

Urgensi Pembentukan Asas Hukum Urusan Pemerintahan Dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 Sebagai Panduan Pembentukan Kementerian Negara

Indra Lorenly Nainggolan^{1*}

¹Universitas Bhayangkara Jakarta Raya

Email: indra.nainggolan@dsn.ubharajaya.ac.id

DOI : <https://doi.org/10.31599/sasana.v10i2.2920>

Received:
26-08-2024

Revised:
16-12-2024

Accepted:
27-12-2024

Abstract: *The legal principles of the Ministry of State have not been found in Law No. 39/2008 on the Ministry of State. As a consequence of the absence of this legal principle, there has been a vagueness of norms in Article 6 of Law No. 39/2008, that certain government affairs can be organised by more than one state ministry. This norm is unconstitutional. Does Law 39/2008 need to establish the legal principles of the Ministry of State? The research used is normative juridical research, which reviews the law in the form of written law. The norm is analysed based on the doctrine of the rule of law and the presidential system in a country. The results of the research show that Law No. 39/2008 should recognise the legal principles of the Ministry of State. The legal principle of state ministries is the main basis for the foundation of state ministries based on the constitution. Legal principles are abstractions of norms in the constitution. The existence of legal principles will lead to the construction of state ministries without direction and without concrete guidelines. Article 6 of Law No. 39/2008 is one of the logical consequences of not regulating the legal principles of state ministries, as well as the overlapping authority of state ministries. The abstraction of the legal principle of the Ministry of State in the context is the legal principle of government affairs. As the main principle, the legal principle of government affairs guides other principles in the event that the Ministry is formed based on certain affairs.*

Keywords: *Ministry of State, Principles of Government Affairs, and Legal Principles*

License:
Copyright (c)
2024 Author(s)

This work is
licensed under a
Creative
Commons
Attribution-
NonCommercial
4.0 International
License.



Abstrak

Asas hukum Kementerian negara belum ditemukan dalam Undang Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Konsekuensi tidak adanya pengaturan asas hukum tersebut, telah terjadi kekaburan norma dalam pasal 6 Undang Undang Nomor 39 Tahun 2008, bahwa urusan Pemerintahan tertentu dapat dilaksanakan lebih dari satu Kementerian negara. Norma ini melanggar konstitusi. Apakah Undang Undang Nomor 39 Tahun 2008 memerlukan pembentukan asas hukum Kementerian negara? Penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis normatif, yang mengkaji hukum dalam bentuk hukum tertulis. Norma tersebut, dianalisis berdasarkan doktrin negara hukum dan sistem presidensial dalam suatu negara. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Undang Undang Nomor 39 Tahun 2008 harus membentuk asas hukum Kementerian negara. Asas hukum Kementerian negara menjadi dasar utama pembentukan Kementerian negara berdasarkan konstitusi. Asas hukum merupakan abstraksi norma yang ada dalam konstitusi. Tidak adanya asas hukum akan menyebabkan

pembentukan Kementerian negara tanpa arah dan tanpa pedoman yang jelas. Pasal 6 UU Nomor 39 Tahun 2008 menjadi salah satu konsekuensi logis tiada pengaturan asas hukum Kementerian negara, serta terjadi tumpang tindih kewenangan Kementerian negara. Abstraksi asas hukum Kementerian negara yang dimaksud adalah asas hukum urusan pemerintahan. Sebagai asas utama asas hukum urusan pemerintahan mempedomani asas lainnya dalam hal Kementerian dibentuk berdasarkan urusan tertentu.

Kata Kunci: Kementerian Negara, Asas Urusan Pemerintahan, dan Asas Hukum

PENDAHULUAN

Ide tulisan ini berangkat dari kegelisahan pembentukam Kementerian Negara yang selama ini didasarkan pada UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara tidak menentu. Pasal 17 ayat 1 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia (UUD NRI) Tahun 1945 menyatakan bahwa Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri dalam menjalankan tugasnya disesuaikan berdasarkan urusan bidangnya masing-masing, sebagaimana diatur dalam ayat 3 bahwa “setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”.

Tafsir terhadap urusan tertentu dalam Pasal 4 ayat 2 UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara terbagi atas: a) urusan pemerintahan yang nomenklatur kementerian jelas dan tegas memang disebutkan oleh konstitusi; b) terdapat juga kementerian berdasarkan urusan pemerintahan yang cakupan maupun ruang lingkungnya juga disebutkan oleh konstitusi; serta c) urusan pemerintahan dalam rangka penajaman koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah. Kementerian negara dibentuk berdasarkan perintah konstitusi yang memuat berbagai kebutuhan dalam suatu negara hukum kesejahteraan, berdasarkan urusan tertentu pemerintahan.¹ Pembentukan kementerian negara dijamin oleh konstitusi, akan tetapi harus mempertimbangkan berbagai aspek yaitu:² berkaitan untuk membagi habis tugas pemerintah, untuk membatasi tugas kewenangan dan tanggung jawab pemerintah, ditujukan untuk memberikan pelayanan secara kekhususan yang memudahkan masyarakat, untuk memudahkan pengawasan, serta untuk menyediakan kerangka struktural berkomunikasi diantara organisasi pemerintahan yang telah dibentuk.

