

Urgensi Pembatasan Kewenangan Presiden Pada Pengubahan Nomenklatur Kementerian Negara

Submission : 6 Maret 2023
Revision : 7 Maret 2023
Publication : 31 Maret 2023

Fariz Monteza¹

¹ Fakultas Hukum Universitas Jambi. E-mail: farizmonteza30@gmail.com

Abstract: *Arrangements for changing the nomenclature of state ministries appeared during the 3rd amendment to the 1945 Constitution, namely by adding Article 17 paragraph (4). Article 17 paragraph (4) stipulates that the establishment, change and dissolution of state ministries is regulated by law. The mandate of the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia is embodied in Law Number 39 of 2008 concerning State Ministries. The formulation of the problem contained in this study is the analysis of the mechanism for changing the nomenclature of state ministries according to the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia and the implications of changing the nomenclature of state ministries. The research method used in this research is normative juridical research, namely research on legal materials using several approaches including conceptual approaches, statutory approaches and historical approaches. The results of the study show that the provisions contained in the Law on State Ministries still contain ambiguity and legal uncertainty, especially regarding the DPR's deliberations. The considerations of the DPR referred to in the Law on State Ministries are not clearly regulated in terms of form and legal basis.*

Keywords: *DPR's deliberations; implication; state ministries*

Abstrak: Pengaturan pengubahan nomenklatur kementerian negara muncul saat amandemen ke-3 Undang-Undang Dasar 1945 yaitu dengan penambahan Pasal 17 ayat (4). Pasal 17 ayat (4) tersebut mengatur bahwa pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang. Amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tersebut terejawantahkan dengan adanya undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini yaitu analisis mekanisme pengubahan nomenklatur kementerian negara menurut UUD NRI 1945 dan pengaturan pengubahan nomenklatur kementerian negara yang ideal. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian yuridis normatif yaitu dengan penelitian pada bahan-bahan hukum dengan menggunakan beberapa pendekatan diantaranya pendekatan konseptual,

pendekatan perundang-undangan serta pendekatan sejarah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengaturan yang terdapat dalam UU Kementerian Negara masih terdapat kekaburan dan ketidakpastian hukum terutama mengenai pertimbangan DPR. Pertimbangan DPR yang dimaksud dalam UU Kementerian Negara tidak diatur secara jelas bentuk dan juga dasar hukumnya. Kekurangan yang terdapat pada pengaturan perubahan nomenklatur kementerian tidak sebanding dengan implikasi yang ditimbulkan dari perubahan nomenklatur kementerian, sehingga akan berpotensi mengganggu jalannya pemerintahan.

Kata Kunci: Implikasi; kementerian negara; pertimbangan DPR.

1. Pendahuluan

Amandemen UUD 1945 yang telah terjadi sebanyak 3 kali telah merubah tatanan ketatanegaraan Indonesia termasuk pula mengenai pemerintahan (eksekutif) beserta lembaga-lembaga didalamnya seperti kementerian negara. Amandemen UUD 1945 merubah dan menambah beberapa aspek dalam Bab III yaitu mengenai kekuasaan pemerintahan Indonesia, Seperti Pasal 5 tentang kewenangan Presiden dalam mengajukan RUU dan membentuk peraturan pemerintah. Kemudian ada juga penambahan Pasal 6A tentang Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat serta pencalonan oleh partai politik dan juga perubahan Pasal 7 tentang pembatasan masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden.

Selain itu, ketentuan yang juga diubah saat Amandemen UUD 1945 adalah mengenai Kementerian Negara. Ketentuan mengenai Kementerian Negara diubah saat Amandemen pertama UUD 1945 [perubahan pasal 17 ayat (2) dan ayat (3)] dan Amandemen ketiga [penambahan Pasal 17 ayat (4)]. Sebenarnya Kementerian Negara memiliki tempat tersendiri dalam UUD 1945 baik sebelum amandemen maupun pasca amandemen yaitu pada Bab V. Tindak lanjut dari Pasal 17 ayat (4) tersebut adalah pembentukan UU Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara. UU ini dibentuk sesuai dengan amanat Pasal 17 ayat (4) tersebut. Pada Pasal 1 ayat (1) UU Kementerian Negara mengatur bahwa kementerian negara adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Kemudian juga

dalam undang-undang kementerian negara tersebut diantaranya mengatur kedudukan, tugas dan fungsi serta diatur pula mekanisme pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara.

