

# **KAJIAN DESAIN KELEMBAGAAN PEMERINTAH PUSAT**

**(Arsitektur Kelembagaan Tahun 2014 – 2019)**



**Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan  
Deputi Bidang Kelembagaan & Sumber Daya Aparatur  
LAN Jakarta, 2013**



LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA  
REPUBLIK INDONESIA

## Kata Sambutan

### Kepala Lembaga Administrasi Negara

Diskursus tentang semakin kompleksnya kelembagaan pemerintah memang sudah cukup lama berlangsung dan sejauh ini belum menemukan arah pembaharuan yang jelas. Diskursus tersebut mencakup beberapa problema dan isu strategis antara lain: semakin gemuknya struktur kelembagaan pemerintahan, rendahnya interkoneksi antar lembaga pemerintah pusat dan daerah, dan tidak jelasnya pengaturan tentang kedudukan, fungsi, dan peran lembaga pemerintah seperti Kementerian, LPNK dan Lembaga Non Struktural.

Semakin gemuknya struktur kelembagaan pemerintah bukan hanya dengan mudah dapat dilihat dari munculnya banyak lembaga-lembaga baru dengan fungsi yang seringkali tumpang-tindih dan mengalami duplikasi, tetapi juga dapat dilihat dari semakin banyaknya jumlah pejabat struktural. Pada tahun 2012 jumlah jabatan struktural di di Kementerian mencapai 19.478 jabatan sedangkan jumlah jabatan struktural di LPNK ada 5.020. Pemerintah melalui Kementerian PAN dan RB telah membentuk Tim Penataan Kelembagaan dan mendorong 16 Kementerian/Lembaga untuk melakukan *rightsizing* struktur kelembagaannya. Upaya untuk menata kembali kelembagaan baru terjadi di beberapa K/L terutama di Kementerian PAN dan RB, LAN, dan BKN. Namun, disisi lain upaya untuk terus membengkakan struktur birokrasinya masih terus terjadi sehingga jumlah jabatan struktural di Pemerintah Pusat sekarang ini dapat diyakini semakin terus bertambah.

Struktur kelembagaan pemerintah yang gemuk dan kompleks bukan hanya membuat pemerintah menjadi tidak efisien, tetapi juga membuat pemerintah menjadi tidak efektif ketika kewenangan yang terdistribusi kedalam begitu banyak lembaga



tersebut menjadi tumpang-tindih dan berbenturan satu dengan lainnya. Bahkan dengan struktur yang kompleks tersebut kemampuan pemerintah untuk merespon dinamika dan perubahan lingkungan strategis domestik ataupun global menjadi amat lamban.

Berbagai problema kelembagaan tersebut ditengarai menjadi salah satu penyebab mengapa Indonesia memiliki indeks efektifitas pemerintahan yang lebih rendah dibandingkan negara-negara ASEAN seperti Singapura, Malaysia, Thailand, dan Philipina. Sedangkan efektifitas pemerintah sangat berpengaruh terhadap banyak aspek kehidupan sosial ekonomi masyarakat, termasuk kemampuan para pelaku sosial ekonomi dalam menghadapi globalisasi. Jika problema kelembagaan ini tidak segera dicarikan solusinya, maka Indonesia akan mengalami kesulitan dalam membangun pemerintah yang efisien, efektif, dan mampu secara cepat dan cerdas merespon tantangan global, terutama dalam memanfaatkan peluang yang tercipta dari pemberlakuan Masyarakat ASEAN pada tahun 2015 dan dalam membawa Indonesia menjadi kekuatan ekonomi dunia.

Jakarta, September 2013

**Prof. Dr. Agus Dwiyanto, MPA**

## Kata Pengantar

Puji Syukur kita panjatkan kehadirat Tuhan Yang Maha Kuasa atas rahmat dan hidayah-Nya sehingga “DESAIN KELEMBAGAAN PEMERINTAH PUSAT : **Arsitektur Kelembagaan 2014 – 2019**” dapat terselesaikan dengan baik.

Melalui program reformasi administrasi, Lembaga Administrasi Negara c.q Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan mengambil inisiatif untuk melakukan kajian tentang “Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat : Arsitektur Kelembagaan Pemerintah Tahun 2014-2019”. Hal ini menjadi sangat penting, manakala kelembagaan pemerintah pusat dihadapi dengan berbagai diskursus dan problematika tentang semakin kompleksnya kelembagaan pemerintah yang sudah cukup lama berlangsung. Seperti semakin gemuknya struktur kelembagaan pemerintahan, rendahnya interkoneksi antar lembaga pemerintah pusat dan daerah, dan tidak jelasnya pengaturan tentang kedudukan, fungsi, dan peran lembaga pemerintah (Kementerian, LPNK dan Lembaga Non-Struktural) yang sejauh ini belum menemukan arah pembaharuan yang jelas.

Dalam Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat ini, arah pembaharuan atau penataan tersebut berusaha untuk dijawab dengan mendesain kelembagaan pemerintah pusat yang memperhatikan beberapa faktor. Yaitu: mandat konstitusi, tantangan lingkungan strategis, pergeseran dalam wacana pengelolaan pemerintahan (*governance issues*), kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, dan penataan kelembagaan yang efektif dan efisien (*machinery government*). Melalui pendekatan ini diharapkan struktur kelembagaan pusat nantinya akan lebih responsif terhadap tuntutan perubahan lingkungan strategis, dan akan lebih jelas lagi kedudukan, peran, fungsi, tugas pokok masing-masing lembaga. Sehingga dimasa mendatang diharapkan “Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat : Arsitektur Kelembagaan Pemerintah Tahun 2014-2019” ini akan lebih mampu membangun sinergi antara lembaga dalam rangka mencapai tujuan dan visi bangsa sesuai dengan konstitusi dan Pembukaan UUD 1945.

Menyadari hal tersebut, Lembaga Administrasi Negara sebagai *policy think-tank* pemerintah untuk reformasi administrasi mengambil inisiatif untuk melakukan kajian tentang Arsitektur Kelembagaan Pemerintah Tahun 2014-2019. Melalui kajian ini setidaknya dimasa mendatang diharapkan mampu memperjelas kedudukan, peran, fungsi, tugas pokok masing-masing lembaga dan hubungannya satu dengan lainnya. Selain itu juga diharapkan mampu mendorong adanya sinergi antara

lembaga dalam rangka mencapai tujuan dan visi kita sebagai bangsa, sebagaimana tertuang dalam konstitusi dan Pembukaan UUD 1945.

Dalam merancang kelembagaan pemerintah Pusat ini, para peneliti mempertimbangkan berbagai faktor, antara lain: amanah konstitusi, tantangan dan dinamika lingkungan strategis, pergeseran dalam tata kelola pemerintahan, dan juga kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Melalui pendekatan ini diharapkan struktur kelembagaan pusat nantinya akan lebih responsif dengan tuntutan perubahan lingkungan strategis namun tetap mengandalkan pada nilai-nilai luhur dan amanat pendiri bangsa. Sehingga kita dapat berharap bahwa pemerintah yang akan datang akan dapat mewujudkan kinerja yang lebih baik, terutama dalam melayani kepentingan rakyat, dan mempercepat terwujudnya kesejahteraan rakyat.

Memang hasil kajian ini tentu masih jauh dari sempurna, karena itu saya berharap masih diperlukan berbagai masukan yang berharga dari para narasumber, pembaca dan segala pemangku kepentingan sehingga hasil kajian ini nantinya akan dapat menjadi lebih baik lagi. Namun demikian, dengan tidak mengurangi rasa hormat, tidak lupa saya sampaikan pula apresiasi dan penghargaan yang tinggi kepada tim peneliti dan para narasumber yang telah bekerja keras membantu dalam kajian ini. Apresiasi juga dihaturkan kepada seluruh pihak yang telah membantu, memberikan masukan konstruktif, serta berbagi ilmu dan pengalamannya.

Jakarta, September 2013

Deputi Bidang Kajian Kinerja Kelembagaan dan  
SDA

Sri Hadiati WK., SH., MBA



## Ringkasan Eksekutif

Postur kelembagaan pemerintah pusat saat ini bisa dikatakan masih belum mencerminkan kelembagaan yang tepat ukur (*rightsized*) sesuai dengan kebutuhan dan beban kerja organisasi. Keberadaan UU No.39 Tahun 2009 tentang Kementerian Negara yang sudah efektif dijalankan sejak Kabinet Indonesia Bersatu II (KIB ke II) masih belum bisa menghadirkan suatu potret kelembagaan Pusat yang tepat ukuran dan fungsi, efisien, dan efektif. Bahkan jumlah kelembagaan pemerintah mengalami penambahan secara signifikan, terutama untuk LNS.

Proliferasi kelembagaan dan penataan yang terfragmentasi ini menciptakan persoalan baru terkait dengan tumpang tindih dalam tugas dan fungsi antar lembaga pemerintah serta menimbulkan biaya tinggi terhadap birokrasi pemerintah. Selain itu diantara kelembagaan pemerintah Pusat juga belum ada pembagian tugas yang sangat jelas antara kementerian, LPNK, LNS dan lembaga lainnya. Ketidaktegasan dalam pembagian tugas ini jelas akan mencerminkan adanya in-efisiensi dan inefektifitas dalam melaksanakan urusan-urusan pemerintah yang tercermin dalam tugas dan fungsi yang dijalankannya.

Untuk itu, dibutuhkan desain kelembagaan pemerintah pusat yang mampu menjawab tantangan perubahan dan permasalahan tersebut, dengan memperhatikan: mandat konstitusi, tantangan lingkungan strategis, pergeseran dalam wacana pengelolaan pemerintahan (*governance issues*), kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, dan penataan kelembagaan yang efektif dan efisien (*machinery government*), sehingga arah penataan kelembagaan pemerintah pusat, sebagai berikut:

- a. Berdasar UUD 1945, teridentifikasi 24 urusan yang dapat dilaksanakan oleh kementerian. Namun, tidak harus dibentuk satu kementerian tersendiri terhadap setiap urusan, melainkan dapat dilakukan penggabungan terhadap beberapa urusan dengan memperhatikan tingkat/derajat peran pemerintah pusat yang sama, sesuai dengan prinsip differensiasi structural dan integrasi fungsional.
- b. Urusan yang mempunyai derajat signficancy dan derajat hierarkis tinggi maka akan berbentuk kementerian portofolio (departemen). Urusan yang mempunyai derajat signficancy tinggi dan derajat hierarkis rendah maka akan berbentuk kementerian non portofolio (menteri negara). Urusan yang mempunyai derajat signficancy rendah dan derajat hierarkis tinggi maka akan berbentuk LPNK. Urusan yang mempunyai derajat signficancy dan derajat hierarkis rendah maka akan berbentuk LNS.

- c. Kementerian Koordinator dihapus, dan fungsi koordinasi dapat dilakukan oleh Wakil Presiden. Koordinasi ini dilakukan hanya pada program pemerintahan tertentu yang dianggap prioritas dan dapat bersifat temporer.
- d. Kementerian melaksanakan fungsi *operating core* dan terdiri dari kementerian portofolio (departemen) dan kementerian non portofolio (menteri negara). Diusulkan 15 Kementerian portofolio (keuangan; hukum dan imigrasi; pertahanan; agama; luar negeri; kesehatan dan kesejahteraan social; pendidikan kebudayaan; pemuda dan olah raga; pendidikan tinggi, ilmu pengetahuan dan teknologi; energi dan sumber daya mineral; pertanian, perkebunan, dan peternakan; kehutanan dan lingkungan hidup; maritim; pertanahan; transportasi; dan pekerjaan umum dan pemukiman), 7 Kementrian non portofolio (Ketenagakerjaan dan Transmigrasi; Hak Asasi Manusia; Komunikasi dan Informasi; Kebudayaan Nasional; BUMN; Industri, Perdagangan, Koperasi dan UMKM; Dalam Negeri) dan 5 Kementrian (Setneg; Urusan Pembangunan Nasional: Bappenas dan Anggaran; Urusan yang terkait penataan birokrasi: MenPAN dan RB, LAN, dan BKN; Urusan Pengawasan (BPKP dan UKP4); Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah) yang menjalankan fungsi penunjang di Kantor Kepresidenan.
- e. LPNK melaksanakan fungsi dukungan *support staff*, *techno structure*, dan *operating core*. Penataan terhadap LPNK dilakukan dengan: untuk LPNK yang melakukan fungsi dukungan (*supporting*) dikelompokkan/dimasukan dalam Kantor Kepresidenan, untuk LPNK yang melakukan fungsi penunjang tetap dikelompokkan sebagai *special agency*, untuk LPNK yang melakukan fungsi teknis/*operating core* dikelompokkan/dimasukan dalam *executive agency* di bawah kementerian, sehingga mandat berasal/diberikan oleh kementerian namun diberikan keleluasaan dalam pengaturan internalnya.
- f. Pembentukan LNS karena adanya urgensi suatu tugas khusus/tertentu yang tidak dapat diwadahi dalam bentuk kelembagaan pemerintahan/negara konvensional (kementerian/LPNK), dengan penataan kelembagaannya: (1). memiliki kepemimpinan yang kolektif (*board*), dimana anggotanya dapat berasal dari masyarakat dan swasta; (2) mengkoordinasikan kegiatan yang dilaksanakan beberapa lembaga; (3) karakteristik susunan organisasinya ditandai dengan adanya *board* yang disupport oleh sekretariat; (4) masa jabatan komisi tidak habis bersamaan tetapi bergantian (*staggered terms*), dan sumber pendanaan berasal dari APBN dan sumber lainnya.





