan.
3. Ada kebebasan berprakarsa atau berinisiatif;
4. Prinsip otonomi seluas-luasnya sebagai akibat dari keleluasaan berprakarsa;
5. Urusan rumah tangga daerah dapat berbeda-beda;
6. Urusan rumah tangga daerah harus mencerminkan pemencaran kekuasaan;
7. Urusan rumah tangga daerah lebih bersifat pelayanan;
8. Ada tempat bagi Pusat mempengaruhi rumah tangga daerah demi menjamin pemerataan keadilan dan kesejahteraan social dan penentuan isi rumah tangga daerah yang baru.

Pada hakikatnya Otonomi Daerah diberikan kepada rakyat sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang diberi kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan yang diberikan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah dan dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kepala daerah dan DPRD dengan dibantu oleh Perangkat Daerah. Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berasal dari kekuasaan pemerintahan yang ada ditangan Presiden. Konsekuensi dari negara kesatuan adalah tanggung jawab akhir pemerintahan ada ditangan Presiden. Agar pelaksanaan

[65] Pasal 18 ayat (6) UUD NRI 1945
[66] Pasal 18 ayat (7) UUD NRI 1945
[67] Bagir Manan, *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*, Pustaka Sinar Harapan, 1994, hlm. 176.

Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah berjalan sesuai dengan kebijakan nasional maka Presiden berkewajiban untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara kesatuan yang berbentuk republik. Konsekuensi logis sebagai Negara kesatuan adalah dibentuknya pemerintah Negara Indonesia sebagai pemerintah nasional untuk pertama kalinya dan kemudian pemerintah nasional tersebutlah yang kemudian membentuk Daerah sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Kemudian Pasal 18 ayat (2) dan ayat (5) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa Pemerintahan Daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri Urusan Pemerintahan menurut Asas Otonomi dan Tugas Pembantuan dan diberikan otonomi yang seluas-luasnya.

Pemberian otonomi yang seluas-seluasnya kepada Daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan. Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan negara atau pemerintahan nasional dan tidak ada kedaulatan pada Daerah. Oleh karena itu, seluas apa pun otonomi yang diberikan kepada Daerah, tanggung jawab akhir penyelenggaraan Pemerintahan Daerah akan tetap ada ditangan Pemerintah Pusat. Untuk itu Pemerintahan Daerah pada negara kesatuan merupakan satu kesatuan dengan Pemerintahan Nasional. Sejalan dengan itu, kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan oleh Daerah merupakan bagian integral dari kebijakan nasional. Pembedanya adalah terletak pada bagaimana memanfaatkan kearifan, potensi, inovasi, daya saing, dan kreativitas Daerah untuk mencapai tujuan nasional tersebut di tingkat lokal yang pada gilirannya akan mendukung pencapaian tujuan nasional secara keseluruhan. [68]

[68] Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Kementerian negara dan pemerintahan daerah membantu Presiden dalam menjalankan urusan pemerintahan. Kementerian negara dipimpinan oleh menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Dalam sistem presidensial, kementerian negara bertanggung jawab penuh kepada Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Singkat kata, menteri-menteri merupakan pembantu dari dan hanya bertanggung jawab kepada Presiden. Sedangkan pemerintahan daerah dipimpin oleh Kepala Daerah yang dibantu oleh perangkat daerah.

Pada hakikatnya urusan pemerintahan dibagi habis menjadi urusan kementerian negara dan lembaga pemerintahan non kementerian, serta oleh Pemerintahan daerah. Dalam kaitan dengan kementerian negara yang dipimpin oleh Menteri, Undang-Undang Kementrian Negara[69] megatur bahwa, setiap menteri memimpin kementerian negara untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan guna mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Untuk dapat melaksanakan visi-misi presiden dengan sebaik-baiknya, dibentuk organisasi (kementerian negara) yang seefektif dan seefisien mungkin. Sederhana, tetapi benar-benar akan dapat mendukung dan melaksanakan secara optimal visi-misi presiden.

Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Urusan tertentu dalam pemerintahan dikelompokkan menjadi 3 (tiga) kluster:

1. urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.

[69] Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerina Negara.

2. urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan.
3. urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Susunan kementerian hendaknya meperhatikan bidang urusan pemerintahan, yang antara lain telah disusun dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014. Pola perumpunan urusan pemerintahan yang diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah ini dapat diakomodir dalam penyusunan kementerian negara, sehingga segaris (*inline*) dengan pola penyusunan perangkat daerah di Lingkungan Pemerintahan daerah yang didasarkan pula pada perumpunan urusan pemerintahan.

Dengan pertimbangan tersebut, penggabungan atau penyatuan beberapa urusan pemerintahan dalam satu kementerian, sangat perlu dan penting, bukan sekedar untuk menyederhankan organisasi (kementerian negara), lebih dari itu akan makin mensinkronisir pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan yang saling berkaitan. Singkronisasi urusan pemerintahan ini juga dapat mendorong konsolidasi hubungan kementerian negara dengan pemerintahan daerah, yang

pada akhirnya memperkuat keutuhan pelaksanaan urusan pemerintahan dibawah arahan Presiden sebagi pemegang kekuasaan pemerintahan. Hal ini bermuara pada penguatan sistem presidensial.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dibantu oleh menteri negara dan setiap menteri bertanggung atas Urusan Pemerintahan tertentu dalam pemerintahan. Sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi tanggung jawab menteri tersebut yang sesungguhnya diotonomikan ke Daerah. Konsekuensi menteri sebagai pembantu Presiden adalah kewajiban menteri atas nama Presiden untuk melakukan pembinaan dan pengawasan agar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Agar tercipta sinergi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian berkewajiban membuat norma, standar, prosedur, dan kriteria (NSPK) untuk dijadikan pedoman bagi Daerah dalam menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah dan menjadi pedoman bagi kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian untuk melakukan pembinaan dan pengawasan.[70]

Pentingnya sinergitas hubungan kementerian negara dengan pemerintahan daerah, mengingat keefektifan kementerian negara dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, tidak hanya bergantung pada aktivitas dan program/kebijakannya sendiri, melainkan juga bergantung pada bagaimana hubungan aktivitas dan progragam/kebijakannya itu dengan apa yang sedang dilakukan oleh pemerintahan daerah. Demikian pula sebaliknya.

Kementerian negara dan pemerintahan daerah itu dibentuk untuk kepentingan dan tuntutan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Dalam perkembangan yang demikian itu,

[70] Penjelasan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

timbullah kebutuhan adanya norma-norma yang memelihara sinergitas bagi keseluruhannya, jika tidak, bukan tidak mungkin menimbulkan tarik-menarik kepentingan, ketegangan (*spanning*), dan kompetisi yang negatif. Jika kondisi itu terjadi, akan berimplikasi pada kesimpangsiuran dalam pembinaan dan pelayanan kepada masyarakat, hambat-menghambat antara kegiatan yang sama dengan yang lain, pemborosan waktu, tenaga, dan biaya, serta lebih jauh akan timbul bentrokan-bentrokan psikologis antara para pejabat. Akhirnya, masyarakat menjadi segan untuk memilih mana yang sebetulnya harus ditaati dan didahulukan perintahnya.[71] Oleh karena itu, dalam kerangka memperkuat relasi hubungan kementerian negara dan pemerintahan daerah, penting sekali masing-masing pihak saling menghormati, memahami dan melaksankan pembagian tugas, wewenang, dan tanggung jawab sesuai dengan ketentuan hukum.

Dalam konteks hubungan kementerian negara dengan penyelenggara pemerintahan daerah dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan, Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah memberi petunjuk bahwa Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dalam negeri (Menteri Dalam Negeri) memegang peran koordinasi dalam pembinaan dan pengawasan umum penyelenggaraan pemerintahan.[72] Menurut Ateng Syafrudin, pemegang koordinasi selalu menjadi poros, dan penjaga keseimbangan serta kelancaran berputarnya "mesin" pemerintahan yang ada diseputarnya.[73]

Presiden melimpahkan kewenangan kepada Menteri Dalam Negeri sebagai koordinator pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian terhadap penyelenggaraan Pemerintahan

---

[71] Ateng Syafrudiin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Penerbit P.T. Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 79.

[72] Pasal 373 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014.

[73] Ateng Syafrudiin, *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Penerbit P.T. Citra Aditya Bakti, 1993, hlm. 90.