Pengaturan pengubahan kementerian negara dengan undang-undang juga yang diawali dengan amandemen Pasal 17 ayat (4) adalah untuk mengakomodir kebutuhan reformasi sosial politik, yang mendorong dan mengarahkan pemerintah untuk melakukan tindakan ataupun kebijakan secara rasional, efisien dan bertanggung jawab. Amanat reformasi juga menghendaki adanya mekanisme check and balances termasuk dalam hal pengubahan kementerian negara. Masalah yang terjadi adalah Pertimbangan DPR dalam hal pengubahan nomenklatur Kementerian belum jelas akibat hukumnya seperti apa. Apakah pertimbangan dan persetujuan DPR sifatnya wajib untuk ditaati dan diikuti Presiden atau hanya sebatas sebagai masukan atau rekomendasi bagi Presiden. Apabila pertimbangan tersebut hanya bersifat konsultatif antara presiden dan DPR yakni tidak ada kewajiban presiden mengikuti saran dalam pertimbangan yang diberikan DPR tersebut, maka persyaratan meminta pertimbangan DPR saat pengubahan kementerian akan sia-sia belaka. Presiden dalam hal meminta pertimbangan DPR hanya sebatas formalitas menjalankan perintah undang-undang, sedangkan esensi utama dari meminta pertimbangan DPR tersebut tidak akan tercapai.

Pengubahan nomenklatur Kementerian Negara terutama dengan cara menggabungkan dan memisahkan kementerian akan berakibat cukup signifikan pada jalannya pemerintahan. Dengan dampak yang begitu signifikan apabila dilakukan pengubahan kementerian (seperti mengganggu efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan serta ketidakstabilan perpolitikan, dll), maka perlu pengaturan dan mekanisme yang jelas serta efektif agar pengubahan terhadap kementerian negara dilakukan dengan hati-hati dan memperhatikan dampak-dampak yang dapat ditimbulkan.

Pengaturan pengubahan kementerian negara saat ini belum mengakomodir kepentingan yang melatarbelakangi lahirnya pengaturan pengubahan kementerian itu sendiri yaitu menciptakan

perimbangan (check and balances) serta menjaga efektifitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan dan juga memelihara kondusifitas dan stabilitas politik maupun sosial. Mekanisme check and balances yang ada dirasa belum cukup membuat pertimbangan dalam hal penyusunan lembaga kementerian terutama terkait perubahan kementerian

2. Metode

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian yuridis normatif. Menurut Bahder Johan Nasution, ia berpendapat bahwa Pendekatan Yuridis Normatif adalah penelitian hukum normatif, kegiatan untuk menjelaskan hukum tidak diperlukan dengan data-data dan atau fakta-fakta sosial, sebab ilmu hukum normatif tidak mengenal data dan atau fakta sosial melainkan melainkan yang dikenal hanya bahan hukum, maka untuk menjelaskan hukum atau mencerminkan dan memberi nilai akan hukum tersebut hanya digunakan konsep hukum sehingga langkah-langkah yang ditempuh adalah langkah normatif.¹ Maka dalam melakukan penulisan terhadap penelitian ini, penulis menggunakan metode pendekatan yuridis normatif. Sedangkan pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual (Conceptual Approach), pendekatan perundang-undangan (Normative Approach), dan pendekatan sejarah (Historical Approach).

3. Pembahasan

3.1. Mekanisme Perubahan Nomenklatur Kementerian Negara Menurut UUD NRI 1945

Indonesia adalah negara yang menggunakan sistem pemerintahan yang presidensial. Hal tersebut sebagaimana diatur didalam konstitusi Indonesia yaitu UUD Negara Republik Indonesia 1945 pada Pasal 4 ayat (1) : “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Pasal tersebut bermakna bahwa hanya Presiden yang menjadi satu-satunya pemegang kekuasaan pemerintahan negara atau eksekutif.

¹ Bahder Johan Nasution, *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2008. Hlm. 87.

Presiden dalam menjalankan pemerintahan tentu saja tidak bekerja sendiri, namun didampingi organ-organ kenegaraan lain seperti Wakil Presiden dan juga menteri dengan lembaga Kementerian. Kementerian didalam sistem pemerintahan yang presidensial adalah organ negara yang berada didalam lingkaran kekuasaan eksekutif, sehingga dapat dikatakan kementerian adalah organ negara pembantu Presiden untuk menjalankan pemerintahan. Namun meskipun demikian, posisi kementerian sangat strategis didalam menentukan jalannya pemerintahan.