Terdapat pembatasan pemerintahan bagi setiap Kementerian negara yang dibentuk

¹ Khudzaifah Dimiyati, Absori, Kelik Wardiono, dan Elviandri, *Genealogi Negara Hegemoni Koorporatokrasi Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2020, hlm. 88.

² Safri Nugraha, dkk., *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005, hlm. 105.

oleh Presiden. Kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden memang sewajarnya dibagi kepada berbagai kementerian yang membidangi urusan-urusan tertentu dengan batasan-batasan kewenangan. Delegasi tugas-tugas pemerintahan kepada kementerian negara, menjadikan mereka sebagai pemegang kunci dari suatu kebijakan negara. Akan tetapi istilah urusan tertentu dalam pasal 17 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 dan UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, telah menyebabkan norma pasal 6 UU Kementerian negara menjadi kabur. Sebab, pembentukan berbagai kementerian negara yang membidangi urusan-urusan tertentu menjadi tidak terbatas mengenai tugas, kewenangan dan tanggung jawabnya. Pembatasan tugas, kewenangan maupun tanggungjawab adalah suatu keharusan dan wajib diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Kalau bunyi Pasal 5 UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara membagi urusan pemerintahan menjadi 3 (tiga) bagian. Lain halnya, dalam pasal 6 yang menyebutkan bahwa suatu kementerian dapat membidangi beberapa urusan kementerian. Norma ini berpotensi menimbulkan pertentangan kewenangan diantara kementerian negara lainnya dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan tertentu. Misalnya saja, kementerian pendidikan, kebudayaan, Riset dan Teknologi (Kemendikbudristek) memiliki tugas dan kewenangan terkait urusan pemerintahan di bidang pendidikan, kebudayaan, ilmu pengetahuan, dan teknologi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.³ Dalam menjalankan urusan bidang pendidikan tinggi, Kemendikbudristek diberikan kewenangan dalam penyelenggaraan pendidikan tinggi sebagaimana diatur Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2014 tentang penyelenggaraan pendidikan tinggi dan pengelolaan perguruan tinggi (PP No.4 Tahun 2014). Akan tetapi kementerian lainnya juga diperbolehkan menjalankan urusan pemerintahan bidang pendidikan. Hal ini didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Perguruan Tinggi oleh Kementerian lain dan Lembaga Pemerintah non Kementerian (PP No.57 tahun 2022). Urusan pendidikan tinggi yang diselenggarakan oleh kementerian lainnya terkait pendidikan tinggi kedinasan pada jalur pendidikan formal dan pendidikan tinggi non kedinasan.⁴ Penyelenggaraan pendidikan tinggi yang dimaksud termasuk pengelolaan dosen, instruktur maupun tenaga pendidikan.⁵ Bahkan, tanggungjawab pembinaan perguruan tinggi mengenai standar nasional pendidikan tinggi maupun evaluasi

³ Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2021 tentang Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.

⁴ Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Perguruan Tinggi oleh Kementerian lain dan Lembaga Pemerintah non Kementerian.

⁵ Pasal 8 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Perguruan Tinggi oleh Kementerian lain dan Lembaga Pemerintah non Kementerian.

dan akreditasi juga turut menginduk pada kementerian bersangkutan.⁶ Peluang kementerian lainnya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang memang bukan urusan pokoknya akan berpotensi melanggar tugas dan kewenangan pokok yang telah didelegasikan kepada kementerian utama yang menyelenggarakan hal tersebut. Lahirnya pengaturan berbeda untuk urusan pemerintahan yang sama merupakan konsekuensi logis dari ketentuan pasal 6 UU Nomor 39 Tahun 2008 yang membuka ruang lebih dari satu kementerian dapat membidangi urusan pemerintahan tertentu. Lebih lanjut ketentuan pasal 6 ini lahir, dikarenakan tidak adanya asas hukum pembentukan Kementerian negara dalam UU Nomor 39 Tahun 2008.