### **A. Latar Belakang**

Berbagai perubahan dalam lingkungan global telah membawa sejumlah konsekuensi logis dan permasalahan pelik terhadap tatanan kelembagaan pemerintah, baik pada *scope* makro maupun mikro. Pada *scope* makro, permasalahan timbul tentunya berawal dari perubahan lingkungan pemerintah yang begitu dinamis, baik pada level domestik, regional maupun global; selain tuntutan layanan yang semakin banyak atau bervariasi. Fenomena tersebut menimbulkan tuntutan-tuntutan baru yang harus direspon oleh pemerintah, yang secara fungsional diperankan oleh lembaga-lembaga pemerintah yang ada, baik yang ada di Pusat maupun daerah. Dengan semakin berkembangnya fungsi pemerintah tersebut akan berimplikasi terhadap perubahan postur organisasi yang ada. Postur yang tepat akan memudahkan gerak pemerintah dalam menjalankan fungsinya dalam menjalankan pelayanan publik dan pembangunan. Perubahan fungsi ini bisa dimaknai sebagai revitalisasi, penajaman ataupun perubahan terhadap fungsi yang ada.

Kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah telah secara efektif dijalankan sejak tahun 2000. Kebijakan ini memberikan ruang yang cukup luas bagi daerah untuk menjalankan kewenangannya di luar enam urusan pokok yang masih berada di pemerintah pusat: Luar negeri, fiscal dan moneter, hukum, agama, pertahanan dan keamanan. Dengan semakin mengecilnya kewenangan tersebut tentunya

akan berimplikasi terhadap perampingan postur kelembagaan pemerintah pusat. Undang-undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintah Daerah dan juga Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara telah menegaskan bahwa Pemerintah Pusat bertanggungjawab penuh terhadap kewenangan absolut, sedangkan kewenangan dalam urusan lainnya sudah didesentralisasikan kepada daerah. Logikanya, kebijakan ini akan berimplikasi terhadap perampingan kelembagaan pemerintah pusat. Ironinya sekarang terjadi penggelembungan kelembagaan pemerintah pusat, terutama pada lembaga non struktural (LNS). Saat ini kelembagaan pemerintah Pusat mencakup: 34 kementerian, 28 Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), dan 135 LNS.

Sedangkan dalam tataran mikro, dimaknai sebagai perubahan struktur di tingkat instansional sebagai bagian dalam merespon perubahan kebijakan tingkat makro dan tuntutan kebutuhan perubahan organisasi sebagai respon terhadap perubahan lingkungan strategis seperti perluasan cakupan pelayanan, ditemukannya duplikasi fungsi dan tugas antara lembaga-lembaga yang ada, serta perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang bisa memangkas tata kelola dan prosedur untuk bisa menjadi lebih efisien. Secara faktual, dengan berbagai rasionalitas seperti perluasan fungsi sebagai respon adanya perubahan regulasi dan lingkungan strategis telah mendorong kementerian dan lembaga melakukan pembengkakan organisasi. Hal ini dibuktikan dengan semakin besarnya postur kelembagaan setiap Kementerian dan Lembaga. Setiap saat Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (KemenPAN dan RB) memberikan persetujuan terhadap K/L yang mengusulkan penambahan struktur organisasinya. Bahkan pada satu Kementerian terjadi pembengkakan struktur yang sangat signifikan dari 5 eselon I setelah otonomi daerah menjadi 11.

Berangkat dari berbagai permasalahan tersebut, pemerintah meresponnya dengan terus melakukan penyempurnaan penataan kembali peran, tugas dan fungsi kelembagaan pemerintah pusat dalam upaya untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien. Pemerintah melalui Kementerian PAN dan RB telah membentuk Tim Penataan Kelembagaan dan mendorong 16 K/L untuk melakukan *right sizing* struktur kelembagaannya. Upaya untuk menata kembali kelembagaan baru terjadi di beberapa K/L terutama di Kementerian PAN dan RB, LAN, dan BKN. Sedangkan kementerian lainnya pada tahun 2013 sedang menyelesaikan evaluasi penataan organisasinya. Namun, disisi lain upaya untuk terus membengkakan struktur birokrasinya masih terus terjadi sehingga jumlah jabatan struktural di Pemerintah Pusat sekarang ini diyakini terus makin bertambah. Kecenderungan proliferasi atau semakin besarnya struktur kelembagaan pemerintah pusat ini tentu bertentangan dengan kebijakan desentralisasi yang telah dilakukan lebih dari satu dekade ini.

Terlebih lagi, pengelolaan kelembagaan pemerintah pusat memiliki peran yang sangat penting dalam menjalani kehidupan berbangsa dan bernegara dan permasalahan yang dihadapi sangat kompleks. Kelembagaan pemerintah pusat merepresentasikan fungsi dan tanggung jawab pemerintah pusat yang begitu luas, seperti: Mengelola permasalahan negara; Memfasilitasi negara untuk berperan aktif dalam politik luar negeri dan kerjasama internasional; Mengelola dan mengkoordinasikan pemerintah daerah; Memberikan layanan terbaik kepada masyarakat; dan lain sebagainya.

Namun demikian, berbagai persoalan pelik sebagaimana uraian di atas masih saja mengemuka, belum dapat diatasi secara tuntas. Sebagai mana hasil penelitian Lembaga Administrasi Negara (LAN) tedahulu, yang intinya, menyimpulkan beberapa hal, berikut ini:



- Tumpang tindih tugas dan fungsi antar lembaga pemerintah pusat (Kementerian, LPNK, LNS) masih terjadi. Paling tidak, telah ditemukan 32 bidang yang mengindikasikan terjadinya tumpang tindih dalam menjalankan peran, tugas dan fungsi kelembagaan. Hasil penelitian ini selaras dengan pendapat Eko Prasajo (2013) yang intinya menyatakan: *Saat ini birokrasi belum efektif. Tugas dan fungsinya seringkali tumpang tindih, terdeferensiasi dan fragmented. Akibatnya, banyak sekali uang negara yang keluar sia-sia/percuma hanya untuk pelaksanaan tugas pokok dan fungsi yang overlapping*".
- Pertumbuhan lembaga pemerintah pusat tergolong tinggi. Namun, ironisnya, hal tersebut belum diiringi dengan perbaikan tingkat efisiensi, efektifitas dan kinerja secara signifikan. Fenomena ini justru mengakibatkan terjadinya pertumbuhan organisasi kelembagaan pemerintah yang semakin banyak dan/atau membesar yang tercermin dari jumlah jabatan struktural yang cukup besar (terdapat 19.478 di Kementerian dan 5.020 pejabat struktural di LPNK). Bila dibandingkan dengan *best practices* pada tataran internasional, jumlah kementerian di Indonesia tergolong sangat gemuk karena menempati posisi terbanyak nomor 4 (empat) di seluruh dunia.
- Masalah koordinasi antar organisasi pemerintah pusat dan antara pusat dan daerah yang belum terurai sebagaimana yang diharapkan.
- Belum adanya standarisasi organisasi pemerintah pusat, terutama bagi Lembaga Pemerintah Non Kementrian [LPNK] dan Lembaga Non Struktural [LNS]).

Fakta empiris tersebut di atas menunjukkan betapa postur kelembagaan pemerintah pusat saat ini belum mencerminkan kelembagaan yang tepat ukur (*rightsized*) sesuai dengan kebutuhan dan beban kerja organisasi. Oleh karena itu, kelembagaan pemerintah pusat harus didesain sedemikian rupa sehingga mampu menjawab tantangan perubahan dan permasalahan yang terjadi secara nyata di lapangan. Dengan ungkapan lain dapat dikatakan bahwa upaya penataan kembali

organisasi pemerintah pusat (meliputi Kementerian, LPNK, dan LNS) menjadi *urgent* dan *crucial* sehingga dapat diperoleh organisasi yang *rightsized*. Terlebih lagi, upaya ini sangat selaras dengan program reformasi birokrasi yang gencar dilaksanakan pemerintah pada dekade terakhir yang dikemas menjadi kebijakan nasional, yang menegaskan bahwa wilayah perubahan pertama tidak lain adalah masalah kelembagaan. Menurut Eko Prasjo (2013), pembuatan desain kelembagaan pemerintah pusat sangat penting dilakukan sebagai upaya untuk meningkatkan efektivitas kinerja birokrasi. Oleh karena itu, kajian struktur organisasi pemerintah pusat harus dilakukan dan tidak bisa ditunda lagi.

Struktur kelembagaan pemerintah yang gemuk dan kompleks bukan hanya membuat pemerintah menjadi tidak efisien, tetapi juga membuat pemerintah menjadi tidak efektif ketika kewenangan yang terdistribusi kedalam begitu banyak lembaga tersebut menjadi tumpang-tindih dan berbenturan satu dengan lainnya. Bahkan dengan struktur yang kompleks tersebut kemampuan pemerintah untuk merespon dinamika dan perubahan lingkungan strategik domestik ataupun global menjadi amat lamban.

Berbagai problema kelembagaan tersebut ditengarai menjadi salah satu penyebab mengapa Indonesia memiliki indeks efektivitas pemerintahan yang lebih rendah dibandingkan negara-negara ASEAN seperti Singapura, Malaysia, Thailand, dan Philipina. Sedangkan efektivitas pemerintah sangat berpengaruh terhadap banyak aspek kehidupan sosial ekonomi masyarakat, termasuk kemampuan para pelaku sosial ekonomi dalam menghadapi globalisasi.

Selain itu, tak kalah pentingnya untuk kita pahami bersama adalah penataan desain organisasi kelembagaan pemerintah pusat akan menemukan momentum seiring dengan akan berakhirnya masa bakti Kabinet Indonesia Bersatu II dalam waktu dekat ini, yaitu: pada tahun 2014. Dengan akan lahirnya pemerintahan yang baru, penataan organisasi kelembagaan pemerintah pusat menjadi salah satu

faktor yang sangat menentukan keberhasilan pemerintahan mendatang untuk dapat merealisasikan target-target politik mereka secara lebih efektif dan efisien dengan dukungan desain organisasi kelembagaan pemerintah pusat secara *rightsized, right function* dan *right behavior*. Melalui upaya penataan organisasi ini, diharapkan tidak terjadi lagi duplikasi peran dan fungsi lembaga dan pada gilirannya fenomena tarik menarik, tumpang tindih ataupun saling lempar tanggung jawab terhadap suatu urusan tertentu diantara Kementerian, LPNK, dan LNS tidak pernah terjadi lagi di masa mendatang. Tidak kalah pentingnya adalah melalui penegasan dan/atau pembagian wilayah yang jelas kepada berbagai jenis lembaga dengan tugas dan fungsi masing-masing maka diharapkan hal ini akan berimplikasi pada pola hubungan dan kewenangan antar lembaga sehingga menjadi lebih baik lagi di masa mendatang. Oleh karena itu, Lembaga Administrasi Negara (LAN) memandang penting untuk melakukan Kajian Desain Kelembagaan Pemerintah Pusat ini, yang sekaligus dapat dijadikan dasar dalam pembentukan susunan Pemerintahan Kabinet 2014–2019.

## **B. Rumusan Masalah**

Mencermati berbagai fenomena dan fakta empiris sebagai mana uraian pada bagian latar belakang di atas maka dapat dirumuskan permasalahan untuk kajian ini adalah: Bagaimana arsitektur atau desain kelembagaan Pemerintah Pusat untuk Kabinet Tahun 2014 – 2019 (Kementerian, LPNK, dan LNS)?