Jimly Asshiddiqie mengatakan bahwa UUD 1945 tidak mengatur bahwa Presiden sebagai kepala eksekutif, namun kepala eksekutif yang sebenarnya adalah menteri yang memimpin kementerian dan bertanggungjawab kepada Presiden.² Jika dilihat dalam UUD 1945 baik naskah asli maupun hasil amandemen, kementerian negara diatur dengan bab tersendiri yang terpisah dari bab kekuasaan pemerintahan negara. Hal itu menggambarkan bagaimana pentingnya peran kementerian negara. Kementerian negara diatur didalam Bab V Pasal 17 UUD NRI 1945 yang Bab tersebut dinamakan dengan Kementerian Negara. Didalam Bab V tersebut mengatur mengenai menteri dan kementerian. Pasal 17 ayat (1) pada intinya mengatur bahwa presiden dalam melaksanakan tugas, fungsi dan kewenangannya dibantu oleh menteri-menteri. Kemudian pada ayat (2) diatur hak menunjuk dan memberhentikan menteri merupakan hak Presiden (hak prerogatif Presiden). Kemudian pada ayat (3) diatur bahwa menteri-menteri dalam tugas untuk membantu Presiden, masing-masing membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Selain ayat 1, 2, dan 3 terdapat penambahan satu ayat saat amandemen ketiga UUD 1945 pada ayat (4) yang mengatur mengenai pemebntukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara. Pasal 17 ayat (4) mengatur bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara

² Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006. Hlm. 173.

diatur dalam undang-undang. Pemaknaan pada Pasal 17 ayat (4) tersebut adalah mekanisme pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian harus diatur terlebih dahulu dalam undang-undang. Meskipun menteri menjadi hak prerogatif Presiden untuk mengangkat dan memberhentikannya, namun untuk organnya yaitu kementerian akan diatur lebih lanjut dalam undang-undang.

Maksud dari frasa “diatur dalam undang-undang” dapat dimaknai bahwa pengaturan mengenai pembentukan, pengubahan dan juga pembubaran kementerian harus diatur dalam undang-undang, baik undang-undang secara tersendiri (khusus) maupun bersamaan dengan undang-undang yang mengatur hal lain mengenai pemerintahan. Meskipun ada kebebasan bentuk undang-undang yang dimaksud oleh Pasal 17 ayat (4), undang-undang yang dibentuk pada akhirnya bersifat khusus yaitu UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Undang-undang Kementerian negara merupakan amanat dari Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945. Meskipun demikian, UU ini tidak serta merta terbatas hanya mengatur mengenai pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara namun juga mengatur hal lain terkait kementerian, seperti kedudukan, kewenangan, jabatan menteri, dll. Kementerian negara adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan (Pasal 1 angka 1). Sedangkan yang memimpin kementerian disebut dengan Menteri (Pasal 1 angka 2).

Makna frasa “membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan” memiliki keterkaitan dengan Pasal 17 ayat (3) UUD NRI 1945. Pada Pasal 17 ayat (3) tersebut diatur “Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”. Artinya adalah menteri-menteri tidak selalu atau tidak harus memimpin suatu organisasi departemen. Begipula kementerian, kementerian negara itu dapat berbentuk departemen ataupun tidak ada departemen hanya kantor saja. Sehingga ketentuan mengenai Menteri di Pasal 17 ayat (3) UUD NRI 1945 dan mengenai Kementerian pada Pasal 1 angka 1 UU Kementerian Negara, membuat bentuk dari organ Kementerian dan Menteri itu sendiri menjadi lentur dan fleksibel.

Kementerian juga diharuskan berada atau berkedudukan di Ibu Kota Negara Republik Indonesia dan kementerian berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden (Pasal 2 dan Pasal 3). Pasal ini menguatkan kedudukan dan keberadaan kementerian dalam lingkaran kekuasaan eksekutif yaitu dibawah dan bertanggung-jawab kepada Presiden secara langsung. Hal ini juga berkesesuaian dengan sistem pemerintahan presidensial yang digunakan Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945. Kementerian bertugas membantu Presiden untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam koridor penyelenggaraan pemerintahan negara (Pasal 7 UU Kementerian Negara). Urusan tertentu yang dimaksud dibagi kedalam 3 (tiga) bentuk atau tingkatan urusan, yaitu:

- a. Urusan pemerintahan yang secara tegas disebutkan nomenklatur Menteriannya dalam UUD NRI Tahun 1945 (Pasal 4 ayat (2) huruf a)

Urusan yang dimaksud disini adalah urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan (Pasal 5 ayat (1)). Mengenai urusan ini secara jelas disebutkan dalam UUD NRI 1945 pada Pasal 8 ayat (3) yaitu Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan berwenang menjadi pelaksana tugas kepresidenan apabila Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melaksanakan kewajiban jabatannya dalam waktu bersamaan. Kementerian yang berwenang mengurus urusan ini wajib dibentuk oleh Presiden secara tersendiri dan sama sekali tidak boleh dilakukan pengubahan ataupun pembubaran (Pasal 12, Pasal 17, dan Pasal 20). Kementerian ini sering pula disebut kementerian Triumvirat.