Pasal 6 tidak akan muncul, manakala ada pengaturan asas hukum Kementerian negara sebagai batasan pembentukan norma dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 khususnya mengenai tafsir urusan tertentu Kementerian. Hal berbeda justru tidak sejalan dalam pembentukan Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN), dimana pembentukannya adalah justru ditujukan untuk diintegrasikan, yang sebelumnya menyebar di beberapa kementerian. Integrasi yang dimaksud adalah terkait penelitian, pengembangan, pengkajian, dan penerapan inovasi dan inovasi ilmu pengetahuan dan teknologi. Pasal 4 huruf a, b dan c Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 tentang badan riset dan inovasi nasional menguraikan beberapa fungsi BRIN yang diantaranya adalah: pelaksanaan penelitian, pengembangan, pengkajian, dan penerapan serta inovasi dan inovasi dalam rangka penyusunan rekomendasi perencanaan pembangunan nasional berdasarkan hasil kajian ilmiah dengan berpedoman pada nilai Pancasila. Perbedaan pengaturan tersebut justru menempatkan lembaga kementerian maupun lembaga dibawah Presiden cenderung belum ada kesepahaman yang sama terkait konkretisasi pasal 6 UU Nomor 39 Tahun 2008. Bertambah luasnya ruang lingkup maupun tugas dari presiden yang di konkretisasikan ke kementerian harus bersifat integrasi, bukan disebar di banyak kementerian.

Penyerahan sebagian wewenang pada kementerian terkait harus tunduk pada batasan-batasan yuridis.⁷ Batasan-batasan yuridis dalam peraturan perundang-undangan harus dipedomani oleh asas hukum yang dibentuk dalam suatu undang-undang. Terdapat beberapa penelitian yang hampir sama pembahasannya. *Pertama*, artikel ilmiah yang berjudul “Mekanisme Koordinasi dan Singkronisasi Lembaga Kementerian Negara: Suatu Praksis Menuju Kabinet Yang Efektif”, yang ditulis oleh Fence M. Wantu, tahun 2019. Penelitian tersebut mengkaji mengenai ketentuan hukum yang mengatur koordinasi maupun

⁶ Pasal 9 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Perguruan Tinggi oleh Kementerian lain dan Lembaga Pemerintah non Kementerian.

⁷ Ridwan, HR, *Hukum Administrasi Negara*, Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2020, hlm. 109.

sinkronisasi yang dilakukan oleh Kementerian koordinator terhadap kementerian-kementerian dibawahnya dalam kabinet Presidensial.⁸ *Kedua*, artikel ilmiah yang berjudul “Kedudukan Wakil Menteri Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945”, yang ditulis oleh Zaki Ulya, tahun 2016. Adapun penelitian ini mengkaji kedudukan penting wakil menteri dalam struktur ketatanegaraan UUD NRI Tahun 1945. Kedudukan wakil menteri bertugas membantu menteri dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam aspek pengambilan kebijakan negara apakah sama dengan kedudukan Menteri.⁹

Inti pembahasan dalam tulisan ini adalah kelembagaan Kementerian yang tidak menentu dalam Pasal 6 UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, disebabkan oleh tidak adanya pengaturan asas hukum Kementerian negara. Asas hukum dalam setiap undang-undang berfungsi sebagai pemandu norma yang diatur dalam batang tubuh suatu undang-undang. Kita ketahui bersama, dampak tidak adanya asas hukum Kementerian negara berlanjut pada distribusi tugas dan tanggungjawab Presiden kepada Kementerian dan Lembaga Pemerintahan lainnya tidak jelas pula. Apalagi melihat realita jumlah Kementerian tiap-tiap Presiden pada saat memangku jabatan juga berbeda pula. Tulisan ini akan mengkaji kedudukan Kementerian yang ideal berdasarkan asas hukum pembentukan kementerian negara.

METODE PENELITIAN

Pembahasan Kementerian dan Lembaga Negara pemerintahan, menggunakan penelitian yuridis normatif atau penelitian doktrinal. Hukum diwujudkan dalam peraturan perundang-undangan, konsep-konsep, asas-asas, serta doktrin-doktrin. Dalam hal ini, cara berpikirnya menggunakan bahan hukum primer.¹⁰ Adapun pendekatan yang digunakan adalah pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Pendekatan konseptual membahas konsep-konsep hukum seperti Pemerintahan, Kementerian, Sistem Presidensial. Sedangkan pendekatan perundang-undangan, dikaji berbagai peraturan perundang-undangan secara sistematis, mulai peraturan perundang-undangan yang tinggi hingga terendah. Peraturan yang dimaksud diantaranya, UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian

⁸ Fence M. Wantu, “Mekanisme Koordinasi dan Sinkronisasi Lembaga Kementerian Negara : Suatu Praksis Menuju Kabinet Yang Efektif”, *Al Ahkam* (Vol. 15, No. 2, Juni 2019).

⁹ Zaki Ulya, “Kedudukan Wakil Menteri Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945”, *Jurnal Legislasi Indonesia* (Vol. 13, No.02, Juni 2016)

¹⁰ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Depok: Rajawali Pers, 2019, hlm. 235.

Negara, Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2021 tentang Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi, Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 tentang badan riset dan inovasi nasional.