## **C. Tujuan Kajian**

Tujuan dilakukannya kajian ini adalah:



- a. Menentukan tingkat intervensi pemerintah terhadap urusan publik dalam hubungan antara Negara dengan Masyarakat (swasta).
- b. Mengidentifikasi urusan-urusan pemerintahan yang harus dijalankan oleh Pemerintah: amanat konstitusi, perubahan lingkungan strategis, dan perkembangan tata pengelolaan pemerintahan.
- c. Mengidentifikasi pembagian urusan pemerintahan antara Pusat dan Daerah dalam kerangka desentralisasi.
- d. Menentukan tipologi kelembagaan Pemerintah Pusat (Kementerian, LPNK, dan LNS);
- e. Menyusun arsitektur Kabinet 2014 -2019.

#### **D. Pertanyaan-Pertanyaan Kunci**

- a. Bagaimana menentukan tingkat intervensi pemerintah terhadap urusan publik dalam hubungan antara Negara dengan Masyarakat (swasta)?
- b. Urusan-urusan pemerintahan apa sajakah yang harus dijalankan oleh Pemerintah: amanat konstitusi, perubahan lingkungan strategis, dan perkembangan tata pengelolaan pemerintahan?
- c. Bagaimanakah pembagian urusan pemerintahan antara Pusat dan Daerah dalam kerangka desentralisasi?
- d. Bagaimana tipologi kelembagaan Pemerintah Pusat?
- e. Bagaimana arsitektur Kabinet 2014 -2019?

#### **E. Hasil Yang Diharapkan**

Hasil atau *outcome* dari kajian ini adalah:

- a. Desain atau arsitektur Kelembagaan Pemerintah Pusat untuk Kabinet 2014–2019 (Kementerian, LPNK dan LNS).

- b. Rancangan *policy campaign* dalam rangka mensosialisasikan desain Kelembagaan Pemerintah Pusat untuk Pemerintahan Kabinet 2014-2019. Kegiatan ini dilakukan dengan melakukan seminar nasional dan juga diseminasi hasil kajian dalam berbagai bentuk: naskah, ringkasan eksekutif, dan policy brief yang akan secara intensif dikirimkan ke beberapa stakeholders yang berkepentingan.

## **F. Metode Kajian**

### **1. Metode kajian**

Berbagai metode kajian yang digunakan dalam kajian ini adalah :

- a. Studi pustaka, dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh dasar-dasar teori/konsep yang relevan dengan segenap persoalan mendesain kelembagaan pemerintah pusat, utamanya lagi adalah segala sesuatu mengenai susunan/arsitektur dan nomenklatur, serta tugas dan fungsi dari setiap kelembagaan pemerintah pusat. Hal ini diperoleh dari literatur, majalah, internet (*website*), jurnal ilmiah, penelitian sebelumnya yang relevan dan berbagai referensi yang relevan lainnya yang terpercaya.
- b. Melakukan *indepth interview* melalui forum *Focus Group Discussion* (FGD). Hal ini dilakukan dengan mewawancarai dan berdiskusi langsung secara mendalam dengan nara sumber yang kompeten di bidang kelembagaan pemerintah pusat, baik yang berasal dari kalangan praktisi maupun akademisi. FGD ini difokuskan untuk mendapatkan jawaban atas pertanyaan beberapa variabel, yang intinya untuk menentukan berbagai urusan pemerintahan yang harus ditangani oleh kelembagaan pemerintah pusat yang selanjutnya dapat dijadikan dasar untuk melakukan penataan arsitektur organisasi kelembagaan pemerintah pusat yang akan dibentuk.

- c. Pengamatan terhadap praktik-praktik terbaik (*best practice*) yang telah dilakukan oleh negara lain di manca negara. Tujuan pengamatan ini adalah untuk mencermati bagaimana dan/atau seperti apa negara-negara lain yang telah sukses mendesain kelembagaan pemerintah pusat mereka sehingga mampu melaksanakan peran, fungsi, tugas dan tanggung jawab pemerintahan mereka secara efektif dan efisien. Hal ini dapat diperoleh dari berbagai sumber, seperti literatur, majalah, internet (*website*), jurnal ilmiah, dan bahan-bahan ataupun dokumen lainnya yang terpercaya.
- d. Penelitian lapangan dan/atau melakukan observasi langsung dengan tujuan mendapatkan kondisi sesungguhnya yang terjadi di lapangan pada saat kelembagaan pemerintah pusat menjalankan peran, fungsi, tugas dan tanggung jawab mereka sehari-hari. Fakta dan data yang diperoleh kemudian dianalisis dan/atau dapat digunakan secara optimal dalam rangka mendesain kelembagaan pemerintah pusat sehingga desain kelembagaan pemerintah pusat untuk Pemerintahan Kabinet 2014-2019 dapat menjadi efektif dan efisien.

## 2. Metode Pengumpulan Data

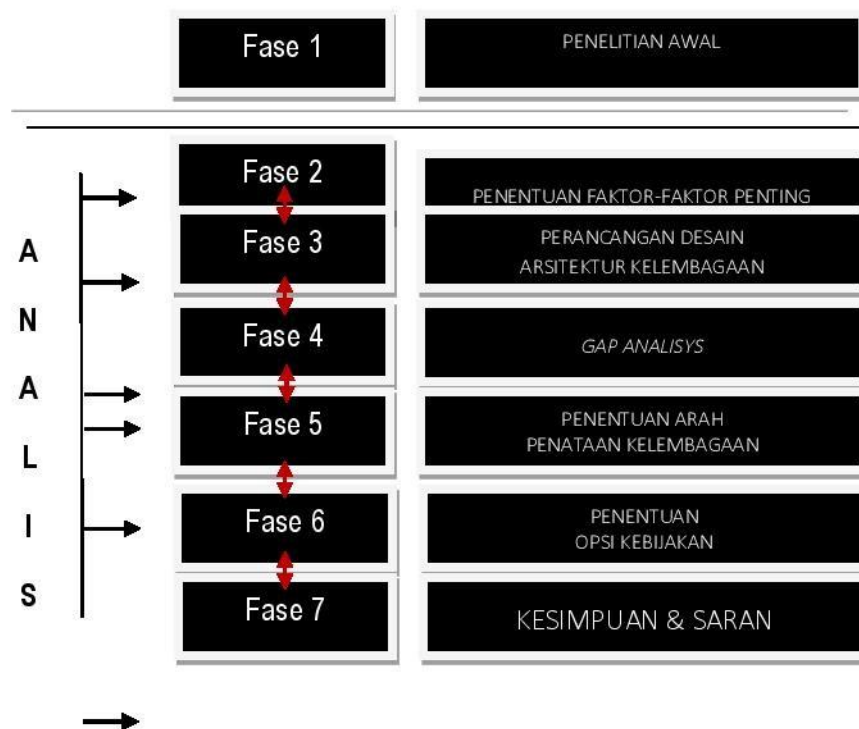
Data yang digunakan adalah data primer dan sekunder. Data primer dikumpulkan melalui observasi dan FGD dengan melakukan komunikasi, baik secara langsung maupun tidak langsung kepada pihak-pihak yang berkompeten. Sedangkan, data sekunder diperoleh dari literatur, majalah, internet (*website*), jurnal ilmiah, penelitian sebelumnya yang relevan dan berbagai referensi yang relevan lainnya yang terpercaya.

## 3. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam kajian ini adalah dengan membangun kerangka pemecahan masalah yang terbagi atas tujuh *fase*, yaitu:

- 1) Penelitian awal (eksplorasi data [*finding*]);
- 2) Penentuan variabel yang menjadi kebutuhan dan/atau tantangan desain organisasi kelembagaan pemerintah pusat;
- 3) Perancangan disain arsitektur kelembagaan pemerintah pusat;
- 4) Melakukan *gap analysis*;
- 5) Penentuan arah penataan kelembagaan pemerintah pusat;
- 6) Penentuan pilihan struktur kabinet;
- 7) Kesimpulan dan rekomendasi,
- 8) *Policy campaign* dalam bentuk seminar nasional yang mengundang berbagai pihak-pihak yang berkepentingan, seperti: partai politik, DPR, tokoh masyarakat dan LSM.

Hal ini dapat dilukiskan seperti yang tampak pada gambar 1.1 sebagai kerangka pemecahan masalah. Sedangkan, masalah yang dibahas dibatasi hanya pada persoalan desain kelembagaan pemerintah pusat.



**Gambar 1.1**  
**Kerangka Pemecahan Masalah**

## **G. Sistematika Kajian**

Penulisan kajian ini disusun dengan sistematika, sebagai berikut:

### **1. Bab I: Pendahuluan**

Bab ini merupakan bagian Pendahuluan kajian, yang mengulas tentang latar belakang arti penting dan/atau perlunya kajian ini dilakukan. Selain itu, pada bagian Pendahuluan ini juga berisi tentang rumusan masalah, tujuan kajian, hasil kajian yang diharapkan, metode kajian dan sistematika penulisan kajian.

### **2. Bab II: Landasan Teoritik dan Kerangka Pikir**

Merupakan bab yang membahas tentang prinsip dasar dan kerangka berfikir yang menjadi landasan teoritis kajian. Dalam bab ini, pembahasan akan mengulas tentang konsep dan teori maupun pendapat dari berbagai pakar tentang aspek-aspek yang akan dijadikan dasar dalam melakukan analisis kajian. Hal ini mencakup konsep atau teori tentang: pencapaian tujuan



bernegara, desentralisasi dan otonomi daerah, pergeseran tata kelola pemerintahan, perkembangan lingkungan strategis, efektivitas dan efisiensi.

### **3. Bab III: Tantangan Global Dan Kebutuhan Kelembagaan Di Tingkat Pusat**

Pembahasan pada bab ini mengulas tentang arah pembangunan ke depannya dalam rangka untuk menjawab beberapa tantangan pemenuhan kebutuhan kelembagaan di tingkat pusat. Adapun tantangan yang dimaksud adalah globalisasi dan persaingan ekonomi internasional, agenda pembangunan global, demokratisasi dan tuntutan masyarakat, desentralisasi dan penguatan pemerintah lokal, dan perkembangan teknologi informasi dan modernisasi pemerintahan.

### **4. Bab IV: Analisis Kelembagaan Pemerintah Pusat**

Bab ini merupakan bab analisis yang memberikan gambaran kondisi kelembagaan pemerintah pusat saat ini, yaitu Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), dan Lembaga Non Struktural (LNS); dimana dalam hal ini juga memberikan gambaran bahwa terdapat banyaknya tugas dan fungsi antar Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), dan Lembaga Non Struktural (LNS) yang berpotensi tumpang tindih dalam beberapa bidang.

### **5. Bab V: Arah Penataan Kelembagaan Pemerintah Pusat**

Pada bab ini, ulasan tentang arah penataan kelembagaan bagi pemerintah pusat, terbagi menjadi tiga bagian yaitu dasar pijakan dalam penataan, kelembagaan dalam ruang lingkup kekuasaan Presiden, seta desain penataan kelembagaan yang akan memberikan tawaran dalam dua model, yaitu model yang bersifat moderat dan mandasar.

### **6. Bab VI: Kesimpulan**

Bab ini merupakan bagian penutup, yang berisi tentang kesimpulan dan rekomendasi kajian ini.

### **A. Konsep Dasar**

Desain kelembagaan kementerian pemerintah pusat yang akan dihasilkan dari kajian ini didasarkan pada lima variabel utama yang sangat mempengaruhi proses penyelenggaraan pemerintahan modern. Kelima variabel tersebut berasal dari landasan filosofis negara, pergeseran kekuasaan secara vertikal dan horizontal, lingkungan eksternal, dan bekerjanya mesin pemerintahan yang baik. Kelima konsep tersebut adalah:

1. Tujuan negara

Tujuan dari sebuah negara biasanya disebutkan dengan jelas dalam konstitusi. Tujuan negara ini menjadi dasar bagi pengelolaan kehidupan berbangsa dan bernegara, lebih spesifik lagi, bagi proses penyelenggaraan pemerintahan. Tujuan negara kemudian diterjemahkan lebih lanjut dalam batang tubuh konstitusi. Dengan demikian, urusan yang menjadi tanggung jawab pemerintah dapat diidentifikasi dari urusan-urusan yang telah diatur dalam konstitusi.

2. Desentralisasi dan otonomi daerah

Dalam konteks hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, pola penyelenggaraan pemerintahan saat ini telah bergeser dari sistem yang sentralistik ke arah sistem desentralistik dengan menekankan pada pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, dalam merumuskan desain

kelembagaan kementerian pemerintah pusat, kajian ini sangat mempertimbangkan realitas empiris bahwa sebagian kewenangan pemerintah pusat telah diberikan kepada daerah.