Kementerian dalam negeri, luar negeri dan pertahanan menyelenggarakan fungsi-fungsi (Pasal 8 ayat (1)); a. merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan di bidang tersebut; b. mengelola barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; c. mengawasi dan

melaksanakan tugas di bidang tersebut; d. melaksanakan kegiatan teknis dari pusat hingga ke daerah.

- b. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Pasal 4 ayat (2) huruf b)

Urusan pemerintahan yang dimaksud disini adalah 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 (Pasal 5 ayat (2)). Urusan pemerintahan ini tidak diharuskan untuk membentuk kementerian secara tersendiri (Pasal 6). Artinya boleh saja beberapa urusan itu digabung dalam satu kementerian contohnya kementerian yang ada saat ini pada Kabinet Indonesia Maju yaitu Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dan juga Kementerian Kelautan dan Perikanan.

Kementerian-kementerian yang mengurus urusan pemerintahan yang dimaksud pada poin ini, menyelenggarakan fungsi-fungsi (Pasal 8 ayat (2)): a. merumuskan, menetapkan, dan melaksanakan kebijakan di bidang tersebut; b. mengelola barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; c. pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidang tersebut; d. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian di daerah; dan e. Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional. Terkhusus kementerian yang mengurus agama, hukum, keuangan, dan keamanan memiliki unsur pelaksana tugas pokok di daerah. (Pasal 9 ayat (3))

- c. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah (Pasal 4 ayat (2) huruf c).

Urusan pemerintahan yang dimaksud disini adalah meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparaturnegara, 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 (Pasal 5 ayat (3)). Sama seperti urusan pemerintahan pada poin b, urusan pemerintahan ini tidak diharuskan untuk membentuk kementerian secara tersendiri (Pasal 6). Urusan pemerintahan ini boleh digabung dalam satu kementerian ataupun juga digabung dengan kementerian dengan urusan yang dimaksud di poin b. Contohnya adalah Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi yang menggabungkan urusan pendidikan dan kebudayaan dengan urusan riset dan teknologi.

Kementerian-kementerian yang dibentuk untuk urusan pemerintahan diatas, menyelenggarakan fungsi-fungsi (Pasal 8 ayat (3)): a. merumuskan dan menetapkan kebijakan di bidang tersebut; b. melakukan koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya; c. mengelola barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; d. mengawasi atas pelaksanaan tugas di bidangnya.

UU Kementerian Negara juga mengatur mengenai batas maksimal kementerian yang dibentuk dan batas waktu Presiden untuk membentuk kementerian. Batas maksimal kementerian secara keseluruhan adalah 34 (tiga puluh empat) kementerian. Sedangkan Presiden memiliki batas waktu paling lama 14 hari sejak mengucapkan sumpah/janji pada sidang MPR untuk membentuk kementerian. Pengubahan kementerian sendiri diatur pada Bagian Kedua Bab IV UU Kementerian Negara. Pada Pasal 17 diatur bahwa Kementerian triumvirat (Kementerian Dalam Negeri, Luar Negeri, dan Pertahanan) tidak dapat diubah oleh Presiden. Hal ini dapat dipahami karena pentingnya peran kementerian ini dan juga kementerian ini secara jelas dan tegas disebutkan didalam UUD NRI Tahun 1945 terkait. Sehingga apabila diubah nomenklaturnya,

maka akan menimbulkan kekacauan dan ketidakpastian terkait siapa pelaksana tugas kepresidenan apabila jabatan Presiden dan Wakil Presiden kosong dalam waktu bersamaan.

Kemudian pada Pasal 18 diatur bahwa kementerian yang selain kementerian triumvirat yaitu kementerian yang mengurus urusan pada poin b dan c yang telah penulis sebutkan di atas, dapat diubah oleh presiden. Perubahan tersebut dilakukan dengan memperhatikan : a. efisiensi dan efektivitas; b. adanya perubahan dan/atau perkembangan tugas dan fungsi; c. cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas; d. adanya kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas; e. peningkatan kinerja dan beban kerja pemerintah; f. adanya kebutuhan terhadap penanganan urusan tertentu dalam pemerintahan secara mandiri dan; g. adanya kebutuhan terkait penyesuaian istilah yang berkembang.

Pengubahan kementerian negara dengan cara mengganti nomenklatur menjadi kewenangan penuh Presiden karena tidak diatur pembatasannya didalam UU Kementerian Negara. Pada Pasal 19, diatur mengenai mekanisme yang harus dilalui Presiden sebelum melakukan perubahan dengan cara menggabungkan ataupun memisahkan. Perubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan Kementerian dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden mengirim surat kepada DPR dan DPR memberikan pertimbangannya paling lama 7 (tujuh) hari kerja. DPR akan dianggap telah memberikan pertimbangan apabila belum menyampaikan pertimbangan setelah lewat 7 (tujuh) hari kerja terhitung sejak diterimanya surat Presiden oleh DPR.