PEMBAHASAN

Kekosongan Asas Hukum Kementerian Negara Berdasarkan Prinsip Pemisahan Kekuasaan Dalam Negara Hukum

Pembidangan Kementerian negara dalam menjalankan tugas Pemerintahan harus beranjak dari ide bentuk negara hukum dan sistem pemerintahan yang dianut oleh suatu negara. Negara hukum sudah ada sejak zaman klasik yang diprakarsai oleh Plato dan Aristoteles. Plato dalam karyanya menggunakan peristilahan *nomoi*. Penyelenggaraan negara akan berlangsung baik, apabila didasarkan pada ketentuan hukum yang baik pula.¹¹ Sejalan dengan pendapat Plato, Aristoteles dalam tulisannya *Politica* mengemukakan bahwa suatu negara yang baik, adalah negara yang dijalankan berdasarkan kehendak hukum.¹² Bahkan John Locke, mengemukakan penopang bentuk negara hukum adalah hak asasi manusia.

Ciri khas penyelenggaraan negara yang berdasar hukum, harus menghormati hak asasi manusia maupun warga negara. Demikian pula Montesquieu mengemukakan bahwa ciri khas negara hukum harus ada pemisahan kekuasaan yang tegas diantara masing-masing kekuasaan.¹³ Pemisahan kekuasaan yang dimaksud oleh Montesquieu, dibagi pada: *pertama*, kekuasaan legislatif berfungsi membentuk undang-undang; *kedua*, kekuasaan eksekutif berfungsi untuk menjalankan undang-undang; serta *ketiga*, kekuasaan yudisial yang berfungsi untuk menegakkan Tindakan siapapun yang melanggar ketentuan undang-undang.¹⁴ Pentingnya pemisahan kekuasaan dimaksudkan, agar kekuasaan tidak menumpuk pada satu cabang kekuasaan. Apabila kekuasaan terpisah, dengan sendirinya penghormatan hak asasi manusia juga akan ada dalam negara. Ide pemisahan kekuasaan yang dipelopori oleh Montesquieu merupakan tindak lanjut dari ide John Locke.¹⁵

¹¹ Ridwan, HR, Hukum Administrasi Negara, Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2020, hlm. 2.

¹² *Ibid.*

¹³ Hotma P. Sibuea, Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, & Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Jakarta: Erlangga, 2010, hlm. 25.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ Indra Lorenly Nainggolan dan Rahmat Saputra., Perlunya Syarat Surat Keterangan Catatan Kepolisian Calon Anggota Legislatif Berdasarkan Prinsip Checks and Balances, *Jurnal USM Law Review*, Volume 6, Nomor 1, 2023, hlm. 425.

Dimensi pemisahan kekuasaan tersebut, memiliki kedudukan horizontal. Kekuasaan yang satu dilarang untuk mencampuri, urusan kekuasaan yang lainnya. Sebaliknya pula masing-masing kekuasaan dapat melakukan fungsi pengawasan satu sama lainnya. Fungsi pengawasan ini kerap disebut dengan prinsip *checks and balances*. Fungsi ini lahir sebagai antitesis dari sejarah panjang kekuasaan raja yang absolut pada masa itu. Agar kekuasaan raja tidak absolut, maka perlu pembagian kekuasaan ke berbagai cabang kekuasaan dengan konsep *checks and balances*. Walaupun konsep ini tidak sepenuhnya murni diadopsi oleh berbagai negara, faktanya cabang kekuasaan dalam suatu negara malah berkembang dan tidak hanya tiga cabang kekuasaan sebagaimana dikemukakan oleh Montesquieu. Konsep pemisahan kekuasaan secara horizontal, berlanjut pula pemberlakuannya pada masing-masing kekuasaan seperti kekuasaan eksekutif (kementerian). Misalnya kekuasaan eksekutif yang dipimpin oleh Presiden dibagi kepada beberapa Kementerian. Selanjutnya antar Kementerian memiliki konsep pemisahan kekuasaan satu sama lainnya. Walaupun segenap Kementerian bertanggung jawab kepada ke Presiden, akan tetapi antar Kementerian tetap ada pembatasan kewenangan.

Prinsip pemisahan kekuasaan dalam konsep Konstitusi, merupakan suatu cara untuk menjaga keseimbangan dan keadilan.¹⁶ Prinsip yang sama sudah seharusnya dipedomani pula dalam pembentukan Kementerian negara. Kementerian yang dibentuk harus memiliki unsur keseimbangan antara Kementerian yang satu dengan Kementerian lainnya. Keseimbangan yang dimaksud adalah jangan sampai terdapat satu Kementerian memiliki urusan yang sama dan dilakukan oleh Kementerian lainnya pula. Keseimbangan dapat dimengerti dengan suatu tindakan yang mencerminkan keseimbangan antara kepentingan individu, masyarakat, serta kepentingan bangsa dan negara.¹⁷ Istilah kepentingan individu, masyarakat, serta kepentingan bangsa dan negara merupakan pengertian yang sejalan dengan konsep negara hukum kesejahteraan. Konsep ini sudah ada sejak zaman klasik, abad pertengahan hingga modern yang dikenal dengan istilah negara hukum. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya pada era Plato, Aristoteles, John Locke, hingga Montesquieu telah mengalami penyempurnaan makna dari negara hukum. Pada masa modern istilah negara hukum banyak sekali varian yang digunakan oleh negara.

