KEDUDUKAN WAKIL MENTERI DALAM SISTEM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NEGARA MENURUT UNDANG-UNDANG DASAR TAHUN 1945 *(POSITION OF DEPUTY MINISTER OF STATE IN THE SYSTEM OPERATION OF GOVERNMENT UNDER THE 1945 CONSTITUTION OF THE REPUBLIC OF INDONESIA)*

Zaki Ulya
Fakultas Hukum Universitas Samudra, Langsa
Jl. Meurandeh, Kec. Langsa Lama, Kota Langsa, Aceh 24416 Indonesia
Email: zaki.ulya@gmail.com
(Naskah diterima 09/03/2016, direvisi 06/06/2016, disetujui 29/07/2016)

Abstrak

Sistem pemerintahan yang dianut oleh Indonesia adalah sistem presidensil. Dimana kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Dalam menjalankan roda pemerintahan Presiden dibantu oleh kementerian negara. Jumlah kementerian negara disesuaikan dengan program Presiden di bidang pemerintahan, serta guna menunjang kinerja kementerian negara, Presiden membentuk Wakil Menteri menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 dan Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2011. Berdasarkan konsep kelembagaan Wakil Menteri berkedudukan sebagai pembantu dan mewakili kinerja menteri negara dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Namun, permasalahan muncul terkait kedudukan Wakil Menteri dalam aspek pengambilan kebijakan negara apakah sama dengan kedudukan menteri dan seperti apakah peran Wakil Menteri dalam sistem penyelenggaraan negara.

Kata kunci: Wakil Menteri dan Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan.

Abstract

The system of governance adopted by Indonesia is a presidential system. Where, the position of President as head of state and head of government. In running the government of President shall be assisted by the ministry of state. Total adjusted to the state ministry programs of the President in the areas of governance, as well as to support the performance of the state ministry, the President formed a Deputy Minister under the Act Number 39 Year 2008 and Presidential Decree Number 91 Year 2011. Based on the concept of institutional Deputy Minister serves as maid and represent the performance of the state minister in carrying out its duties and functions. However, problems arose concerning the position of deputy minister of policy-making aspects of the State are the same as the position of the minister and as to whether the role of the Deputy Minister in the delivery system of the State.

Keywords: Deputy Minister and the Government Management System.

A. Pendahuluan

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, jabatan menteri adalah jabatan yang bersifat politis. Dengan kata lain, menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden sesuai dengan kebijakan politik presiden. Menteri melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan visi dan misi yang diusung oleh presiden serta bertanggung-jawab penuh kepada presiden. Menteri memimpin lembaga departemen dan non-departemen sesuai dengan nomenklatur yang disusun oleh presiden. Lembaga kementerian dibuat untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan. Contoh tugas pemerintah di bidang hubungan luar negeri diemban oleh Kementerian Luar Negeri. Kementerian negara departemen dilengkapi dengan struktur organisasi yang pada umumnya terdiri dari Sekretaris Jenderal (Sekjen), Direktorat Jenderal (Dirjen), Inspektur Jenderal (Itjen) dan Badan.[1] Sedangkan, Kementerian Negara Non-Departemen memiliki Sekretaris, Inspektorat dan Deputi.

Sebagaimana disebutkan dalam konsideran Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (selanjutnya disebut UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara) menyatakan bahwa:

a. bahwa Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh menteri-menteri negara yang

1 Lihat Pasal 9 ayat (2) UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan;

b. 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.

Kemudian diperjelas dalam penjelasan UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yaitu Menteri-menteri negara tersebut membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan yang pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementeriannya diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 17 ini menegaskan bahwa kekuasaan Presiden tidak tak terbatas karenanya dikehendaki setiap pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian Negara haruslah berdasarkan undang-undang.[2]

Adapun struktur organisasi kementerian yang ada sebelumnya dianggap belum mencukupi dan belum mampu meng-*cover* semua tugas-tugas kementerian negara, sehingga pemerintah mengangkat jabatan Wakil Menteri. Beberapa waktu yang lalu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melantik beberapa pejabat negara sebagai Wakil Menteri.[3]