Mekanisme check and balances yang terdapat dalam perubahan kementerian dengan cara penggabungan atau pemisahan tersebut memiliki beberapa kekurangan. Pertama, akibat hukum pertimbangan DPR terhadap Presiden tidak dijelaskan didalam UU Kementerian Negara tersebut. Apakah Presiden diperbolehkan mengubah kementerian meskipun dalam pertimbangannya DPR keberatan atau cenderung tidak sepakat dengan perubahan yang ingin dilakukan Presiden. Kemudian bentuk pertimbangan yang

diberikan oleh DPR juga tidak diatur. Yang diatur hanya batas waktu pemberian pertimbangan yaitu 7 (tujuh) hari kerja sejak diterimanya surat Presiden.

Jika membandingkan pada pengaturan yang lain seperti mekanisme pemberian grasi yang meskipun bukan pertimbangan DPR melainkan pertimbangan Mahkamah Agung, maka pada mekanisme grasi tersebut jelas akibat dan bentuk pertimbangan yang diberikan oleh Mahkamah Agung. Dalam UU Grasi (UU Nomor 22 Tahun 2002 yang diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2010) dijelaskan bahwa Presiden boleh membuat keputusan berupa pemberian atau penolakan grasi setelah memperhatikan pertimbangan MA. Artinya Presiden memiliki kebebasan untuk memberi atau menolak grasi terlepas sepakat atau tidak MA didalam pertimbangannya. Kemudian bentuk pertimbangannya pun jelas yaitu secara tertulis sebagaimana diatur dalam Pasal 10 UU Grasi.

Pertimbangan DPR merupakan bentuk fungsi pengawasan yang ada pada kelembagaan DPR. DPR juga memiliki fungsi lain yang ditegaskan dalam pasal 20A ayat (1) yaitu DPR memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Dalam artian fungsi legislasi (membentuk undang-undang), fungsi anggaran (budgeting), dan fungsi pengawasan (control) ada pada DPR. Tiga fungsi tersebut sama kedudukan dan sama pentingnya meskipun disebutkan dengan model berurutan meskipun terkadang diartikan berbeda.³ Kemudian pertimbangan DPR pada pengubahan kementerian negara harus ditafsirkan dengan penafsiran hukum. Secara garis besar terdapat dua jenis penafsiran hukum, yaitu penafsiran tekstual (original intent) dan penafsiran kontekstual (contextual intent). Menurut Saldi Isra dkk, penafsiran hukum dengan metode penafsiran original intent adalah penafsiran pada makna kata atau kalimat yang diambil pemahaman melalui analisis history atau sejarah dalam penyusunan dan peratifikasian dari

³ Patrialis Akbar, *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945* Jakarta: Sinar Grafika, 2013. Hlm. 60.

suatu hukum atau konstitusi.⁴ Penafsiran kata-kata yang menggunakan analisis sejarah melahirkan Ratio Legis dari suatu pasal tersebut.

Dapat diambil kesimpulan bahwa ratio legis merupakan alasan mendasar dari suatu peraturan perundang-undangan yang tertulis, asas hukum yang mesti diambil dari undang-undang itu sendiri dan bukan unsur dari luar, yang berupa maksud, tujuan ataupun motif yang menginisiasi lahirnya undang-undang tersebut. Jika dikaitkan dengan makna pertimbangan DPR pada UU Kementerian Negara maka harus dilihat original intent nya yaitu pada naskah akademik RUU Kementerian Negara yang kemudian disebut naskah akademik. Makna pertimbangan jika melihat bagian pengubahan kementerian pada naskah akademik, dapat disimpulkan bahwa pengubahan kementerian diatur dengan memberikan derajat limitasi yang berbeda. Derajat limitasi yang berbeda ini dapat dipahami dengan dalam tiga bentuk kementerian.

Dilihat dari naskah akademik, kementerian tingkat satu, tingkat dua, dan tingkat tiga memiliki pengaturan yang berbeda. Kementerian tingkat satu tidak bisa diubah sama sekali. Kementerian tingkat dua boleh diubah dengan persetujuan DPR. Dan kementerian tingkat tiga boleh diubah dengan pertimbangan DPR. Dari penjelasan itu, dapat disimpulkan bahwa pertimbangan DPR merupakan pembatasan paling longgar dibandingkan yang lain. Selain itu, dengan adanya frasa "persetujuan" yang dibedakan dari frasa "pertimbangan" berarti persetujuan bersifat lebih membatasi daripada pertimbangan. Dari paparan diatas dapat disimpulkan bahwa pertimbangan DPR sifatnya adalah fakultatif atau tidak wajib dipatuhi dalam artian boleh diikuti boleh tidak. Dalam konteks pengubahan kementerian, Presiden boleh melakukan pengubahan meskipun DPR dalam pertimbangannya menyatakan keberatan dengan pengubahan tersebut. Berbeda dengan persetujuan yang sifatnya wajib ditaati jika tidak ada kesepakatan atau persetujuan,

⁴ Saldi Isra dkk, *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi: Dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif*. Padang: Pusat Studi Konstitusi FH Andalas dan Mahkamah Konstitusi RI, 2010. Hlm. 58-69.

jika DPR tidak setuju maka Presiden tidak boleh melakukan perubahan.