¹⁶ Annisa Zahra Adrian, et.al., Teori Pemisahan Kekuasaan Trias Politica Dalam Pemikiran Filsafat Hukum Montesquieu, *Praxis: Jurnal Filsafat Terapan*, Volume 1, Nomor 2, hlm. 10.

¹⁷ Pasal 6 ayat 1 huruf I Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Hotma P. Sibue dalam tulisannya menggunakan istilah negara hukum material. Negara hukum material kerap kali disebut dengan istilah negara hukum kesejahteraan (*welvaarstaats*) atau negara hukum sosial (*social service state*).¹⁸ Negara hukum kesejahteraan sebagai tuntutan atas perkembangan kehidupan Masyarakat dan global sehingga tugas-tugas pemerintah mensejahterahkan rakyatnya juga semakin kompleks.¹⁹ Mac Iver menyampaikan pentingnya bentuk negara hukum kesejahteraan, memiliki ciri utama yang harus dimiliki oleh suatu negara yaitu mengutamakan aspek keadilan sosial yang material. Aspek sosial Masyarakat menjadi hal penting diselenggarakan oleh pemerintah, disamping aspek ketertiban dan keamanan masyarakat.²⁰

Konsep Negara Hukum Pancasila menurut Philipus M. Hadjon, terjalinnya hubungan fungsional yang proporsional dalam kekuasaan-kekuasaan negara, penyelesaian sengketa berdasarkan musyawarah sedangkan peradilan merupakan mekanisme yang dapat ditempuh sebagai upaya terakhir dan tentang hak-hak asasi manusia menekankan pada terjalinnya suatu keseimbangan antara hak dan kewajiban.²¹ Negara hukum Pancasila sebetulnya berangkat dari dasar penyelenggaraannya Pancasila. Soerjanto Poespowardojo memaknai Pancasila sebagai pandangan hidup, ideologi persatuan dan legitimasi pembangunan.²² Sementara Hamid S. Attamimi menyatakan bahwa Pancasila sebagai cita hukum (*rechtsidee*) yang memiliki fungsi konstitutif atau norma tertinggi.²³ Pancasila menurunkan segenap nilai-nilai fundamental, universal, komprehensif, menjadi suatu asas hukum yang berlaku dalam setiap pembentukan perundang-undangan. Asas ini juga berlaku dalam pembentukan Kementerian negara. Menurut Hotmaria H. Sijabat dan Hotma P. Sibuea, asas-asas hukum terbagi atas asas hukum konstitutif dan asas hukum regulatif.²⁴ Asas hukum konstitutif menghasilkan kaidah-kaidah hukum positif. Sedangkan asas hukum regulatif memberikan penilaian terhadap nilai keadilan suatu tata Hukum.²⁵

¹⁸ Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijaksanaan, & Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta: Erlangga, 2010, hlm. 37.

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 38.

²⁰ Elviandri, Khuzdaifah Dimiyati dan Absori, *Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia*, Jurnal Mimbar Hukum, Volume 31 Nomor 2, Juni 2019, hlm. 260.

²¹ Sunarjo., *Peradilan Sebagai Pilar Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila*, Jurnal Cakrawala Hukum, Volume 19, Nomor 1, Juni 2014, hlm. 75.

²² Absori, et.al., *Cita Hukum Pancasila: Ragam Paradigma Hukum Berkepribadian Indonesia*, Solo: Pustaka Iltizam, 2016, hlm. 9.

²³ *Ibid.*, hlm. 10.

²⁴ Hotmaria H. Sijabat dan Hotma P. Sibuea., *Hukum Administrasi Keperawatan*, Depok: Rajawali Pers, 2021, hlm. 169.

²⁵ *Ibid.*, hlm. 169-170.

Berdasarkan Pasal 17 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa, setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Nilai konstitusi yang turun adalah Kementerian Negara dibentuk berdasarkan urusan tertentu. Apakah muncul asas-asas hukum Kementerian negara dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 sebagaimana diturunkan dari Pasal 17 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945? Tidak akan ditemukan sama sekali mengenai asas hukum pembentukan Kementerian negara dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Bandingkan dengan Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, akan ditemukan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Asas itu disebutkan di awal pada batang tubuh Undang Nomor 12 Tahun 2011. Maksudnya adalah ingin memberikan dasar berpikir pembentukan aturan perundang-undangan, agar tidak menyimpang dari makna Pancasila. Pembentuk Undang Nomor 12 Tahun 2011 telah menurunkan bergai asas-asas tersebut dari konstitusi. Demikian pula dalam Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, juga menyebutkan asas-asas mendasar dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan. Kedua contoh undang-undang tersebut, menjadi tata pembentukan undang-undang yang ideal. Penting dilakukan hal demikian guna menghindari kekaburan norma hingga norma yang saling kontraproduktif pada setiap norma hukum yang beradi di batang tubuh undang-undang.