Daerah. Kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian melakukan pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sedangkan Kementerian Dalam Negeri melaksanakan pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum. Mekanisme tersebut diharapkan mampu menciptakan harmonisasi antar kementerian/lembaga pemerintah nonkementerian dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah secara keseluruhan.[74]

Mengingat kondisi geografis yang sangat luas, maka untuk efektifitas dan efisiensi pembinaan dan pengawasan atas penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota, Presiden sebagai penanggung jawab akhir pemerintahan secara keseluruhan melimpahkan kewenangannya kepada gubernur untuk bertindak atas nama Pemerintah Pusat untuk melakukan pembinaan dan pengawasan kepada Daerah kabupaten/kota agar melaksanakan otonominya dalam koridor NSPK yang ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. Untuk efektifitas pelaksanaan tugasnya selaku wakil Pemerintah Pusat, gubernur dibantu oleh perangkat gubernur sebagai Wakil Pemerintah Pusat. Karena perannya sebagai Wakil Pemerintah Pusat maka hubungan gubernur dengan Pemerintahan daerah kabupaten/kota bersifat hierarkis.[75]

Pemerintah Pusat, melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah provinsi. Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Daerah kabupaten/kota. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah secara nasional dikoordinasikan oleh Menteri Dalam Negeri.[76]

---

[74] Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[75] Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[76] Pasal 373 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah dilakukan secara berjenjang antar susunan pemerintahan. Pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah provinsi dilakukan oleh kementerian negara. Sedangkan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota.[77]

Pembinaan dan pengawasan yang bersifat umum, dilakukan oleh Menteri Dalam Negeri. Sedangkan Pembinaan dan pengawasan yang bersifat teknis, sesuai bidang urusan pemerintahan, dilakukan oleh Menteri teknis dan kepala lembaga pemerintah nonkementerian terhadap teknis penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang diserahkan ke Daerah provinsi.[78]

Negara merupakan organisasi. Secara teoritik dan empirik, setiap organisasi termasuk negara, hakikatnya selalu menganut asas sentralisasi. Namun, organisasi yang besar dan kompleks, membutuhkan asas desentralisasi. Kedua asas tersebut tidak dikotomis, tetapi berupa kontinuum. Demikian pula dalam penyelenggaraan pemerintahan di Negara Indonesia, dijalankan sentralisasi dan desentralisasi. Dalam kaitan ini, Benyamin Hoessein dkk[79] menegaskan bahwa, selalu terdapat sejumlah urusan pemerintahan yang sepenuhnya diselenggarakan secara sentralisasi, tetapi tidak pernah ada suatu urusan pemerintahan apapun di Negara kesatuan yang sepenuhnya diselenggarakan secara desentraliasi. Berangkat dari konsepsi ini lah dibutuhkan keselarasan urusan pemerintahan dan kelembagaan antara kementerian negara dengan pemerintah daerah.

---

[77] Pasal 374, Pasal 375, dan Pasal 378 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

[78] Pasal 374 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

[79] Bhenyamin Hoessein dkk. (2005). *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*, Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota-FISIP UI. h. 20.

Penutup

1. Simpulan

Dari pembahasan sebelumnya, dapat ditarik beberapa simpulan sebagai berikut:

a. Terdapat perbedaan jenis dan klasifikasi urusan pemerintahan yang diatur dalam UU Kementerian Negara dan UU Pemerintahan. Dalam UU Kementerian Negara terdapat 56 jenis urusan pemerintahan yang dilaksanakan oleh Kementerian Negara, sedangkan dalam UU Pemerintahan Daerah terdapat 51 jenis urusan pemerintahan. Selanjutnya, dalam UU Kementerian Negara Urusan Pemerintahan diklasifikasikan ke dalam 3 klasifikasi:
   1) urusan pemerintahan yang *nomenklatur* Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI 1945;
   2) urusan pemerintahan yang *ruang lingkupnya* disebutkan dalam UUD NRI 1945; dan
   3) urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi *program pemerintah*.