### 3. Pergeseran tata kelola pemerintahan (governance issues)

Di masa lalu, negara (*government*) merupakan aktor yang sangat dominan dalam pengelolaan urusan publik. Saat ini, paradigma tersebut telah bergeser ke pola relasi antara negara, masyarakat dan swasta (*governance*). Demikian juga dengan fungsi-fungsi pemerintahan. Rancang bangun kelembagaan kementerian pemerintah pusat dalam kajian ini dengan demikian juga didasarkan pada prinsip bahwa pemerintah bukan lagi satu-satunya aktor dalam mengatur urusan publik dan redefinisi atas pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah.

### 4. Perkembangan lingkungan strategis (global challenges)

Globalisasi saat ini telah memunculkan kesadaran bersama untuk mengelola urusan publik yang bersifat nasional dan global. Faktor perkembangan lingkungan global menjadi sangat penting untuk diperhatikan ketika lahir dan berkembang problematika-problematika yang terjadi dalam skala trans-nasional yang juga memerlukan respon bersama di tingkatan supra nasional. Desain kelembagaan kementerian pemerintah pusat diharapkan dapat menjawab berbagai masalah dan tantangan dalam lingkup nasional dan global.

### 5. Pemerintah yang efektif

Secara umum, kajian ini berupaya untuk merumuskan desain kelembagaan kementerian pemerintah pusat yang dapat mengelola urusan-urusan publik dengan prinsip efektif dan efisien untuk menghindari adanya duplikasi dan tumpang tindih tugas dan fungsi antar unit-unit pemerintah. Dalam konteks

ini, menjadi sangat penting untuk menggunakan konsep mesin pemerintahan (*machinery of government*) dalam mendesain arsitektur kabinet atau struktur dan fungsi lembaga-lembaga pemerintah pusat. Mesin pemerintahan dalam kajian ini didefinisikan sebagai koneksitas dari struktur dan proses antar lembaga-lembaga pemerintah.

## **B. Pencapaian Tujuan Bernegara**

Sebuah organisasi secara khusus dan lembaga secara umum pada dasarnya dibentuk untuk mencapai tujuan tertentu. Karenanya, pencapaian tujuan dengan demikian merupakan variabel yang paling penting dalam menilai kinerja sebuah organisasi atau lembaga (Kreitner dan Kinicki, 2001; Jones, 1994; dan Robbins, 1994). Hal yang sama juga berlaku dengan lembaga-lembaga pemerintah. Desain kelembagaan pemerintah selalu terkait dengan tujuan berbangsa dan bernegara. Dalam konteks ini, lembaga-lembaga pemerintah seringkali dipersepsikan oleh para ahli sebagai mesin/motor yang menghasilkan suatu gerak menuju pencapaian tujuan nasional (Robbins, 1994; Mintzberg, 1979). Lembaga pemerintah yang baik dengan demikian adalah lembaga pemerintah yang ditujukan untuk pencapaian tujuan berbangsa dan bernegara. Dengan demikian, lembaga pemerintah tidak hadir dan bekerja dalam ruang kosong. Desain lembaga pemerintah juga tidak dapat bergantung sepenuhnya kepada pemimpin/kepala pemerintahan.

Tujuan negara pada umumnya dinyatakan secara jelas dalam konstitusi. Sebagian negara menyebutkan tujuan negara mereka dalam bagian pembukaan (*preamble*) yang kemudian diterjemahkan lebih lanjut ke dalam batang tubuh konstitusi, seperti yang terdapat dalam konstitusi Amerika Serikat, Perancis, dan India. Sebagian negara lain yang tidak memiliki bagian pembukaan dalam konstitusinya



menyebutkan secara umum tujuan negara dalam batang tubuhnya. Tujuan negara bahkan juga merupakan sebuah konsep yang jelas di negara yang tidak memiliki konstitusi tertulis, seperti Inggris (UK).

Tujuan berbangsa dan bernegara yang tercantum dalam konstitusi inilah yang menjadi dasar bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan. Seperti yang telah sejak setengah abad yang lalu disampaikan oleh Merriam (1945), fungsi pemerintah yang paling mendasar sebenarnya adalah melayani kepentingan rakyat. Fungsi yang mendasar ini kemudian diterjemahkan lebih lanjut ke dalam lima fungsi utama, yaitu mengusahakan pertahanan untuk menjaga kemungkinan serangan dari luar (keamanan eksternal), melaksanakan ketertiban dalam rangka mencapai tujuan bersama (ketertiban internal), mengusahakan kesejahteraan sosial dan kemakmuran rakyat, menegakkan keadilan, dan menjamin pelaksanaan hak asasi manusia (HAM).

Sampai saat ini, tidak ada perbedaan pendapat terkait dengan peran pemerintah dalam melaksanakan fungsi keamanan dan ketertiban. Demikian juga dengan pelaksanaan fungsi pemerintah terkait dengan pemenuhan HAM. Secara prinsip hak-hak warga negara dapat dikelompokkan menjadi empat kelompok HAM, yakni:

1. Hak-hak asasi Negatif (Liberal): melindungi kehidupan pribadi manusia terhadap campurtangan negara dan kekuatan sosial lainnya. Di sini negara berperan pasif, artinya negara hanya akan melakukan intervensi apabila terdapat sesuatu yang membahayakan kehidupan atau tata-masyarakat. Misalnya, dalam urusan menjalankan kewajiban agama, pemerintah tidak perlu aktif untuk melakukan intervensi, kecuali memang sudah ada indikasi munculnya bahaya yang mengarah pada konflik antar agama atau dalam agama itu sendiri.

2. Hak-hak asasi Aktif (Demokrasi): keyakinan akan kedaulatan, hak rakyat memerintah diri sendiri.
3. Hak-hak asasi positif : menuntut prestasi negara berupa pelayanan publik. Disini negara harus melakukan inisiasi secara aktif meskipun tidak ada permintaan dari masyarakat. Misalnya negara harus menjamin terciptanya kesejahteraan umum, termasuk diantaranya negara harus berperan dalam menumbuhkan kreatifitas ekonomi tanpa harus menunggu adanya kegagalan pasar.
4. Hak-hak asasi Sosial: perluasan paham kewajiban negara.

Namun demikian, sampai saat ini masih terdapat perbedaan dalam fungsi negara untuk mengusahakan kesejahteraan sosial dan kemakmuran rakyat. Menurut Esping-Andersen (1990), pengalaman negara-negara maju sejauh ini menyediakan 3 (tiga) alternatif model negara kesejahteraan, yaitu:

1. Negara kesejahteraan liberal. Dalam konsep ini, negara tidak berperan secara dominan tetapi mendorong peran sektor swasta untuk memenuhi hak-hak masyarakat. Di sini berlaku prinsip *the best government is the less governed*. Amerika adalah negara yang mengadopsi model ini.
2. Negara kesejahteraan korporatis. Dalam konsep negara kesejahteraan korporatis, negara melayani sebanyak mungkin kebutuhan masyarakat, sehingga jangkauan urusan pemerintah sangat luas. Negara hadir dan dominan dalam setiap urusan publik. Contoh negara yang menerapkan konsep ini adalah negara-negara Eropa daratan.
3. Negara kesejahteraan sosial demokratis. Model ini merupakan kombinasi antara dua model sebelumnya. Dalam model ini, negara, masyarakat dan swasta mempunyai kontribusi yang penting dalam menegakkan hak-hak sosial warga negara. Meskipun ada pemisahan yang relatif tegas di antara ketiga domain kekuasaan tersebut, namun tidak jarang ada kolaborasi atau kerjasama

antara pemerintah dengan swasta, ataupun ketiganya dalam menyediakan layanan publik. Contoh negara yang menerapkan konsep ini adalah negara-negara Skandinavia.

Ketiga model di atas memberikan penjelasan bahwa terdapat tiga pilihan model terkait dengan fungsi negara untuk mengusahakan kesejahteraan sosial dan kemakmuran rakyat, yaitu peran negara yang sangat terbatas karena sinergi dengan kalangan masyarakat dan pihak dan peran negara yang sangat dominan.

Membicarakan peran pemerintah tidak dapat mengabaikan tren dalam perkembangan manajemen publik. Pada awalnya, konsep administrasi publik yang lama (*Old Public Management* atau OPM) sangat mendominasi praktek penyelenggaraan pemerintahan di hampir semua negara. Salah satu karakter mendasar dari OPM adalah lembaga pemerintah sendiri yang menyediakan semua pelayanan publik dengan sistem yang sangat tertutup (tidak membuka partisipasi) melalui proses perencanaan, pengorganisasian, penyediaan staff, pengarahan, koordinasi, pelaporan dan penganggaran (Lynn: 2006). Konsep dan praktek OPM kemudian digeser oleh New Public Management (NPM) pada periode tahun 1980an. Beberapa prinsip dari NPM yang membedakannya dengan OPM adalah mengarahkan daripada mengerjakan (*steering rather than rowing*), pemberdayaan daripada pelayanan, kompetisi dalam penyediaan pelayanan, orientasi pada hasil, orientasi pelayanan pada pengguna jasa, mengumpulkan pendapatan daripada pengeluaran, antisipasi daripada pengobatan, desentralisasi dan partisipasi, dan orientasi pada pasar (Osborne dan Plastrik, 1997).

Saat ini paradigma manajemen publik telah bergeser dari OPM dan NPM ke arah NPS (*New Public Service*). Menurut Denhardt dan Denhardt (2007), terdapat beberapa karakter mendasar dari NPS yang membedakannya dengan OPM dan NPM. Yang pertama adalah pelayanan pada warganegara dan bukan pada

pengguna jasa. Yang kedua adalah penekanan nilai pada pencapaian kepentingan publik. Yang keempat adalah penekanan pada nilai kewarganegaraan dan bukannya pada kewirausahaan. Yang kelima adalah berpikir strategis dan bertindak demokratis. Yang keenam adalah membangun mekanisme akuntabilitas. Yang ketujuh adalah memberikan pelayanan dan bukan mengendalikan. Yang kedelapan adalah memberikan nilai pada pelayanan kepada warganegara dan bukannya produktivitas.

Kajian ini lebih mendasarkan pada paradigma NPS dalam merumuskan desain kelembagaan pemerintah. Dengan mendasarkan pada perspektif NPS, kajian ini membuat tiga kategori besar yang terkait dengan jenis-jenis fungsi pemerintah, yaitu fungsi pengaturan (*regulating*), termasuk di dalamnya adalah membuat dan menegakkan aturan main, fungsi pelayanan (*service delivery*) untuk barang-barang publik (*public goods*) dan untuk sumberdaya-sumberdaya bersama yang tidak dapat dipenuhi oleh kalangan masyarakat dan pihak swasta (mekanisme pasar), dan fungsi pemberdayaan (*empowering*) dalam rangka meningkatkan partisipasi masyarakat dan peran aktif pihak swasta dalam mendorong pencapaian kesejahteraan sosial. Sebagai contoh, fungsi pengaturan sangat terkait dengan prinsip penekanan pada pencapaian kepentingan public. Sedangkan fungsi pelayanan sangat terkait dengan prinsip kewarganegaraan. Untuk fungsi pemberdayaan sendiri sangat terkait dengan prinsip berpikir strategis dan bertindak strategis.

Ketiga fungsi tersebut juga merujuk pada pendapat Goodnow (1900) yang menyampaikan dua fungsi utama negara yakni merumuskan peraturan/kebijakan (mengatur) dan pelaksanaan kebijakan. Sedangkan fungsi memberdayakan lahir karena negara/pemerintah perlu melakukan penguatan pada aktor lain dalam pelaksanaan kebijakan, karena pada hakekatnya negaralah yang

bertanggungjawab terhadap pengelolaan urusan pemerintahan sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi.

Adapun operasionalisasi dari ketiga fungsi tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

- a. Mengatur/*regulating* dalam hal ini mencakup perumusan, penetapan, dan penegakan aturan dibidangnya, yang dapat dirinci menjadi pembuatan norma, standar, prosedur dan kriteria (NSPK), monitoring dan evaluasi (pengawasan atas pelaksanaan tugas dibidangnya), dan penegakan aturan dalam bentuk insentif dan disinsentif.
- b. Memberdayakan/*empowering* (masyarakat, daerah, dan swasta) dalam hal ini terkait dengan kondisi bahwa masyarakat, daerah, dan swasta terlibat dalam pelaksanaan suatu urusan pemerintahan (penyediaan pelayanan/*service delivery*). Pemberdayaan dapat dilakukan dalam bentuk memberikan fasilitasi, bantuan (alokasi anggaran), dan penguatan kapasitas.
- c. Pelaksanaan/*executing* kegiatan teknis (penyediaan pelayanan/*public provision*) untuk beberapa urusan pemerintahan. Dalam hal ini pemerintah memegang kewenangan dan juga kuasa dalam menjalankan urusan-urusan pemerintah tertentu dengan menggunakan segala sumberdaya organisasi yang dimilikinya.