Pembentuk Undang Undang sudah seharusnya mengatur asas hukum Kementerian negara pada bagian awal batang tubuh UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, agar korelasi setiap norma tidak bertentangan satu sama lainnya. Meletakkan asas-asas hukum pada bagian awal batang tubuh Undang-Undang adalah sebagai bintang pemandu norma yang dibawahnya, agar tidak menyimpang. Setiap norma hukum pada batang tubuh Undang Undang harus mengarah pada asas hukum pada setiap undang-undang. Tidak adanya asas hukum kementerian negara dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, merupakan suatu kekeliruan dalam pembentukan Undang Undang Kementerian Negara. Padahal UU Nomor 39 Tahun 2008, merupakan peraturan dasar dalam pembentukan Kementerian negara yang akan digunakan oleh Presiden pada masa jabatannya dalam delegasi tugas, kewenangan, maupun tanggung jawabnya pada bawahannya. Apabila norma dalam batang tubuh saja sudah keliru, akan berdampak pada pembentukan Kementerian Negara yang tanpa batas dan tidak ada koridor yang jelas.

Hal ini yang menyebabkan pasal 6 menjadi kabur. Kekaburan pasal 6 bertolak belakang dengan ketentuan pasal 4 yang menyebutkan urusan Kementerian yang terdiri atas:

1. Urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Urusan pemerintahan yang ruang lingkungannya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; serta
3. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Seharusnya bunyi pasal 4 ini diabstraksikan menjadi suatu asas hukum pembentukan Kementerian negara. Pembentukan Kementerian Negara tidak akan menyimpang dari maksud konstitusi, apabila terdapat asas hukum dalam UU Nomor 39 Tahun 2008. Selanjutnya pasal 5 sudah menguraikan batas pembentukan urusan masing-masing Kementerian yang akan dibentuk oleh Presiden. Kepastian ini menjadi rancu dalam Pasal 6 yang memperbolehkan urusan kementerian negara boleh dikelola lebih dari satu Kementerian. Kalau fungsi konstitutif saja sudah tidak muncul dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, maka keberadaan fungsi regulatif dapat dipastikan tidak memunculkan nilai keadilan dan keseimbangan. Bunyi pasal 6 UU Nomor 39 Tahun 2008 telah memunculkan ketidakadilan dalam kekuasaan Kementerian Negara. Padahal, pada asas pemisahan kekuasaan dalam konsep Konstitusi, terdapat cara untuk menjaga keseimbangan dan keadilan. Tidak adanya pemisahan kekuasaan dalam pasal 6 UU Nomor 39 Tahun 2008, disebabkan oleh tiadanya asas hukum kementerian negara yang diatur pada bagian awal batang tubuh undang undang tersebut.

Pemisahan kekuasaan dalam suatu Kementerian penting dilakukan, guna menghindari tumpang tindih kewenangan antara Kementerian yang satu dengan Kementerian lainnya. Dampaknya adalah akan terjadi stagnasi proses penyelenggaraan Kementerian untuk urusan pemerintahan tertentu yang saling tumpang tindih. Sehingga dipastikan akan sulit tercapainya kesejahteraan bagi masyarakat. Pada akhirnya masyarakat akan terdampak dari suatu pembedaan Kementerian negara yang tidak tuntas.

Gagasan Pembentukan Asas Urusan Pemerintahan Dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 Berdasarkan Sistem Presidensial

Gagasan pembentukan asas hukum Kementerian Negara juga berangkat dari pemahaman sistem pemerintahan presidensial. Sistem presidensial dalam pemahaman sederhana memberi

ruang sangat besar dan leluasa pada Presiden guna menjalankan kebijakan pemerintahannya.²⁶ Berhanuddin Muhtadi berpendapat bahwa dalam sistem presidensial mengandaikan adanya peleburan kekuasaan seremonial dan kekuasaan politik (*fusion of ceremonial and political powers*), yang bertujuan untuk menghindari terjadinya tumpang tindih fungsi wewenang kekuasaan eksekutif.²⁷ Pada dasarnya kekuasaan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial memang besar. Presiden pemegang kekuasaan tertinggi dan bertanggung jawab atas segenap pelaksanaan pemerintahan. Bukan Menteri yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam pemerintahan. Sebagai kekuasaan pemerintahan tertinggi, Presiden seharusnya mengetahui batas kekuasaan Kementerian yang diberikan olehnya. Dalam konsep demikian, sistem presidensial wajib hukumnya dipisahkan. Tidak boleh ada kekuasaan atau kewenangan Kementerian yang saling bersinggungan dan tumpang tindih.