Pemaknaan frasa “pertimbangan” juga bisa diambil dengan melihat pertimbangan pada mekanisme lain selain perubahan kementerian negara. Pertimbangan juga terdapat dalam mekanisme pemberian grasi meskipun yang dipakai adalah pertimbangan Mahkamah Agung. Dalam UU tentang Grasi (UU Nomor 22 Tahun 2002 yang diubah dengan UU Nomor 5 Tahun 2010) dijelaskan bahwa Presiden boleh membuat keputusan berupa pemberian atau penolakan grasi setelah memperhatikan pertimbangan MA. Artinya Presiden memiliki kebebasan untuk memberi atau menolak grasi terlepas sepakat atau tidak MA didalam pertimbangannya. Dengan demikian maka pemaknaan frasa “pertimbangan” pada mekanisme perubahan kementerian negara sama dengan makna frasa “pertimbangan” pada mekanisme grasi.

Mekanisme perubahan yang diatur dalam UU Kementerian Negara masih lemah dan belum mengakomodasi maksud dan tujuan (original intent) dari lahirnya pengaturan itu sendiri. Oleh karena itu, perlu adanya pembaruan mekanisme perubahan kementerian, agar pengaturannya lebih jelas, efektif, dan mampu mengakomodir maksud dan tujuan mendasar lahirnya pembatasan dalam mekanisme perubahan kementerian negara.

3.2. Pengaturan Perubahan Nomenklatur Kementerian Negara Yang Ideal

Pada uraian yang telah dipaparkan sebelumnya, menunjukkan bahwa mekanisme perubahan kementerian negara yang ada saat ini belum menjadi jawaban atas keresahan yang melatarbelakangi lahirnya pengaturan atau pembatasan pada mekanisme perubahan kementerian negara itu sendiri. Implikasi perubahan kementerian yang signifikan terhadap jalannya pemerintahan serta pengaturan perubahan kementerian itu sendiri yang belum sepenuhnya menjadi jawaban terhadap permasalahan tersebut sehingga diperlukan mekanisme baru untuk memperbaiki ataupun menyempurnakan mekanisme perubahan kementerian tersebut.

Oleh karena itu, berikut akan coba dirumuskan mekanisme perubahan kementerian negara yang dapat digunakan untuk memperbaiki ataupun menyempurnakan mekanisme perubahan kementerian di masa akan datang.

Untuk merumuskan mekanisme yang ideal, maka perlu melihat dan mempertimbangkan pada beberapa hal diantaranya latar belakang atau original intent dari pembatasan mekanisme perubahan kementerian dan juga sesuatu yang ingin dicapai dari pembatasan tersebut. Latar belakang dan original intent dari mekanisme perubahan kementerian negara bisa dilihat mulai saat amandemen ke-III UUD 1945 yaitu penambahan satu ayat pada Pasal 17 UUD menjadi Pasal 17 ayat (4) yang mengatur bahwa pembentukan, perubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Penambahan Pasal 17 ayat (4) UUD NRI 1945 pada amandemen ke-3 tersebut didasari kekhawatiran petinggi negara saat itu yang menilai bahwa apabila kementerian negara menjadi kewenangan penuh presiden dan tidak diatur pembatasannya, maka presiden akan dengan mudah mengubah ataupun membubarkan kementerian tanpa didasari alasan dan pertimbangan yang jelas. Kekhawatiran tersebut timbul setelah peristiwa yang terjadi di masa Presiden Abdurrahman Wahid. Pada waktu itu presiden ke-4 Indonesia tersebut dengan sewenang-wenang melakukan beberapa perubahan dan pembubaran organ kementerian yang masih bernama departemen. Salah satu departemen yang dibubarkan adalah departemen sosial. Perubahan dan pembubaran organ kementerian yang dilakukan tanpa kehati-hatian (tidak memperhatikan efektif, efisien, dan faktor penting lain) akan menimbulkan gejolak dan ketidakstabilan pada pemerintahan yang bisa saja berdampak buruk bagi negara. Maka saat itu dinilai perlu mengatur mengenai pembentukan, perubahan dan pembubaran kementerian negara untuk membatasi kewenangan yang ada pada presiden.