Dalam perspektif komparatif, kelembagaan pemerintah di berbagai negara secara tegas menunjukkan bahwa desain kelembagaan yang ada memang secara jelas dan tegas diarahkan pada pencapaian tujuan negara. Sebagai contoh, Amerika Serikat telah membentuk Departmen Urusan Veteran sejak tanggal 1 Juli 1930. Departemen ini memiliki peran yang sangat signifikan dalam menyediakan pelayanan kesehatan dan kesejahteraan dari para veteran, anggota keluarga mereka, dan mereka yang telah memberikan jasanya kepada negara (*survivors*). Departemen ini adalah departemen terbesar kedua setelah Departemen Pertahanan. Departemen ini sangat penting perannya dalam pencapaian



kepentingan nasional (*national interest*) dari Amerika Serikat di kancah internasional.

Contoh yang lain adalah Jepang yang telah membentuk Departemen Perdagangan Internasional dan Industri (*Ministry of International Trade and Industry/MITI*) pada Bulan Mei Tahun 1949 yang menjadi arsitek utama dari kebijakan industrial di Jepang pasca PD II. Keberadaan MITI menandai terbentuknya negara pembangunan (*developmental state*) dimana peran negara sangat dominan perencanaan makroekonomi dalam rangka mengejar proses industrialisasi Jepang dari negara-negara yang lebih maju (Johnson; 1982). Atas peran dari kementerian ini, Jepang kemudian segera bangkit dari keterpurukan setelah kekalahannya dalam PD II. Saat ini Jepang telah menjadi salah satu negara dengan ekonomi terbesar di dunia yang tergabung dalam G8. Saat ini, negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer ini memiliki sebelas kementerian.

Demikian juga Korea Selatan. Pada awal desentralisasi mereka mengubah Ministry of Internal Affairs menjadi Ministry of Public Administration and Security (MOPAS) yang kemudian diubah menjadi Ministry of Security and Public Administration (MOSPA). Perubahan ini adalah bagian dari upaya untuk melakukan pembenahan administrasi secara totalitas dengan menggunakan teknologi informasi (IT) sebagai alat untuk melakukan modernisasi system administrasinya. Merujuk terminology yang lazim digunakan dalam pengembangan piranti lunak system computer, Korea Selatan melakukan reformasi dengan jargon Government 1.0, Government 2.0. Saat ini Korea berada dalam fase mencapai Government 3.0. Perubahan ini telah memberikan dampak yang sangat positif, terutama dalam menciptakan inovasi dan *agility* sehingga telah mengantarkan Korea Selatan sebagai Negara yang sangat inovatif dan terdepan dalam aplikasi *electronic governmentnya* (e-Gov). Berdasar e-gov

readiness index (E-Gov. Index), Korea Selatan berada di posisi puncak dalam lima tahun terakhir berturut-turut (E-Gov. Readiness Index, 2013).

Pengalaman di Indonesia sejauh ini juga memperlihatkan bahwa pengelolaan kelembagaan pemerintah sangat dipengaruhi oleh tujuan dari pemerintah dalam periode tertentu. Dalam periode Orde Baru, pengelolaan kelembagaan pemerintah sangat dipengaruhi oleh tujuan negara saat itu yang diformulasikan dalam konsep trilogi pembangunan, yaitu stabilitas nasional yang dinamis, pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan pemerataan pembangunan dan hasilnya. Target utama dari trilogi pembangunan adalah Indonesia yang sejajar dengan negara maju pada tahun 2019/2020 melalui dua periode pembangunan jangka panjang. Target inilah yang kemudian diterjemahkan lebih detail dalam apa yang dulu dikenal sebagai Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA), yaitu:

- REPELITA I (1969-1974) dengan sasaran pokok keterpenuhan kebutuhan pangan, sandang dan prasarana yang menunjang pertanian.
- REPELITA II (1974-1979) dengan sasaran pokok tercukupinya kebutuhan pangan dalam negeri sebagai dasar dari berkembangnya industri yang mengolah bahan mentah menjadi bahan baku.
- REPELITA III (1979-1984) dengan sasaran pokok swasembada pangan dan berkembangnya industri yang mengolah bahan baku menjadi bahan jadi.
- REPELITA IV (1984-1989) dengan sasaran pokok swasembada pangan dan berkembangnya industri yang dapat menghasilkan mesin-mesin industri sendiri.
- REPELITA V (1989-1994) dengan sasaran pada bidang transportasi, komunikasi dan pendidikan

Secara umum, susunan Kabinet Pembangunan I sampai dengan Kabinet Pembangunan V dalam periode Orde Baru tersebut mencerminkan upaya dari pemerintah saat itu untuk melaksanakan tujuan negara yang diwujudkan dengan konsep trilogi pembangunan dan pencapaian sasaran pokok untuk masing-masing

REPELITA dengan semangat teknokratisme yang sangat kental. Sebagai contoh, dalam Kabinet Pembangunan I terdapat Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik. Contoh lain, dalam Kabinet Pembangunan II terdapat Kementerian Pertahanan Keamanan/Panglima Angkatan Bersenjata. Dalam Kabinet Pembangunan III terdapat Kementerian Pertambangan dan Energi. Sedang dalam Kabinet Pembangunan IV terdapat Kementerian Negara Perumahan Rakyat, Kementerian Negara Pemuda dan Olahraga dan Kementerian Negara Urusan Peranan Wanita sebagai cerminan adanya bidang khusus yang mendapat fokus tersendiri dari pemerintah saat itu. Jumlah ini bertambah dalam Kabinet Pembangunan V dengan dibentuknya Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Kementerian Negara Riset dan Tehnologi/Ketua Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi, dan Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Yang penting untuk dicatat, jumlah kementerian saat Orde Baru adalah tidak pernah lebih dari tigapuluh kementerian.

Pasca lengsernya Presiden Suharto, Indonesia memasuki masa transisi menuju demokrasi dengan karakter utamanya yaitu dinamika politik yang sangat tinggi. Konteks sosial politik dengan demikian telah berubah, dimana jika dalam periode Orde Baru pembangunan ekonomi telah menjadi panglima, maka dalam periode Reformasi pembangunan politik telah menggeser pembangunan ekonomi. Tujuan negara memang masih menjadi dasar utama dalam mendesain kelembagaan pemerintah pusat. Namun demikian, tidak dapat dipungkiri bahwa faktor-faktor akomodasi dan kompromi diantara kekuatan-kekuatan politik yang ada juga sangat mempengaruhi desain kelembagaan pemerintah pusat yang ada. Indikasi yang paling mudah dari pertimbangan akomodasi dan kompromi tersebut adalah adalah nama-nama kabinet pada periode Reformasi, yaitu Kabinet Persatuan Nasional, Kabinet Gotong Royong, Kabinet Indonesia Bersatu I dan Kabinet Indonesia Bersatu II. Konsekwensinya, tidak mengherankan jika dalam setiap

periode kabinet tersebut jumlah kementerian juga bertambah lebih banyak, yaitu di atas tiga puluh kementerian. Tabel 2.1 berikut menggambarkan postur kelembagaan pemerintah sejak akhir Orde Lama hingga saat ini (era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang ke II).

**Tabel 2.1**

**Kelembagaan Pemerintah Pusat dari Waktu ke Waktu**

KABINET	KEMENTERIAN				
	Dep/ Kement.	Menko	Menneg	Menmu d/Wakil Menteri*	Total
Kabinet Ampera I (25 Juli 1966 - 17 Oktober 1967)	24*	6**			
Kabinet Ampera II (17 Oktober 1967 - 6 Juni 1968)	21		2		
Kabinet Pembangunan I	25	2	5		25
Kabinet Pembangunan II	21	2	2		21
Kabinet Pembangunan III	30	3	3	6	30
Kabinet Pembangunan IV	37	3	8	5	37
Kabinet Pembangunan V	38	3	8	6	38
Kabinet Pembangunan VI	39	5	10		39
Kabinet Pembangunan VII	34	4	10		34
Kabinet Reformasi Pembangunan (Presiden BJ Habibie)	20	4	12		36
Kabinet Persatuan Nasional (Presiden Gus Dur)	16	3	15		34
Kabinet Gotong Royong (Presiden Megawati SP)	17	3	10		30
Kabinet Indonesia Bersatu I (Presiden SBY I)	20	4	10	3	34
Kabinet Indonesia Bersatu II (Presiden SBY II)***	31	3		20	34

Sumber: diolah dari data Sekretariat Negara, 2013

Keterangan:

- \* Anggota kabinet
- \*\* Presidium
- \*\*\* Perubahan dari Departemen ke Kementerian

Sejak Kabinet Pembangunan I di era Presiden Suharto sampai Kabinet Indonesia Bersatu II di era Presiden SBY, selain Kementerian Pertahanan, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Luar Negeri, terdapat beberapa kementerian yang hampir selalu ada dalam struktur kelembagaan pemerintah meskipun dengan nama yang berbeda-beda. Kementerian-kementerian tersebut adalah:

1. Kementerian Kehakiman/Kehakiman dan HAM/Hukum dan HAM
2. Kementerian Keuangan
3. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan/Pendidikan Nasional/Pendidikan dan Kebudayaan Nasional
4. Kementerian Kesehatan/Kesehatan dan Kesejahteraan
5. Kementerian Pertanian
6. Kementerian Pertambangan/Pertambangan dan Energi/Energi dan Sumberdaya Mineral
7. Kementerian Kehutanan/Kehutanan dan Perkebunan
8. Kementerian Perdagangan/Perindustrian dan Perdagangan
9. Kementerian Perindustrian/ Perindustrian dan Perdagangan
10. Kementerian Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik/Pekerjaan Umum/Permukiman dan Prasarana Wilayah
11. Kementerian Perhubungan
12. Kementerian Tenaga Kerja/Tenaga Kerja dan Transmigrasi
13. Kementerian Sosial
14. Kementerian Agama

### **C. Desentralisasi dan Otonomi Daerah**



Secara teoritik, terdapat dua model besar pengelolaan desentralisasi kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Yang pertama adalah model *ultra vires*, dimana penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah ditetapkan secara enumeratif dan rinci dalam peraturan perundangan sehingga pemerintah daerah hanya dapat menyelenggarakan kewenangan secara enumeratif dan limitatif, yakni kewenangan yang termaktub secara jelas dalam peraturan perundangan tersebut. Yang kedua adalah model *general competence*, dimana pembagian kewenangan dilakukan dengan menyebutkan secara rinci kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah pusat di dalam peraturan perundangan, dan sisa kewenangan yang tidak disebutkan dalam peraturan perundangan tersebut menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Jika kita kembali ke UUD1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi, kabupaten dan kota, yang masing-masing mempunyai pemerintahan daerah yang menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Selanjutnya hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah provinsi, kabupaten, dan kota, atau antara provinsi dan kabupaten dan kota, diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.

Pengaturan tersebut sebenarnya menunjukkan beberapa hal. Pertama, pemerintah pusat bukan satu-satunya aktor dalam proses penyelenggaraan pemerintahan karena pemerintah pusat harus berbagi peran dengan pemerintah daerah. Kedua, terkait dengan 23 urusan pemerintah yang disebutkan secara eksplisit di dalam UUD 1945, pemerintah pusat mengatur urusan yang lebih sedikit jika dibandingkan dengan pemerintah daerah. Namun demikian, karena Indonesia adalah "*Eenheidstaat*", maka tidak dimungkinkan adanya daerah yang bersifat negara juga. Dengan kata lain, besar dan luasnya daerah otonom dan hubungan

kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah tidak lantas kemudian mendorong daerah menjadi negara dalam negara. Dalam konteks ini, desentralisasi justru merupakan instrumen untuk mencapai tujuan bernegara dalam kerangka kesatuan bangsa (*national unity*) yang demokratis. Ketiga, pengaturan kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah di UUD 1945 secara implisit cenderung ke arah model *general competence*. Pengalaman kita dalam melaksanakan desentralisasi sejauh ini menunjukkan bahwa prinsip *general competence* lebih sesuai untuk diterapkan di Indonesia ke depan, dimana pemerintah pusat memiliki kewenangan absolut dalam urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama. Pemerintah pusat dengan demikian harus mendelegasikan kewenangannya di luar kewenangan absolut tersebut kepada pemerintah daerah.