Logika berpikir yang digunakan dalam mengangkat jabatan Wakil Menteri tersebut adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan fungsi-fungsi kementerian negara. Sebelumnya, Indonesia tidak pernah mengenal adanya jabatan Wakil Menteri, jabatan tertinggi pada kementerian negara dipegang oleh menteri sebagai pembantu presiden. Namun, mengikuti perkembangan zaman dan kompleksitas fungsi-fungsi kementerian sehingga dirasa perlu untuk mengangkat Wakil Menteri yang bertugas membantu menteri dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Wakil Menteri diberikan kewenangan untuk membantu tugas-tugas kepemimpinan menteri, termasuk mewakili menteri dalam sidang-sidang kabinet jika menteri berhalangan, juga menghadiri sidang-sidang setingkat menteri di diberbagai forum. Namun, Wakil Menteri tidak memiliki hak suara dalam sidang-sidang kabinet dan tidak berwenang mengambil keputusan dalam berbagai forum.

Suatu Negara dalam menjalankan roda pemerintahan harus adanya suatu konsep agar pemerintahan bisa berjalan dengan efektif. Adapun Indonesia dalam menjalankan pemerintahannya menggunakan konsep trias politika dan juga trias politika merupakan konsep pemerintahan yang kini banyak dianut diberbagai negara di aneka belahan dunia. Konsep dasarnya adalah, kekuasaan di suatu negara tidak boleh dilimpahkan pada satu struktur kekuasaan politik melainkan harus terpisah di lembaga-lembaga negara yang berbeda. Trias Politika yang kini banyak diterapkan adalah, pemisahan kekuasaan kepada 3 lembaga berbeda: Legislatif, Eksekutif, dan Yudikatif. Dengan terpisahnya 3 kewenangan di 3 lembaga yang berbeda tersebut, diharapkan jalannya pemerintahan negara tidak timpang, terhindar dari korupsi pemerintahan oleh satu lembaga, dan akan memunculkan mekanisme check and balances (saling koreksi, saling mengimbangi). Kendatipun demikian, jalannya Trias Politika di tiap negara tidak selamanya mulus atau tanpa halangan.

Eksekutif adalah kekuasaaan untuk melaksanakan undang-undang yang dibuat oleh Legislatif. Fungsi-fungsi kekuasaan eksekutif ini garis besarnya adalah: *Chief of state, Head of government, Party chief, Commander in chief, Chief diplomat, Dispenser of appointments,* dan *Chief legislators*. Layaknya sebuah pemerintahan dipimpin oleh Presidan dan Wakil Presiden, akan tetapi dalam menjalankan Pemerintahan Presiden tidak bekerja sendiri, dalam hal ini dibantu oleh menteri Negara. Kementerian Negara adalah lembaga dalam pemerintah Indonesia yang merupakan pembantu presiden, yang bertugas untuk membantu presiden dalam merumuskan kebijaksanaan di bidang-bidang tertentu dari kegiatan-kegiatan pemerintahan Negara.

Ketentuan mengenai menteri Negara di tempatkan tersendiri dalam bab V Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Banyak orang yang kurang memperhatikan sungguh-sungguh tentang hal ini karena dianggap merupakan bagian yang tak terpisahkan bagi wewenang mutlak (hak perogratif) presiden sebagai kepala Negara yang sekaligus adalah kepala pemerintahan. Sebenarnya pengaturan soal pengaturan kementerian Negara yang tersendiri dalam Bab yang terpisah dari Bab III tentang kekuasaan pemerintahan Negara yang berkaitan dengan kekuasaan presiden, mengandung arti yang tersendiri pula. Ketentuan menteri juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008.

Wakil Menteri adalah pejabat yang mewakili menteri pada Kementerian tertentu yang diangkat oleh presiden dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus. Hal ini juga merupakan salah satu hak

2 Alinea ketiga Penjelasan UU No. 39 Tahun 2008.
3 Miftah Thoha, "*Reformasi Birokrasi Pemerintah*". Makalah yang disampaikan pada Konfrensi Administrasi Negara di FISIPOL-UGM, 29 Juni 2008, hlm. 2.

perogratif presiden yang baru dijalankan. Sesuai dengan UU Nomor 39 Tahun 2008 pengangkatan Wakil Menteri sudah diatur, tetapi tidak semua menteri mempunyai wakil dalam menjalankan tugasnya. Dengan keluarnya Perpres Nomor 91 Tahun 2011 semua menteri dalam menjalankan tugasnya mempunyai wakil.