Kemudian didalam naskah akademik RUU Kementerian Negara dikatakan bahwa sebelum adanya UU Kementerian Negara,

pembentukan lembaga kementerian masih mencerminkan kekuasaan presiden sepenuhnya dalam menentukan jumlah dan komposisi kementerian negara. Sehingga tidak ada pembatasan sama sekali dan juga tidak ada perimbangan lembaga negara lain.

Kondisi seperti demikian dinilai dapat menghambat bagi terciptanya sistem check and balances, suatu kondisi yang dapat berakibat pada lemahnya sistem presidensial dan demokrasi itu sendiri. Sementara di sisi lain, tidak adanya mekanisme perimbangan tersebut dalam penyusunan lembaga kementerian dapat mengarah pada terjadinya inefisiensi penyelenggaraan pemerintahan bahkan instabilitas politik dan resiko sosial lainnya. Pengaturan yang ingin dituju atau dicita-citakan adalah adanya pembatasan agar presiden tidak melakukan pengubahan kementerian dengan tanpa kehati-hatian. Sedangkan jika hanya pertimbangan, maka belum mencapai pembatasan yang ideal karena sifat dari pertimbangan itu tidak mengikat Presiden untuk mengikuti pertimbangan tersebut. Hal itu karena presiden masih bisa mengubah kementerian meskipun isi dari pertimbangan DPR menyatakan keberatan atau ketidaksetujuan. Keadaan tersebut terlihat pada saat pengubahan dengan pemisahan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan dengan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi. Oleh karena itu mekanisme yang ada belum mencapai tujuan yang diinginkan dari pembatasan kewenangan mengubah kementerian pada presiden.

Dengan permasalahan tersebut, penulis memberikan usulan terkait perubahan pada mekanisme pengubahan kementerian negara yang lebih ideal. Usulan pembaruan tersebut berupa menambahkan ketentuan untuk meminta persetujuan DPR dalam hal melakukan pengubahan dengan cara pemisahan dan penggabungan pada kementerian yang memegang urusan pemerintahan bidang 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. Persetujuan DPR artinya apabila DPR tidak menyetujui dilakukan

pengubahan, maka Presiden tidak boleh melakukan pengubahan pada kementerian yang dimaksud.

Dengan penambahan mekanisme tersebut, artinya terdapat kementerian yang tidak bisa diubah yaitu kementerian yang memegang urusan pemerintahan luar negeri, dalam negeri dan pertahanan (Kementerian triumvirat) yang selanjutnya disebut kementerian tingkat satu. Kemudian kementerian yang bisa diubah dengan meminta persetujuan DPR yaitu sebagaimana disebutkan sebelumnya yang kemudian disebut kementerian tingkat dua, dan kementerian yang bisa diubah dengan meminta pertimbangan DPR yaitu kementerian yang memegang urusan pemerintahan bidang 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 yang kemudian disebut kementerian tingkat tiga.

Konsep yang ditawarkan tersebut menurut penulis merupakan konsep mekanisme pengubahan kementerian yang ideal karena pertimbangan beberapa hal. Pertama, dengan penambahan ketentuan meminta persetujuan DPR untuk pengubahan kementerian tingkat dua, maka akan menguatkan konsep check and balances. Dilihat pada urusan yang ada pada ketiga tingkatan kementerian tersebut, sudah tepat pembagian boleh diubah, diubah dengan persetujuan, dan diubah dengan pertimbangan. Kementerian tingkat satu tidak boleh diubah karena perannya sangat penting dan tidak boleh kosong dikarenakan bertugas menjadi pelaksana tugas Presiden dan Wakil Presiden apabila jabatannya kosong dalam waktu bersamaan. Apabila kementerian tersebut kosong atau digabung dengan kementerian lain akan menimbulkan konflik norma dengan UUD NRI 1945. Kementerian tingkat dua boleh diubah tapi dengan syarat meminta persetujuan DPR karena peran kementerian terkait merupakan sektor-sektor sangat penting seperti Hukum, Pendidikan, Sosial dll. Dan urusan pemerintahan yang diemban merupakan urusan-urusan yang

urgent sehingga perlu mekanisme check and balances yang lebih kuat dan mengikat bagi presiden agar terjaminnya efektivitas dan efisiensi serta meminimalisir implikasi atau dampak yang terjadi dari perubahan kementerian tersebut. Kemudian kementerian tingkat tiga boleh diubah dan cukup dengan pertimbangan DPR karena sektor-sektor urusan pemerintahannya hanya bertujuan untuk penajaman dan koordinasi..