Namun demikian, hal ini tidak berarti bahwa pemerintah pusat abai dalam pemenuhan urusan-urusan yang menjadi kewenangan dari pemerintah daerah. Dalam konteks ini, pemerintah pusat memiliki beberapa fungsi yang dapat dibedakan menjadi:

1. Menetapkan kebijakan-kebijakan strategis dalam lingkup nasional (standar, kriteria, norma, dan lain-lain). Hal ini terkait dengan fungsi pengaturan dan penegakan aturan.
2. Melakukan pembinaan dan pengawasan dalam rangka memastikan pemerintah daerah dapat melaksanakan kewenangannya dengan baik. Hal ini terkait dengan fungsi pengawasan.
3. Memberikan berbagai bentuk fasilitasi yang diperlukan ketika daerah tidak mampu menjalankan kewenangannya sampai daerah yang bersangkutan memiliki kemampuannya sendiri. Hal ini terkait dengan fungsi pemberdayaan.
4. Pemerintah pusat juga harus mengambil alih urusan wajib pemerintahan daerah jika pemerintah daerah tersebut tidak mampu untuk melakukannya

dengan berbagai alasan. Pengambilalihan urusan wajib pemerintah daerah oleh pemerintah pusat ini bersifat sementara sampai pemerintah daerah yang bersangkutan dapat menjalankan urusan wajib pemerintah daerah dengan mandiri. Pemerintah pusat dapat mendelegasikan kewenangan ini kepada pemerintah propinsi.

Pengalaman di berbagai negara juga menunjukkan bahwa dorongan untuk menerapkan desentralisasi dalam konteks hubungan pusat dan daerah adalah semakin tidak dapat dibendung. Dorongan ini bahkan juga mulai terjadi di negara-negara yang memiliki sistem pemerintahan yang sangat sentralistis, seperti Cina yang mulai mengembangkan sistem desentralisasi melalui pemilihan pimpinan di tingkatan desa (Gilley; 2010). Di banyak negara, proses desentralisasi masih sedang berlangsung dengan berbagai dinamikanya. Meskipun dinamika yang ada sangat intensif, satu hal yang pasti adalah bahwa politik lokal sedang berkembang dengan pesat sehingga model sentralistis yang terkait dengan hubungan pusat dan daerah tidak dapat lagi dipertahankan dalam gelombang demokrasi yang tengah berlangsung saat ini.

Sampai sejauh ini sudah terbentuk keyakinan di hampir semua negara di dunia ini bahwa pemerintah pusat tidak lagi mampu untuk melaksanakan semua fungsi dan peran dari negara. Pemerintah pusat perlu untuk membagi pelaksanaan peran dan fungsi negara kepada pemerintah daerah melalui desentralisasi kewenangan. Namun, seperti yang diungkapkan oleh Bardhan (2002), logika dibalik desentralisasi sebenarnya bukan pada persoalan melemahkan kewenangan pemerintah pusat atau menguatkan kewenangan pemerintah daerah. Yang perlu digarisbawahi, hal yang lebih mendasar dari pelaksanaan desentralisasi adalah justru membuat pemerintahan (*governance*) di tingkatan lokal lebih responsif pada kebutuhan dari masyarakat terbanyak.

Tabel 2.2 berikut ini memaparkan perbandingan jumlah kementerian dengan memperhatikan beberapa faktor, misalnya jumlah penduduk, GDP, dan bentuk relasi antara pusat dan daerah. Dari data yang ada terlihat bahwa Jepang, Amerika Serikat, dan Korea adalah dua negara yang masuk dalam group OECD yang memiliki postur kelembagaan pemerintahan yang ramping. Sedangkan India, Bangladesh, dan Indonesia adalah beberapa negara yang memiliki postur kelembagaan pemerintahan yang gemuk.

India dengan jumlah penduduk sekitar 1,2 milyar dan teritori yang sangat luas memiliki 63 kementerian, meskipun negara ini menganut sistem federasi dalam konteks hubungan pusat dan daerah. Sedangkan Bangladesh yang menganut sistem negara kesatuan dan telah melakukan desentralisasi sejak cukup lama, memiliki 43 kementerian. Yang perlu digarisbawahi, Bangladesh sampai saat ini memiliki dinamika hubungan pusat dan daerah yang sangat dinamis. Tarik menarik kewenangan masih sangat intensif terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di negara ini. Sampai sejauh ini, pemerintah pusat di Bangladesh masih cukup mendominasi banyak kewenangan sehingga tidak mengherankan jika jumlah kementerian di pemerintah pusat masih sangat banyak (Paul dan Goel; 2010).

**Tabel 2.2****Perbandingan Jumlah Kementerian di Beberapa Negara Terpilih**

NEGARA	JUMLAH KEMENTERIAAN	PUSAT-DAERAH	JUMLAH PENDUDUK	PEMBAGIAN PEMERINTAHAN	GDP	E-GOV. RI (2012)
RR China	23	Kesatuan-Sentralisttis	1,343,239,923	23 Provinces, 5 Autonomus Region And 4 Municipalities	\$11.3 Trillion (2011 est.)	78
India	64*	Federasi	1,205,073,612 (July 2012 est.)	26 States	\$4.421 Trillion (2011 est.)	125
Brazil	24	Federsi	199,321,413 (July 2012 est.)	26 States And 1 Federal District	\$2.294 Trillion (2011 est.)	59
USA	15	Federasi	313,847,46	50 States And 1 District	\$15.08 Trillion (2011 est.)	5
UK	26	Kesatuan-Desentralistis	63,047,162	27 two-tier counties, 32 London boroughs and 1 City of London or Greater London, 36 metropolitan districts, 56 unitary authorities	\$2.288 Trillion (2011 est.)	3
Sweden	26	Kesatuan-Desentralistis	9,103,788	21 Counties	\$384.7 Billion (2011 est.)	7
Korea	17	Kesatuan-Desentralistis	48,860,500 (July 2012 est.)	9 Provinces	\$1.554 Trillion (2011 est.)	1
Japan	11	Kesatuan-Desentralistis	127,368,088 (July 2012 est.)	47 Prefectures	\$4.444 Trillion	18
Malaysia	24	Federasi	29,179,952 (July 2012 est.)	13 States	\$463.7 Billion (2011 est.)	40
Thailand	26	Kesatuan-Desentralistis	67,091,089 (July 2012 est.)	77 Provinces	\$602.2 Billion (2011 est.)	92
Bangladesh	43	Kesatuan-Desentralistis	161,083,804 (July 2012 est.)	7 Divisions	\$283.5 Billion (2011 est.)	150
Australia	26	Federasi	23.114.984 (2012)	6 States		8



<b>Indonesia</b>	<b>34</b>	Kesatuan-Desentralistis	248,645,008 (July 2012 est.)	<b>34 Provinces</b>	\$1.125 trillion (2011 est.)	<b>97</b>
------------------	-----------	-------------------------	---------------------------------	---------------------	------------------------------	-----------

## D. Pergeseran Tata Kelola Pemerintahan

Pengelolaan urusan pemerintahan juga terkait dengan pergeseran tata kelola pemerintahan. Jika di masa lalu negara (*government*) merupakan aktor yang sangat dominan dalam pengelolaan urusan public, saat ini peran masyarakat dan kalangan swasta dalam penyelenggaraan pemerintahan tidak dapat diabaikan begitu saja (*governance*). Dengan demikian, rancang bangun kelembagaan kementerian pemerintah pusat dalam kajian ini juga didasarkan pada prinsip bahwa pemerintah bukan lagi satu-satunya aktor dalam mengatur urusan publik. Sebaliknya, kajian ini juga tidak sepenuhnya didasarkan pada keyakinan bahwa peran negara harus minimal atau bahkan absen dalam pengelolaan barang-barang yang bersifat publik (*public goods*) dan barang-barang yang bersifat umum (*common goods*). Dalam *governance*, dengan demikian, pemerintah harus memiliki kemampuan untuk membuat dan menegakkan regulasi, selain kemampuan untuk memberikan pelayanan public (Fukuyama; 2013).

Perubahan peran negara tersebut setidaknya disebabkan oleh dua faktor (Dwiyanto, 2004). Pertama, menguatnya *democratic governance* yang membuat proses kebijakan publik tidak lagi dapat didominasi oleh negara saja. Pelibatan aktor-aktor di luar pemerintah dilakukan karena tuntutan kualitas kebijakan yang semakin tinggi, dengan asumsi bahwa mereka memiliki informasi, pengalaman, dan *tacit knowledge* yang lebih baik daripada aktor-aktor yang selama ini memiliki otoritas yang sah. Kedua, semakin banyaknya kebutuhan masyarakat seperti barang-barang publik dan semi publik yang tidak dapat dipenuhi oleh pemerintah, sehingga berbagai organisasi masyarakat sipil, asosiasi sukarela, dan swasta mengambil alih peran pemerintah dalam menyediakan barang-barang tersebut.

Dengan adanya pola relasi yang melibatkan berbagai aktor tersebut, negara hanya berfungsi sebagai katalisator bagi beberapa urusan (Utomo, 2007). Peran serta masyarakat dalam pengelolaan urusan publik dari hulu sampai hilir sangat perlu untuk dikembangkan. Sebagai contoh, masyarakat dilibatkan tidak saja dalam proses pembuatan kebijakan publik, tapi juga dalam tahapan monitoring dan evaluasi kebijakan publik tersebut. Contoh yang lain, negara berbagi peran dengan *self-governing communities* yang memiliki lembaga tersendiri dalam mengelola urusan mereka, misalnya Subak di Bali dan Nagari di Padang ataupun urusan lain yang bersifat lintas sosial seperti pengelolaan zakat untuk kaum Muslim. Untuk sektor swasta, pemerintah berperan dengan memfasilitasi aktivitas sektor swasta sehingga mereka semakin tertarik untuk mengembangkan usahanya dan mampu menyediakan barang-barang yang tidak mampu disediakan oleh negara. Pembagian peran seperti ini akan menjamin pelaksanaan fungsi dan peran negara secara lebih optimal sehingga negara tidak akan dikategorikan sebagai negara gagal (*failure state*). Seperti yang disampaikan Bates (2007), selain negara kehilangan monopoli atas sarana kekerasan, indikator lain dari negara gagal adalah bahwa yang seharusnya menjadi menyediakan pelayanan publik, justru menjadi predator terhadap masyarakat dan kelompok swasta.

Lebih lanjut, peran pemerintah yang ideal dapat diukur dari beberapa paramater, yaitu kemampuan pemerintah dalam melibatkan peran masyarakat dan swasta, peran dalam membuat dan menegakkan regulasi, terciptanya efektivitas pemerintahan, adanya mekanisme baku terkait dengan akuntabilitas, dan peran dalam menciptakan stabilitas politik (Kaufmann et al; 1999). Parameter-parameter inilah yang kemudian diterjemahkan lebih lanjut sebagai konsep tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*) yang meliputi beberapa prinsip, seperti:

1. Partisipasi

2. Aturan hukum
3. Transparansi
4. Responsif
5. Persamaan
6. Efektif dan efisien
7. Akuntabel
8. Berkelanjutan.

Yang perlu digarisbawahi, meskipun telah terjadi pergeseran dalam tata kelola pemerintahan yang membawa konsekuensi pemerintah bukan lagi aktor tunggal yang dominan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, hal ini tidak berarti bahwa pemerintah tidak memiliki kewajiban minimal terkait dengan pemenuhan hak-hak dasar warga negara. Konstitusi di Indonesia telah secara eksplisit telah menyebutkan hak-hak dasar bagi warganegara yang harus dipenuhi oleh pemerintah. Bahkan Indonesia juga telah meratifikasi kesepakatan internasional tentang penjaminan hak sipil dan politik serta hak ekonomi, sosial dan budaya agar manusia terlindungi dari martabat dan kesejahteraannya. Kedua pengaturan inilah yang menjadi dasar bagi pemerintah untuk menjamin pemenuhan hak-hak minimal warganegara atau untuk menjamin barang-barang public (*public goods*).

Pemerintah dapat melakukan berbagai peran dalam rangka menjamin hak-hak dasar warganegara dengan cara menghormati, melindungi dan memenuhi hak sipil dan politik (misalnya hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak untuk tidak diperbudak, hak atas kebebasan dan keamanan pribadi, hak atas kedudukan yang sama di muka hukum, hak atas kebebasan berpikir, beragama dan berkeyakinan, hak atas kebebasan berpendapat, hak atas kebebasan berkumpul, serta hak anak (untuk mendapatkan perlindungan dan jaminan) dan hak ekonomi, sosial, dan budaya (misalnya hak atas pekerjaan, hak mendapatkan program pelatihan, hak mendapatkan kenyamanan dan kondisi kerja yang baik, hak

membentuk serikat buruh, hak menikmati jaminan sosial, hak mendapatkan perlindungan pada saat dan setelah melahirkan, hak atas standar hidup yang layak, hak terbebas dari kelaparan, hak mendapatkan standar kesehatan fisik dan mental yang tinggi, hak atas pendidikan, dan hak untuk berperan serta dalam kehidupan budaya serta menikmati manfaat dari kemajuan ilmu pengetahuan dan aplikasinya).