Undang-Undang Kementerian Indonesia memang memberikan peluang yang luas kepada presiden untuk mengangkat Wakil Menteri. Pasal 10 UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dinyatakan bahwa dalam hal beban kerja, Presiden dapat mengangkat Wakil Menteri pada kementerian tertentu. Tetapi, di dalam UU itu tidak jelas dijabarkan mengenai tugas Wakil Menteri, hanya dijelaskan bahwa Wakil Menteri bertugas membantu menteri dalam menyukseskan kontrak kerja dengan presiden. [4]

Pengangkatan Wakil Menteri menimbulkan banyak kontroversi, hal ini disebabkan karena adanya asumsi dualisme fungsi atau pembagian tupoksi (tugas pokok dan fungsi) nya masih sangat umum.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka dapat ditentukan beberapa rumusan masalah yaitu:

1. Apakah kedudukan Wakil Menteri sama dengan Menteri negara dalam menjalankan tugas fungsi bidang pemerintahan?
2. Bagaimanakah peran Wakil Menteri dalam sistem penyelenggaraan negara berdasarkan peraturan perundang-undangan?

B. Pembahasan

B.1. Kedudukan Wakil Menteri Sama dengan Menteri Negara dalam Menjalankan Tugas Fungsi Bidang Pemerintahan

Kementerian Negara adalah lembaga dalam pemerintah Indonesia yang merupakan pembantu presiden, yang bertugas untuk membantu presiden dalam merumuskan kebiksanaan-kebijaksanaan di bidang-bidang tertentu dari kegiatan-kegiatan pemerintahan Negara. Dalam UUD 1945, Bab V tentang Kementerian Negara, Pasal 17 disebutkan:

(1) Presiden dibantu oleh menteri-¬menteri negara.

(2) Menteri¬-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

(4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang¬-undang[5]

Berdasarkan poin ke 3 yang telah disebutkan di atas bahwa setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Adapun urusan tertentu dalam pemerintahan terdiri atas: [6]

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,
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.

Kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian yang melaksanakan urusan sebagaimana yang telah disebut di atas, kemudian menyelenggarakan fungsinya sebagai berikut:

a. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;
b. pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;
c. pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya; dan
d. pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah.
e. pelaksanaan bimbingan teknis dan supervise atas pelaksanaan urusan Kementerian di daerah; dan
f. pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.

---

4 Miriam Budiardjo, *Loc., Cit.*
5 UUD 1945 Pasca Amandemen.
6 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Tugas, fungsi dan wewenang menteri telah diatur sedemikian rupa dalam UU kementeria Negara, oleh karena itu meneteri dapat menjalankan tugasnya sesuai UU tersebut dan membantu presiden dalam menjalankan pemerintahan.

Kemudian selanjutnya menurut ketentuan Perpres No 91 Tahun 2011, (yang telah diubah menjadi Perpres No. 55 Tahun 2013) pasal 69 A, 69 B dan 69 C dijelaskan tentang tugas Wakil Menteri, yaitu:

Pasal 69A

Ruang lingkup bidang tugas Wakil Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69, yaitu:

a. membantu Menteri dalam perumusan dan/atau pelaksanaan kebijakan Kementerian; dan
b. membantu Menteri dalam mengoordinasikan pencapaian kebijakan strategis lintas unit organisasi eselon I di lingkungan Kementerian.