   Sedangkan pengklasifikasian urusan pemerintahan dalam UU Pemda meliputi:
   1) Urusan pemerintahan absolut,
   2) urusan pemerintahan konkuren; dan
   3) urusan pemerintahan umum

b. Urusan pemerintahan, baik dalam UU Kementerian maupun UU Pemda diimplementasikan secara bersama-sama oleh Kementerian Negara dan Pemda dalam satu garis kebijakan Presiden. Untuk itu, penataan urusan pemerintahan dibutuhkan untuk singkronisasi atau penyelarasan urusan pemerintahan pada kedua Lembaga negara tersebut. Penataan kelembagaan kementerian negara dan pemerintah daerah didasarkan pada penataan urusan pemerintahan.

c. Rumusan penyederhanaan dan efisiensi birokrasi telah diatur secara umum baik dalam UU Kementerian Negara

maupun UU Pemda beserta turunannya dalam PP Perangkat Daerah. Secara teknis, penyederhanaan kelembagaan telah difromulasikan lebih rinci dalam UU pemda dan PP perangkat daerah, dengan perumpunan atau penggabungan beberapa urusan pemerintahan ke dalam 1 wadah kelembagaan.

2. Saran

Didasarkan pada hasil dan pembahasan di atas pemerintahan umum, disarankan hal-hal sebagai berikut:

a. Pembentuk undang-undang, perlu melakukan penataan ulang urusan pemerintahan untuk keselarasan muatan pengaturan mengenai urusan pemerintahan yang dalam UU kementerian Negara dan UU Pemerintahan Daerah. Penataan urusan pemerintahan tersebut menjadi dasar penataan kelembagaan kementerian negara dan pemerintah daerah.
b. Untuk melanjutkan penyederhanaan dan efisiensi birokrasi, pemerintah agar melakukan perumpunan/penggabungan lebih dari satu urusan pemerintahan dalam 1 (satu) wadah kelembagaan, sebagaimana telah diformulasikan dalam UU Pemda dan PP perangkat daerah. Perumpunan beberap urusan pemerintahan dalam 1 wadah kelembagaan tersebut dapat mengurangi jumlah dan susunan organisasi pada kementerian negara dan pemerintah daerah.

Daftar Pustaka

Buku :

Jimly Asshidiqie. (2006). *Perkembangan dan Kosolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan MKRI.

Basah, Sjahran. (1986). *Tiga Tulisan Tentang Hukum*. Bandung: Armico.

Bhenyamin Hoessein dkk. (2005). *Naskah Akademik Tata Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah*. Jakarta: Pusat Kajian Pembangunan Administrasi Daerah dan Kota-FISIP UI.

Kelsen, Hans. *General Theory of Law and State*. London and New York: Publish by Rotledge, 2017.

Logemann, J.H.A. (1975). *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*. Penerjemah Makkatutu dan J.C. Pangkerego. Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve.

Manan, Bagir. (1994). *Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut UUD 1945*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Manan, Bagir. (1999). *Lembaga Kepresidenan*. Yogyakarta: Penerbit Gama Media bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum UII.

Robbins, Stephen P. *Organization Theory: Structure Designs and Applications*. 3rd edition. New Jersey: Prentice Hall, 1990.

Syafrudin, Ateng, (1993). *Pengaturan Koordinasi Pemerintahan di Daerah*, Bandung: Penerbit P.T. Citra Aditya Bakti.

Stoker, Gerry. *The Politics of Local Government*. 2nd edition. London: The Macmillan Press,1991.

Utrecht, E. *Pengantar Hukum Administrasi Negara*. Penyadur Moh. Saleh Djindang, cetakan kesembilan. Jakarta: Ichtiar Baru.

Peraturan Perundang-Undangan :

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2018 tentang Kementerian Negara.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2017 tentang Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.

Republik Indonesia, Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Media Online :

Dewi Nurita, Kemendagri Tengahi Perseteruan Menkumham vs Walikota Tangerang https://nasional.tempo.co/read/1225705/kemendagri-tengahi-perseteruan-menkumham-vs-wali-kota-tangerang/full&view=ok, diakses pada tanggal 12 Agustus 2023.

Thea Fathanah Arbar, (CNBC Indonesia, 29/11/2020), *"Top Selama jadi RI 1 Jokowi Bubarkan 53 Lembaga Negara",* **<<**https://www.cnbcindonesia.com/news/20201129145125-4-205505/top-selama-jadi-ri1-jokowi-bubarkan-53-lembaga-negara>>, diakses 03/08/2023.

Benardy Ferdiansyah,(antaranews.com, 20/08/2019), "Presiden Nyatakan Penyederhanaan Birokrasi Harus Terus Dilakukan", <<https://www.antaranews.com/berita/1122466/presiden-nyatakan-penyederhanaan-birokrasi-harus-terus-dilakukan>>, diakses 03/08/2023.