Presiden secara leluasa dapat mengontrol dan mengawasi²⁸ bawahannya sewaktu-waktu. Hal inilah yang berlaku dalam sistem pemerintahan presidensial. Sebaliknya bukan Kementerian yang satu mengontrol Kementerian lainnya. Kalau hal ini berjalan, akan terlihat rancu, sebab akan muncul ego sektoral antar Kementerian. Konsep pemisahan kekuasaan dijalankan oleh Kementerian, dimulai sejak Presiden menetapkan garis batasan urusan Kementerian dalam UU Nomor 39 Tahun 2008. Pasal 3 UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, menyebutkan bahwa Kementerian bertanggungjawab kepada Presiden. Norma ini menguatkan bahwa sistem Presidensial dalam Kementerian harus ada prinsip pemisahan kekuasaan. Presiden tidak boleh melakukan tumpang tindih tugas dan kewenangan dalam pembentukan Kementerian Negara. Salah satu asas hukum Kementerian Negara yang bisa ditarik adalah abstraksi dari ketentuan Pasal 4 UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Bunyi urusan Kementerian dalam Pasal 4 UU Nomor 39 Tahun 2008, diabstraksikan menjadi “Asas Urusan Pemerintahan”. Analogi asas ini diturunkan dari konsep negara hukum kesejahteraan yang bertujuan untuk kesejahteraan rakyat. Kesejahteraan rakyat menjadi urusan pemerintahan yang terbagi atas berbagai urusan-urusan tertentu yang dibagi dalam Kementerian. Selanjutnya Kementerian akan melaksanakan tugas-tugas urusan pemerintahan yang dimaksud.

²⁶ Zulfan., Analisis Pengaturan dan Praktik Pemisahan Kekuasaan Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan Konstitusi, *Jurnal Media Hukum*, Volume 25, Nomor 1, Juni 2018, hlm. 66.

²⁷ Zulfan., Analisis Pengaturan dan Praktik Pemisahan Kekuasaan Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan Konstitusi, *Jurnal Media Hukum*, Volume 25, Nomor 1, Juni 2018, hlm. 66.

²⁸ Indra Lorenly Nainggolan., Pengawasan Legislasi Daerah Oleh DPD: Tantangan Era Disrupsi Hukum, *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*, Volume 9, Nomor 1, 2022, hlm. 207.

Selain itu, kalau melihat bagian diktum menimbang UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, dinyatakan bahwa dasar pembentukan UU Kementerian Negara adalah menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan. Tujuan utama dalam pembentukan UU Nomor 39 Tahun 2008 adalah mengatur Kementerian negara membidangi urusan tertentu. Harus ada pembidangan urusan pemerintahan yang tidak boleh saling beririsan antar Kementerian. Narasi demikian muncul konsekuensi norma yang ada dalam konstitusi. Pasal 17 ayat 3 UUD NRI Tahun 1945 sudah jelas dan final bahwa suatu Kementerian harus berdasarkan urusan tertentu. Tidak boleh ada urusan pemerintahan yang saling bertentangan. Asas Urusan Pemerintahan yang harus diatur dalam menimbang UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dimuat dalam penjelasan. Uraian Asas Urusan Pemerintahan lebih spesifik dikemukakan lebih lanjut dalam bagian penjelasan UU Nomor 39 Tahun 2008, yang menyatakan bahwa urusan pemerintahan yang dimaksud dibagi-bagi dalam urusan-urusan tertentu.

Asas Urusan Pemerintahan menjadi salah satu contoh yang bisa dikemukakan sebagai asas hukum pembentukan Kementerian negara dan berdampak pada pembentukan norma hukum lainnya. Pembentuk undang-undang dapat melakukan abstraksi asas hukum lainnya guna menguatkan pembentukan UU Nomor 39 Tahun 2008. Tidak terbatas hanya asas urusan pemerintahan saja. Keberadaan asas hukum seperti yang diuraikan diatas menjadi Bintang pemandu pembentukan norma hukum dalam Undang Undang. Akan terjadi harmonisasi peraturan dalam setiap norma bila didasarkan pada asas hukum. Hal ini sejalan pula dengan fungsi pemerintahan guna menyelenggarakan fungsi pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan, dan perlindungan.²⁹ Fungsi pengaturan pada UU Nomor 39 Tahun 2008 perlu diperjelas dengan pembentukan asas hukum Kementerian negara. Melengkapi asas hukum merupakan tugas utama pembentuk undang-undang, guna menghasilkan kementerian negara yang taat pada konstitusi berdasarkan urusan pemerintahan tertentu.