Fungsi minimal dari pemerintah untuk menjamin pertahanan, keamanan, hak-hak dasar warganegara dan kesejahteraan sosial akan sangat menentukan derajat relevansi negara terhadap kebutuhan rakyat atau kondisi kebernegeraan (*stateness*) di tengah semakin tidak terbendungnya peran dari masyarakat sipil dan swasta. Pemerintah sebagai perwujudan dari negara harus dapat memenuhi barang-barang publik agar tidak terjebak ke dalam kondisi negara gagal karena negara kalah melawan dominasi swasta dan masyarakat sipil. Dalam konteks barang-barang umum (*common goods*), pemerintah juga perlu untuk memiliki peran yang lebih signifikan dalam mengelola sektor yang dianggap strategis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial, misalnya kehutanan, pertambangan, pertanian dan industri. Dengan demikian, *stateness* menjadi prinsip utama untuk menghindari terjadinya apa yang disebut oleh Hardin (1968) sebagai "tragedi bersama" (*tragedy of the common*) yang merupakan salah satu cerminan dari kegagalan negara dalam mengelola *common goods*.

## **E. Perkembangan Lingkungan Strategis**

Teori kontingensi dalam organisasi mengajarkan bahwa setiap organisasi harus menyesuaikan diri dengan perkembangan lingkungan strategis di sekitarnya. Hal ini sangat penting agar organisasi yang ada akan mampu menjawab dan sesuai dengan tuntutan lingkungan strategisnya. Dalam konteks organisasi



pemerintahan, organisasi pemerintahan harus mampu menjawab masalah dan tantangan lingkungan nasional dan global. Berikut ini gambaran singkat dari beberapa contoh tantangan dan masalah dalam skala nasional dan global yang harus dihadapi oleh organisasi pemerintah.

Dunia yang semakin tak terbatas seiring dengan perkembangan teknologi komunikasi dan informasi merupakan lingkungan yang harus dihadapi oleh organisasi pemerintah. Berbagai nilai-nilai politik dan demokrasi yang baru, seperti penghormatan kepada hak asasi manusia, kesadaran gender, dan pembangunan yang ramah lingkungan telah menjadi nilai bersama warga dunia. Berbagai kesepakatan tentang arah pembangunan baik di tingkat global maupun regional juga telah dibuat, misalnya kesepakatan tentang Tujuan-Tujuan Pembangunan Milenium (MDGs) dan terbentuknya Komunitas ASEAN (*ASEAN community*). Berbagai problematika juga telah memiliki jangkauan yang bersifat global, misalnya terorisme, kejahatan terorganisir lintas nasional, penebangan hutan, pemanasan global, bencana alam dan krisis ekonomi.

Di tingkatan nasional, proses demokratisasi dan desentralisasi telah membuat kondisi politik, sosial dan ekonomi masyarakat menjadi sangat dinamis. Kebebasan berekspresi yang dijamin dan pers yang juga bebas membuat masyarakat dapat melakukan kontrol dan menyampaikan aspirasi serta partisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan secara lebih leluasa, sehingga transparansi dan akuntabilitas organisasi pemerintah menjadi suatu keharusan. Namun demikian, serangkaian problematika juga sudah di depan mata, misalnya penurunan kesadaran masyarakat tentang Pancasila dan nilai-nilai kebangsaan lainnya, konflik antar kelompok dalam Pilkada, serta konflik antar daerah dalam memperebutkan wilayah.

Dalam bidang ekonomi secara umum, di tengah pertumbuhan ekonomi dan penambahan kelas menengah, kita masih dihadapkan pada problem ketimpangan yang sangat akut antara si kaya dan si miskin, kurang kompetitifnya produk-produk dalam negeri kita, fluktuasi nilai tukar uang dan harga minyak dunia. Sedangkan di bidang infrastruktur, transportasi, komunikasi dan bidang lainnya masih tetap harus dipacu seiring dengan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui upaya pendidikan dan kesehatan. Sementara itu, posisi geografis Indonesia di lintasan jalur geologi yang aktif membuat potensi bencana alam seperti gempa dan gunung meletus sedemikian tinggi sehingga dibutuhkan kesiapan baik secara kelembagaan, sumber daya manusia, teknologi, serta manajemen untuk mengatasi dan mengantisipasinya.

Pada bidang pertanian dan perdagangan, praktek perdagangan bebas yang cenderung menghilangkan perlakuan non-tariff barrier telah berdampak besar terhadap sektor pertanian Indonesia, baik di tingkat mikro (usaha tani) maupun di tingkat makro (nasional-kebijakan). Dalam konteks ini, peranan negara diperlukan untuk meningkatkan daya saing komoditas pertanian dengan karakteristik yang sesuai keinginan konsumen dan memiliki daya saing yang tinggi, baik di pasar domestik ataupun pasar ekspor.

Pada bidang lain, Indonesia juga dihadapkan pada tantangan yang serius yakni aneka kejahatan yang bersifat trans nasional (*trans-national crime*) seperti: perdagangan narkoba, penyelundupan senjata, penyelundupan (people smuggling) dan perdagangan manusia (*human trafficking*), terorisme, dan lainnya. Dengan lingkungan geografis yang bersifat keluatan maka akan menjadikan Indonesia sebagai tempat yang nyaman bagi transaksi dan juga arus lalu lintas berbagai perdagangan terlarang tersebut. Selain itu, Indonesia juga masih dihadapkan suatu persoalan yang sangat rumit terkait dengan pengelolaan perbatasan yang terhampar sangat luas. Wilayah nusantara yang terhampar

sangat luas, sepanjang batas Antara east coast and west coast di USA memiliki batas wilayah territorial dengan beberapa Negara lain jelas menyisakan problematika yang rumit dan membutuhkan penanganan yang serius kalau tidak ingin peristiwa hilangnya pulau Sipadan dan Ilgitan terulang kembali. Persoalan-persoalan ini juga sering berakibat terhadap pasang dan surut hubungan diplomatik dengan Negara-negara tetangga kita.

Pengelolaan kelembagaan pemerintah di beberapa negara juga secara tegas menunjukkan bahwa desain kelembagaan diarahkan untuk merespon perkembangan lingkungan strategis. Contoh yang paling mudah adalah desain kelembagaan pemerintah yang diadopsi oleh Korea Selatan. Pada tahun 2008-2013, negara ini memiliki Kementerian Ekonomi Pengetahuan (*Ministry of Knowledge Economy*) sebagai penggabungan dari Kementerian Perdagangan, Kementerian Industri dan Energi, Kementerian Informasi dan Komunikasi, dan Kementerian Ilmu Pengetahuan dan Tehnologi. Kementerian Ekonomi Pengetahuan diharapkan akan dapat mendorong pengembangan produktivitas ekonomi dari sektor pengetahuan/informasi dan bukan lagi pada sektor pertanian atau industri seperti yang lazim dipilih oleh banyak negara. Pada tahun 2013, kementerian ini kemudian diubah menjadi Kementerian Perdagangan, Industri, dan Energi. Kementerian Ekonomi Pengetahuan telah memainkan peran yang sangat penting bagi perkembangan ekonomi di negara ini. Salah satu peran yang dimainkan oleh kementerian ini adalah pengembangan industri tehnologi informasi dan industri musik sehingga Korea Selatan mampu mengambil keuntungan ekonomi yang sangat besar dari kedua sektor ini. Bahkan dalam banyak catatan sudah mampu mengalahkan Negara kompetitornya, USA dan Jepang.

Di Indonesia sendiri, sejak Kabinet Pembangunan I di era Presiden Suharto sampai Kabinet Indonesia Bersatu II di era Presiden SBY, terdapat beberapa kementerian

yang mencerminkan sebuah respon dari pemerintah terhadap perkembangan lingkungan yang ada. Beberapa diantaranya adalah:

1. Kementerian Negara Urusan HAM/Hukum dan HAM
2. Kementerian Negara Urusan Peranan Wanita/Pemberdayaan Perempuan/Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
3. Kementerian Negara Pendayagunaan Aparatur Negara
4. Kementerian Negara Lingkungan Hidup/Kepala Badan Pengendalian Dampak Lingkungan (Bappedal)
5. Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif/Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi/Pariwisata, Seni dan Budaya/Kebudayaan dan Pariwisata
6. Kementerian Riset dan Tehnologi/Kepala Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi.
7. Kementerian Agraria dan Kepala Badan Pertanahan Nasional, dst

## **F. Pemerintahan yang Efektif**

Prinsip efektivitas dan efisiensi menjadi sangat penting dalam proses mendesain kelembagaan pemerintah pusat untuk menghindari adanya duplikasi dan tumpang tindih tugas dan fungsi ini. Saat ini, terdapat berbagai bentuk duplikasi dan tumpang tindih kelembagaan baik antar kelembagaan pemerintah pusat maupun antara kelembagaan pemerintah pusat dan kelembagaan pemerintah daerah. Hal ini terjadi karena berbagai faktor. Pertama, satu regulasi tidak sinkron dengan regulasi lain, misalnya PP No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan yang tidak sesuai dengan UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan atau dengan UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan. Sebab lain adalah inkonsistensi dalam

pengelompokkan urusan, dimana sebagian urusan dikelompokkan berdasarkan siklus manajemen dan sebagian lain dikelompokkan berdasarkan obyek kebijakan. Yang ketiga, kondisi ini juga disebabkan karena adanya perebutan urusan-urusan yang bersifat money generating oleh berbagai lembaga pada satu sisi, dan adanya lempar tangan untuk urusan-urusan yang bersifat pengeluaran atau pembiayaan pada sisi yang lain.

Penataan kementerian juga masih menyisakan problematika dalam pembagian beban tugas dan fungsi. Beberapa isu yang sifatnya cross cutting yang melibatkan banyak kementerian dan lembaga sering juga ditemukan duplikasi dalam program dan kegiatan. Satu contoh yang sangat jelas adalah penanganan problematika kemiskinan ternyata melibatkan lebih dari 16 (enam belas) K/L. Isu lain adalah terkait dengan masalah kelautan, terutama dalam keamanan wilayah laut juga terdapat 14 instansi pemerintah yang memiliki tanggung jawab dalam masalah keamanan laut. Seluruh instansi tersebut mengklaim kewenangannya masing-masing sehingga sering menimbulkan ketidakefektifan dalam penanganan persoalan kelautan. Sering ada complain seorang pelaut atau nelayan yang beberapa kali ditangkap oleh instansi yang berbeda-beda dalam kurun waktu yang hampir bersamaan.

Secara teoritik, duplikasi dan tumpang tindih seperti itu dapat diminimalisir dengan mengacu pada beberapa pertanyaan berikut ini (Hicks dalam Silalahi, 2002):

1. *What is my position in the organization?*
2. *What are organizational tasks or functions?*
3. *To whom am I accountable?*
4. *Who is accountable?*



Selain itu, untuk menentukan tugas dan fungsi masing-masing organisasi pemerintah, kita juga dapat meminjam pendekatan yang ditawarkan oleh Mintzberg (1985), yakni:

1. *The strategic apex*: fungsi yang dimiliki pemimpin puncak (top manajemen) sebagai penanggungjawab keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya.
2. *The middle line*: fungsi yang berperan menterjemahkan kebijakan-kebijakan top manajemen untuk selanjutnya disampaikan kepada unit operating core untuk ditindaklanjuti.
3. *The supporting staf*: fungsi pemberian dukungan untuk tugas organisasi secara keseluruhan.
4. *The technostructure*: fungsi merumuskan kebijakan-kebijakan pimpinan dengan mengkaji dan menyarankan berbagai pedoman-pedoman/standardisasi-standardisasi tertentu.
5. *The operating core*: fungsi pelaksana tugas pokok organisasi yang berkaitan dengan pelayanan langsung kepada masyarakat/ pihak yang dilayani.