Pasal 69B

Rincian tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 69A meliputi:

a. membantu Menteri dalam proses pengambilan keputusan Kementerian;
b. membantu Menteri dalam melaksanakan program kerjadan kontrak kinerja;
c. memberikan rekomendasi dan pertimbangan kepada Menteri berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian;
d. melaksanakan pengendalian dan pemantauan pelaksanaan tugas dan fungsi Kementerian;
e. membantu Menteri dalam penilaian dan penetapan pengisian jabatan di lingkungan Kementerian;
f. melaksanakan pengendalian reformasi birokrasi di lingkungan Kementerian;
g. mewakili Menteri pada acara tertentu dan/atau memimpin rapat sesuai dengan penugasan Menteri;
h. melaksanakan tugas lain yang diberikan oleh Menteri;
i. dalam hal tertentu, Wakil Menteri melaksanakan tugas khusus yang diberikan langsung oleh Presiden atau melalui Menteri.

Pasal 69C

Bidang dan rincian tugas Wakil Menteri yang belum diatur dalam Pasal 69A dan Pasal 69B, diatur lebih lanjut oleh masing-masing Menteri yang bersangkutan.[7]

Dilihat dari segi kewenangannya, jabatan Wakil Menteri bukanlah jabatan yang strategis. Wakil Menteri hanya berhak mewakili menteri dan tidak punya hak mengambil keputusan serta hak suara dalam sidang-sidang kabinet. Wakil Menteri adalah subordinasi menteri karena kewenangan utama tetap berada di tangan menteri. Wakil Menteri merupakan jabatan birokrasi tertinggi di Indonesia, tetapi tidak memiliki kewenangan untuk membuat keputusan tanpa persetujuan menteri. Fenomena ini semakin menguatkan tendensi dikotomi politik-birokrasi di Indonesia. Jika pemerintah benar-benar ingin mengefektifkan kementerian negara dengan membentuk jabatan Wakil Menteri seharusnya Wakil Menteri juga diberi kewenangan untuk mengambil keputusan. Namun, kewenangan ini tetap dipegang oleh menteri karena pembantu presiden yang bertugas mengejawantahkan kebijakan politik presiden adalah menteri bukan Wakil Menteri. Akibatnya, Wakil Menteri hanya menjadi "cadangan" menteri saja.

Fenomena jabatan Wakil Menteri dapat menimbulkan implikasi politik dan kebijakan dimana presiden dapat menambah lagi jabatan Wakil Menteri pada kementerian yang lain. Menteri-menteri yang lain bisa ikut-ikutan meminta kepada presiden untuk membentuk jabatan Wakil Menteri pada kementeriannya. Akhirnya, struktur kementerian negara menjadi semakin tambun karena setiap kementerian bisa memiliki jabatan Wakil Menteri.

Dengan fungsinya terbatas, jabatan Wakil Menteri jelas tidak akan meningkatkan efektifitas kinerja organisasi kementerian. Jabatan Wakil Menteri hanya menambah beban keuangan negara, tetapi tidak memiliki fungsi dan peranan yang signifikan. Untuk menjalankan peran mewakili menteri dalam sidang-sidang kabinet dan pada forum-forum regional dan internasional, tidak perlu dibentuk jabatan Wakil Menteri. Presiden dapat menambahkan fungsi tersebut kepada Sekjen, Dirjen dan Irjen. Jabatan Wakil Menteri baru dibentuk jika fungsi-fungsi baru tidak bisa dilimpahkan kepada unit internal organisasi kementerian.

Logika berpikir yang digunakan dalam mengangkat jabatan Wakil Menteri tersebut adalah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan fungsi-fungsi kementerian negara. Sebelumnya, Indonesia tidak pernah mengenal adanya jabatan Wakil Menteri, jabatan tertinggi pada kementerian negara dipegang oleh menteri sebagai pembantu presiden. Namun, mengikuti perkembangan zaman dan kompleksitas fungsi-fungsi kementerian sehingga dirasa perlu untuk mengangkat Wakil

7 Peraturan Presiden No. 91 Tahun 2011.

Menteri yang bertugas membantu menteri dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Wakil Menteri diberikan kewenangan untuk membantu tugas-tugas kepemimpinan menteri, termasuk mewakili menteri dalam sidang-sidang kabinet jika menteri berhalangan, juga menghadiri sidang-sidang setingkat menteri di diberbagai forum. Namun, Wakil Menteri tidak memiliki hak suara dalam sidang-sidang kabinet dan tidak berwenang mengambil keputusan dalam berbagai forum.