KESIMPULAN

Asas hukum Kementerian negara menjadi dasar utama pembentukan Kementerian negara berdasarkan konstitusi. Asas hukum merupakan abstraksi norma yang ada dalam konstitusi. UU Nomor 39 Tahun 2008 belum mengakomodir asas hukum Kementerian negara. Hal ini menyebabkan pembentukan Kementerian negara tanpa arah dan tanpa pedoman yang jelas.

²⁹ Pasal 1 angka 2 Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

Norma pasal 6 UU Nomor 39 Tahun 2008 menjadi salah satu konsekuensi logis tiada pengaturan asas hukum Kementerian negara. Bahkan telah terjadi tumpang tindih kewenangan pembentukan Kementerian negara, dengan adanya pasal 6, seperti Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2021 tentang Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi yang mengakomodir Kementerian lainnya untuk melaksanakan urusan Pendidikan.

Abstraksi asas hukum Kementerian yang digagas dalam artikel ini adalah asas hukum urusan pemerintahan. Sebagai asas utama asas hukum urusan pemerintahan mempedomani asas lainnya dalam hal Kementerian dibentuk berdasarkan urusan tertentu. Kementerian lainnya dilarang menjalankan urusan pemerintahan sebagaimana sudah melekat dan telah dijalankan oleh Kementerian sebelumnya. Akan tetapi asas hukum urusan pemerintahan belum cukup sebagai asas umum Kementerian negara. Masih dibutuhkan pembentukan asas hukum Kementerian lainnya yang menjadi tugas pembentuk undang-undang selanjutnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Artikel Ilmiah

Absori, et.al., *Cita Hukum Pancasila: Ragam Paradigma Hukum Berkepribadian Indonesia*, Solo: Pustaka Iltizam, 2016.

Adrian, Annisa Zahra, et.al., Teori Pemisahan Kekuasaan Trias Politica Dalam Pemikiran Filsafat Hukum Montesquieu, *Praxis: Jurnal Filsafat Terapan*, Volume 1, Nomor 2.

Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Depok: Rajawali Pers, 2019.

Dimiyati, Khudzaifah, et.al., *Genealogi Negara Hegemoni Koorporatokrasi Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2020.

Elviandri, Khudzaifah Dimiyati dan Absori, *Quo Vadis Negara Kesejahteraan: Meneguhkan Ideologi Welfare State Negara Hukum Kesejahteraan Indonesia*, *Jurnal Mimbar Hukum*, Volume 31 Nomor 2, Juni 2019.

HR, Ridwan., *Hukum Administrasi Negara*, Depok: PT Rajagrafindo Persada, 2020.

Nainggolan, Indra Lorenly., Pengawasan Legislasi Daerah Oleh DPD: Tantangan Era Disrupsi Hukum, *SALAM: Jurnal Sosial dan Budaya Syar-i*, Volume 9, Nomor 1, 2022.

Nainggolan, Indra Lorenly dan Rahmat Saputra., Perlunya Syarat Surat Keterangan Catatan Kepolisian Calon Anggota Legislatif Berdasarkan Prinsip Checks and Balances, *Jurnal USM Law Review*, Volume 6, Nomor 1, 2023, hlm. 425.

¹Annisa Zahra Adrian, et.al., Teori Pemisahan Kekuasaan

Nugraha, Safri, et.al., *Hukum Administrasi Negara*, Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005.

Sibuea, Hotma P., *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijaksanaan, & Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta: Erlangga, 2010.

Sijabat, Hotmaria H. dan Hotma P. Sibuea., *Hukum Administrasi Keperawatan*, Depok: Rajawali Pers, 2021.

Sunarjo., Peradilan Sebagai Pilar Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila, *Jurnal Cakrawala Hukum*, Volume 19, Nomor 1, Juni 2014.

Ulya, Zaki., “*Kedudukan Wakil Menteri Dalam Sistem Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Menurut Undang-Undang Dasar Tahun 1945*”, *Jurnal Legislasi Indonesia* (Vol. 13, No.02, Juni 2016).

Wantu, Fence M., “*Mekanisme Koordinasi dan Sinkronisasi Lembaga Kementerian Negara: Suatu Praksis Menuju Kabinet Yang Efektif*”, *Al Ahkam* (Vol. 15, No. 2, Juni 2019).

Zulfan., Analisis Pengaturan dan Praktik Pemisahan Kekuasaan Sistem Pemerintahan Presidensial Berdasarkan Konstitusi, *Jurnal Media Hukum*, Volume 25, Nomor 1, Juni 2018.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Undang Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2022 tentang Penyelenggaraan Perguruan Tinggi oleh Kementerian lain dan Lembaga Pemerintah non Kementerian.

Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2021 tentang Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, dan Teknologi.

Peraturan Presiden Nomor 78 Tahun 2021 tentang badan riset dan inovasi nasional.