Kedua, konsep tersebut tidak mengganggu visi dan misi Presiden, karena hak untuk mengubah kementerian masih menjadi kewenangan Presiden meskipun dengan batasan-batasan seperti tidak boleh mengubah kementerian pertahanan, dalam negeri, dan luar negeri serta meminta persetujuan dan pertimbangan DPR. Apalagi pada kementerian tingkat tiga, Presiden hanya perlu meminta pertimbangan kepada DPR dan mempertimbangkan hal-hal yang ada dalam pertimbangan DPR. Selanjutnya persetujuan dan pertimbangan pada perubahan kementerian negara perlu dijelaskan akibat hukumnya didalam UU Kementerian Negara. Persetujuan bersifat mengikat dan harus dipatuhi, dalam artian jika tidak disetujui maka perubahan kementerian tidak boleh dilaksanakan. Sedangkan pertimbangan sifatnya tidak mengikat atau hanya sebagai masukan bagi Presiden sebelum melakukan perubahan. Sebagaimana halnya dalam mekanisme pemberian grasi, dalam UU Grasi dijelaskan akibat hukum pertimbangan Mahkamah Agung tidak bersifat mengikat, Presiden boleh memberi ataupun tidak memberi grasi terlepas seperti apa isi pertimbangan MA.

Selain itu, perlu diatur bentuk dari pertimbangan dan persetujuan DPR dalam bentuk tertulis agar memberikan kepastian. Sebagai contoh bagaimana yang diatur dalam mekanisme pemberian grasi, pertimbangan MA diberikan dalam bentuk tertulis sebagaimana diatur dalam UU Grasi. Pertimbangan dan persetujuan DPR dalam bentuk tertulis juga berguna untuk memenuhi asas keterbukaan dalam rangka menjalankan pemerintahan yang baik.

Kewenangan DPR untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan pada perubahan kementerian juga perlu diatur dalam

ketentuan kewenangan DPR yang diatur dalam UU Nomor 17 Tahun 2014 tentang MPR, DPR, DPD, dan DPRD (yang disebut UU MD3). Hal tersebut berguna untuk menguatkan kewenangan DPR untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan. Jika dilihat dalam UU MD 3 (UU Nomor 17 Tahun 2014) Pasal 71, terdapat beberapa kewenangan DPR terkait pertimbangan dan persetujuan yang diatur dalam Pasal tersebut seperti memberikan persetujuan terhadap Perppu, persetujuan menyatakan perang dan membuat perdamaian, pertimbangan kepada Presiden dalam pemberian amnesti dan abolisi, dll. Meskipun diatur atau tidak didalam UU MD3, saat ini DPR tetap berwenang memberikan pertimbangan terhadap pengubahan kementerian tertentu karena telah diatur dalam UU lain (UU Kementerian Negara), namun dengan dicantumkan didalam Pasal tentang kewenangan DPR dalam UU MD3 tersebut akan menguatkan posisi dan kewenangan DPR itu sendiri.

4. Kesimpulan

Pengaturan pengubahan kementerian negara yang ada saat ini belum ideal, karena *check and balances* yang diterapkan masih lemah dan belum mengakomodasi maksud dan tujuan (*original intent*) dari lahirnya pengaturan itu sendiri. Perlu adanya pembaruan mekanisme pengubahan kementerian untuk perbaikan mekanisme pengubahan kementerian, agar pengaturannya lebih jelas, efektif, dan mampu mengakomodir maksud dan tujuan mendasar lahirnya pembatasan dalam mekanisme pengubahan kementerian negara.

Usulan yang ditawarkan untuk perbaikan mekanisme pengubahan kementerian adalah membagi kementerian pada tiga derajat limitasi sesuai dengan Pasal 4 dan juga Pasal 5 UU Kementerian Negara yang masing-masing dengan ketentuan tidak boleh diubah (kementerian tingkat satu), boleh diubah dengan syarat meminta persetujuan DPR (kementerian tingkat dua), dan boleh diubah dengan syarat meminta pertimbangan DPR (kementerian tingkat tiga). Selain persetujuan dan pertimbangan pada pengubahan kementerian negara perlu dijelaskan akibat hukumnya bagi Presiden didalam UU Kementerian Negara dan persetujuan serta

pertimbangan tersebut diberikan dalam bentuk tertulis demi kepastian hukum. Serta untuk penguatan peran dan kedudukan DPR pada mekanisme perubahan kementerian, kewenangan DPR untuk memberikan pertimbangan dan persetujuan pada perubahan kementerian perlu dimuat pada kewenangan DPR yang diatur dalam UU MD3.

Referensi

- Akbar, Patrialis. *Lembaga-lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.
- Isra, Saldi. dkk. *Perkembangan Pengujian Perundang-undangan di Mahkamah Konstitusi: Dari Berpikir Hukum Tekstual ke Hukum Progresif*. Padang: Pusat Studi Konstitusi FH Andalas dan Mahkamah Konstitusi RI, 2010.
- Nasution, Bahder Johan. *Metode Penelitian Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maju, 2008.