Dalam menjalankan roda pemerintahan sebaiknya Wakil Menteri tidak ada, karena sudah ada menteri, akibatnya hanya menambah pemborosan uang dan pemborosan orang, yang seharusnya bisa mengerjakan hal lain, menjadi Wakil Menteri menjadi sia-sia saja, karena tidak bisa berbuat apapun. Sebaiknya Wakil Menteri dibubarkan saja, karena akibat yang akan timbul kedepan akan lebih sangat mengecewakan masyarakat saja.

B.2. Peran Wakil Menteri dalam Sistem Penyelenggaraan Negara Berdasarkan Peraturan Perundang-undangan

Salah satu muatan paling penting dari suatu undang-undang dasar (konstitusi) adalah bagaimana penyelenggaraan kekuasaan negara itu dijalankan oleh organ-organ negara. Organ atau lembaga negara merupakan subsistem dari keseluruhan sistem penyelenggaraan kekuasaan negara. Sistem penyelenggaraan kekuasaan negara menyangkut mekanisme dan tata kerja antar organ-organ negara itu sebagai satu kesatuan yang utuh dalam menjalankan kekuasaan negara. Sistem penyelenggaraan kekuasaan negara menggambarkan secara utuh mekanisme kerja lembaga-lembaga negara yang diberi kekuasaan untuk mencapai tujuan negara.

Penjelasan UUD 1945 menguraikan dengan jelas sistem penyelenggaraan kekuasaan negara yang dianut oleh undang-undang dasar tersebut. Prinsip negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat)* bukan atas kekuasaan belaka (*machtstaat)* dan prinsip sistem konstitusinal (berdasarkan atas konstitusi) tidak berdasar atas absolutisme. Kedua prinsip ini ditegaskan dalam bagian penjelasan undang-undang dasar itu, tapi tidak tergambar dengan jelas dalam pasal-pasal UUD 1945 sebelum perubahan.

Prinsip negara hukum seharusnya mengandung tiga prinsip pokok, yaitu adanya kekuasaan kehakiman yang merdeka, penghormatan terhadap hak asasi manusia serta kekuasaan dijalankan berdasarkan atas prinsip due process of law. Ketentuan mengenai kekuasaan kehakiman yang merdeka tidak diatur secara tegas dan rinci dalam pasal-pasal UUD 1945. Pengaturan hak asasi manusia sangat minim yaitu hanya dalam Pasal 28 dan 29 ayat 2, sedangkan Pasal 27, 30 ayat 1 dan 31 ayat 1 yang mengatur tentang hak-hak warga negara. Demikian juga dengan sistem konstitusional. Tidak tergambar dengan jelas pembatasan-pembatasan kekuasaan antara lembaga negara, bahkan memberikan kewenangan kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) suatu kekuasaan yang tidak terbatas.[8]

Kementerian Negara adalah lembaga penyelenggara pemerintahan negara yang dipimpin oleh Menteri Negara dan berada di bawah Presiden. Menteri Negara adalah pejabat negara pembantu Presiden, diangkat dan diberhentikan, serta bertanggung jawab kepada Presiden.

Menteri-menteri negara adalah pembantu Presiden dan tidak bertanggung jawab kepada DPR. Karena itu kedudukan menteri-menteri negara tidak tergantung DPR akan tetapi tergantung Presiden. Meskipun mereka adalah pembantu Presiden, tetapi menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa, karena menteri-menteri itulah yang menjalankan kekuasaan pemerintah dalam praktek. Menteri-menteri negara memimpin departemen.

Dalam praktek ketatanegaraan kita, menteri-menteri negara ini tidak saja memimpin departemen, karena ada menteri yang tidak memimpin departemen. Sementara pembentukan dan pembubaran departemen itu sendiri diserahkan kepada Presiden. Bertambahnya struktur baru dalam kelembagaan negara berpotensi memperpanjang rentang kendali antar sub-struktur dalam organisasi kementerian. Koordinasi antar lini dalam manajemen organisasi kementerian yang baru dapat menjadi masalah latent. Apalagi Wakil Menteri bukanlah anggota kabinet yang akan mempersulit nantinya dalam pengambilan keputusan dan kebijakan strategis di kementerian yang dipimpinnya sehingga terkesan struktur baru Wakil Menteri hanya asesoris politik belaka.

Setiap struktur baru dalam organisasi kementerian akan membuat alur birokrasi yang lebih panjang. Prinsip efektif dan efisien akan jauh untuk tercapai apabila desain struktur birokrasi menjadi panjang dan justru akan menghasilkan masalah-masalah baru dalam birokrasi yang disebut berau-pathology. Bila tidak ada *rule of conduct* berdasarkan undang-undang kementerian negara, posisi menteri

8 UUD 1945 Pasca Amandemen.

dan Wakil Menteri kesulitan membagi tugasnya serta dapat membangkitkan persaingan antara menteri dan Wakil Menteri karena persoalan orientasi dan tujuan yang berbeda.

Semestinya seorang menteri yang sudah bekerja dengan baik dan sesuai dengan latar belakang keilmuan dan pengalamannya tidak memerlukan posisi Wakil Menteri. Adanya struktur baru pada banyak kementerian berimplikasi pada pemborosan keuangan negara. Karena anggaran negara didalam APBN mengikuti struktur pemerintahan, bukan berdasarkan kebutuhan. Jadi, meski tidak dibutuhkan tapi karena kehadiran struktur baru menyebabkan negara harus mengalokasikan anggaran negara agar menjaga kelangsungan hidup organisasi kementerian.

Dengan membengkaknya birokrasi di dalam struktur organisasi kementerian bertentangan dengan semangat reformasi birokrasi. Pembengkakan birokrasi pemerintahan akan memperburuk kinerja organisasi pemerintahan dengan ciri inefisiensi dan pemborosan anggaran negara. Padahal semestinya pemerintahan yang efektif adalah pemerintahan yang memiliki struktur birokrasi yang linear dan ramping. Bahkan seharusnya beberapa pejabat eselon I yang tak diperlukan dihilangkan atau dilebur saja agar alur birokrasi lebih cepat dalam proses pengambilan keputusan organisasi.

Bertambahnya struktur baru didalam organisasi kementerian bukanlah pekerjaan mudah karena akan berpengaruh pada budaya organisasi. Budaya organisasi di kementerian selama ini terbiasa dengan struktur organisasi yang menempatkan menteri sebagai orang nomor satu. Sedangkan posisi nomor dua adalah sekretaris jenderal (sekjen), kemudian di bawahnya terdapat para direktur jenderal (dirjen). Kehadiran Wakil Menteri sebagai orang nomor dua menggeser posisi sekretaris jenderal akan mendatangkan konsekwensi baru berupa budaya organisasi baru. Sementara mengubah budaya organisasi dengan struktur organisasi yang baru memerlukan waktu yang tergolong lama. Apalagi bila tidak ada uraian tugas antara menteri dan Wakil Menteri serta pejabat eselon 1 lainnya pada kementerian yang sama.

Bila selama ini, kewenangan, tugas dan fungsi antara sekjen dan dirjen bertanggung jawab langsung ke menteri, maka kehadiran Wakil Menteri akan berpengaruh dan mengubah kebiasaan tersebut. Bila tidak ada ketegasan tugas antara menteri dan Wakil Menteri, maka bisa saja terjadi rivalitas pada kedua jabatan tersebut. Terlbih bila Wakil Menteri tidak berwenang merumuskan dan membuat keputusan atau kebijakan, maka bisa saja sekjen dan para dirjen tidak memedulikan Wakil Menteri dalam aktifitas administrasi negara di kementeriannya.

C. Penutup

Kementerian Negara adalah lembaga dalam pemerintah Indonesia yang merupakan pembantu presiden, yang bertugas untuk membantu presiden dalam merumuskan kebiksanaan-kebijaksanaan di bidang-bidang tertentu dari kegiatan-kegiatan pemerintahan Negara. Untuk tugas, fungsi dan wewenang menteri telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang kementerian Negara. Di samping menteri Negara ada juga Wakil Menteri yang mendampingi menteri, ketentuannya telah diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2011 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, jika dilihat dari segi kewenangannya, jabatan Wakil Menteri bukanlah jabatan yang strategis. Wakil Menteri hanya berhak mewakili menteri dan tidak punya hak mengambil keputusan serta hak suara dalam sidang-sidang kabinet. Wakil Menteri adalah subordinasi menteri karena kewenangan utama tetap berada di tangan menteri. Wakil Menteri merupakan jabatan birokrasi tertinggi di Indonesia, tetapi tidak memiliki kewenangan untuk membuat keputusan tanpa persetujuan menteri. Fenomena ini semakin menguatkan tendensi dikotomi politik-birokrasi di Indonesia.

Dalam praktek ketatanegaraan kita, menteri-menteri negara ini tidak saja memimpin departemen, karena ada menteri yang tidak memimpin departemen. Sementara pembentukan dan pembubaran departemen itu sendiri diserahkan kepada Presiden. Bertambahnya struktur baru dalam kelembagaan negara berpotensi memperpanjang rentang kendali antar sub-struktur dalam organisasi kementerian. Koordinasi antar lini dalam manajemen organisasi kementerian yang baru dapat menjadi masalah latent. Apalagi Wakil Menteri bukanlah anggota kabinet yang akan mempersulit nantinya dalam pengambilan keputusan dan kebijakan strategis di kementerian yang dipimpinnya sehingga terkesan struktur baru Wakil Menteri hanya asesoris politik belaka. Bila tidak ada *rule of conduct* berdasarkan undang-undang kementerian negara, posisi menteri dan Wakil Menteri kesulitan membagi tugasnya serta dapat membangkitkan persaingan antara menteri dan Wakil Menteri karena persoalan orientasi dan tujuan yang berbeda.

Untuk itu, Penulis menyarankan agar setiap Wakil Menteri dapat menjalankan tugas dan fungsinya berdasarkan kedudukannya dalam sistem pemerintahan Negara, sehingga dapat berperan aktif dalam membantu segala

tugas dan kewajiban menteri. Disarankan juga kepada setiap Wakil Menteri dapat memberikan masukan terhadap kebijakan dalam sistem pemerintahan yang akan ditetapkan oleh menteri agar pelaksanaan kebijakan pemerintahan dapat berjalan sebagaimana mestinya. Dan, dapat melakukan koordinasi dengan lembaga pemerintahan lainnya dalam menentukan kebijakan yang akan ditetapkan oleh menteri negara.

Daftar Pustaka

Buku-Buku

Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006

Adam I Indrawija, *Perilaku Organisasi*, Sinar Baru, Bandung, 1989

Ateng Syarifuddin, *Menuju Penyuelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000

Dydiet Harjito, *Teori Organisasi dan Teknik Pengorganisasian*, Edisi 2, Raja Grafindo, Jakarta, 2001

E.H. Anderson dan G.T. Schwenning, *The Science of Production Organization*, New York, 1938

Hani Handoko, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, BPFE, Yogyakarta, 1997

Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004

Micahel M. Harmon dan Richard T. Mayer, *Organization Theory for Public Administration*, Little, Brown and Company, Boston, 1986

Miftah Thoha, "*Reformasi Birokrasi Pemerintah*". Makalah yang disampaikan pada Konfrensi Administrasi Negara di FISIPOL-UGM, 29 Juni 2008

Miriam Budiardjo,*Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2001

Nicholas Henry, *Public Administration and Public Affairs (Fifth Edition)*, Englewood Cliffs, New Jersey, 1992

Phillipus M hadjon, *Tentang Kewenangan*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun

Rusadi Kantaprawiara, *Hukum dan Kekuassaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998

Stephen P. Robbins, *Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Fungsi*, Jakarta: Arcan,, 1994

Suwoto Mulyo Sudarsono, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990

Yeremias T. Keban, *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*, Gava Media, Yogyakarta, 2004

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

Peraturan Presiden No. 91 Tahun 2011 tentang Perubahan Ketiga Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan Dan Organisasi Kementerian Negara

Peraturan Presiden No. 55 Tahun 2013 tentang Perubahan Keempat Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan Dan Organisasi Kementerian Negara