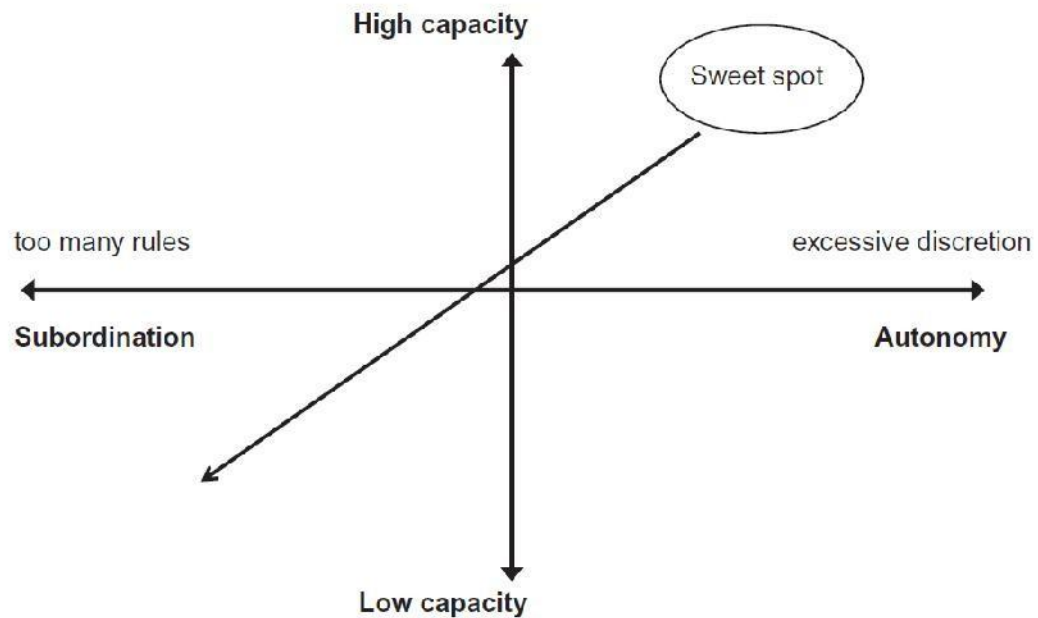
Dengan mengacu pada teori-teori di atas, dalam mendesain kelembagaan pemerintah pusat, kajian ini sangat mempertimbangkan faktor internal terkait dengan berbagai pertanyaan yang fokus pada masing-masing unit, misalnya dimana letak dan peran suatu unit dalam desain besar kelembagaan yang ada, unit apa melakukan apa, unit apa bertanggung jawab terhadap apa, dan unit apa yang harus akuntabel. Selain itu, desain kelembagaan pemerintah pusat juga perlu mempertimbangkan faktor eksternal terkait dengan beberapa pertanyaan yang fokus pada desain besar dari kelembagaan pemerintah pusat, misalnya dimana letak suatu unit, bagaimana relasi satu unit dengan unit yang lain, bagaimanakah urusan-urusan yang ada dibagi dalam unit-unit, dan lain-lain. Kedua faktor inilah yang akan sangat menentukan bentuk dari mesin pemerintahan (*the machinery of*

*government*) yang ada. Dengan demikian, mesin pemerintahan ini memudahkan koordinasi sehingga perilaku masing-masing unit dapat diperkirakan.

Dalam menata mesin pemerintahan yang sudah ada, kita dapat mengikuti beberapa prinsip penataan organisasi pemerintah yang telah dirumuskan oleh LAN (2012), yaitu tepat ukuran (*right sizing*), tepat fungsi (*right function*), dan tepat aturan dan perilaku (*right behaviour*). Hal ini dapat dilakukan dengan berbagai cara. Pertama adalah cara mandiri (*stand alone*), yaitu dengan mempertahankan keberadaan unit-unit utama tertentu. Kedua adalah cara merger atau konsolidasi, yaitu dengan menggabungkan beberapa unit. Ketiga adalah cara akuisisi, yaitu pengambilalihan kepemilikan atau pengendalian aset dari unit yang ada sebelumnya. Keempat adalah cara likuidasi, yaitu dengan membubarkan unit-unit tertentu. Selain itu juga terdapat cara pengalihan fungsi atau tanggung jawab dari satu unit ke unit yang lain atau bahkan dari satu unit ke kalangan masyarakat atau pihak swasta. Sebagai tambahan, penataan kelembagaan pemerintah pusat sebenarnya dapat terjadi kapan saja. Namun demikian, penataan kelembagaan pemerintah pusat yang paling signifikan biasanya terjadi setelah perubahan pemerintahan hasil pemilu.

Dalam konteks yang lebih umum, menurut Fukuyama (2004), terdapat setidaknya dua prinsip utama dalam mendesain kelembagaan pemerintah yang ideal. Yang pertama adalah pemerintah harus memiliki kapasitas yang tinggi pada satu sisi dan pemerintah perlu memberikan diskresi yang besar kepada masyarakat dan swasta pada sisi yang lain. Kapasitas pemerintah, masih menurut Fukuyama (2013), dapat diukur dari berbagai variabel, misalnya ukuran-ukuran prosedural dalam birokrasi pemerintah, ukuran-ukuran kapasitas (misalnya dalam menarik pajak, mengelola sumberdaya dan SDM di birokrasi), dan ukuran-ukuran hasil (*output*). Yang selama ini terjadi adalah banyak kapasitas pemerintah sangat rendah pada satu sisi dan pemerintah terlalu banyak membuat regulasi pada sisi

yang lain sehingga membuat peran dan fungsi pemerintah berjalan tidak secara efektif.



Sumber: Fukuyama (2004)

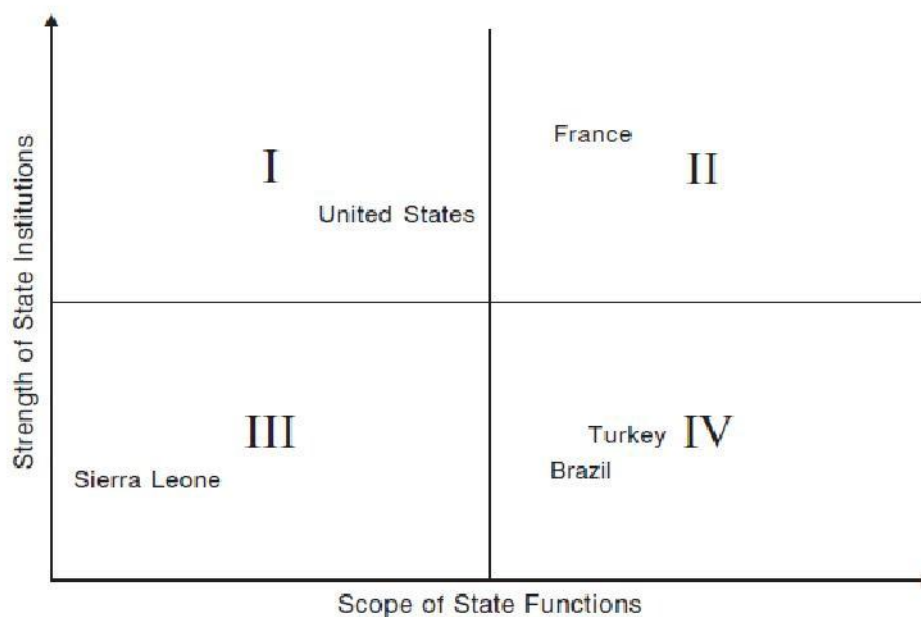
**Gambar 2.1**

### Desain Kelembagaan Yang Ideal

Yang kedua adalah pemerintah perlu mempertimbangkan kekuatan kelembagaannya pada satu sisi dan jangkauan fungsi pemerintah pada sisi yang lain. Sebagai contoh, pemerintah perlu membatasi jangkauannya apabila masyarakat dan kalangan swasta dapat mengambil peran dalam mencukupi kebutuhan masyarakat seperti yang telah dijelaskan di atas. Contoh yang lain, pemerintah perlu memperkuat kelembagaannya dalam berbagai bentuk, misalnya koordinasi antar sektor dan desentralisasi kewenangan agar kapasitas pemerintah (governability) dapat selalu ditingkatkan.

Terkait dengan kapasitas dan diskresi pemerintah, masih menurut Fukuyama, terdapat empat model negara terkait dengan kekuatan negara dan daya

jangkaunya ke rakyat. Yang pertama adalah negara dengan kekuatan yang tinggi dan daya jangkau yang sempit, yaitu Amerika Serikat. Yang kedua adalah negara dengan kekuatan yang tinggi dan daya jangkau yang luas, misalnya Perancis. Yang ketiga adalah negara dengan kekuatan yang rendah dan daya jangkau yang sempit, seperti Sierra Leone. Yang keempat adalah negara dengan kekuatan yang rendah dan daya jangkau yang luas, seperti Brasil dan Turkey. Dalam konteks kelembagaan pemerintah pusat, idealnya kelembagaan pemerintah pusat ke depan memiliki kekuatan yang tinggi dan daya jangkau yang rendah karena sebagian kewenangan pemerintah pusat telah terdesentralisasi ke daerah. Dengan kata lain, kelembagaan pemerintah pusat idealnya memiliki kapasitas yang sangat tinggi, namun dengan cakupan kewenangan yang terbatas.

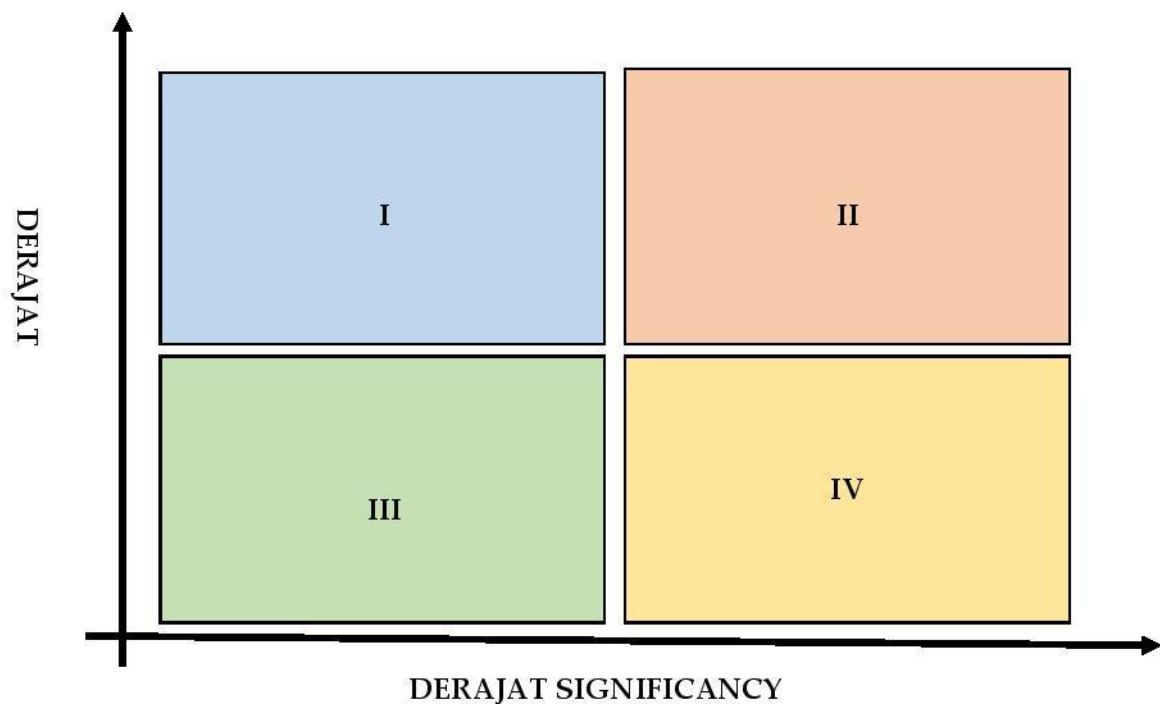


Sumber: Fukuyama (2004)

**Gambar 2.2**

**Empat Model Negara Berdasar Kekuatan Dan Jangkauan Ke Rakyat**

Pendekatan lain yang lebih spesifik dalam melihat desain kelembagaan pemerintah ditawarkan oleh Peter Self (dalam *Salvatore Schiavo-Campo and Pachampet Sundaram, 2001*). Menurutnya, penataan organisasi pemerintah pusat perlu memperhatikan dua variabel utama yakni, derajat/tingkat *significance* (penting atau tidak penting) sebuah urusan pemerintahan dan tingkat hirarki/birokrasi yang dibutuhkan untuk melaksanakan urusan pemerintahan tersebut (hierarkhis atau longgar). Kombinasi antara derajat significance dan derajat hirarki akan menghasilkan kuadran seperti terlihat pada Gambar 2.3 berikut.



Sumber : Diadaptasi dari Peter Self, 1977

**Gambar 2.3**

**Kudran Penataan Organisasi Pemerintah Pusat**

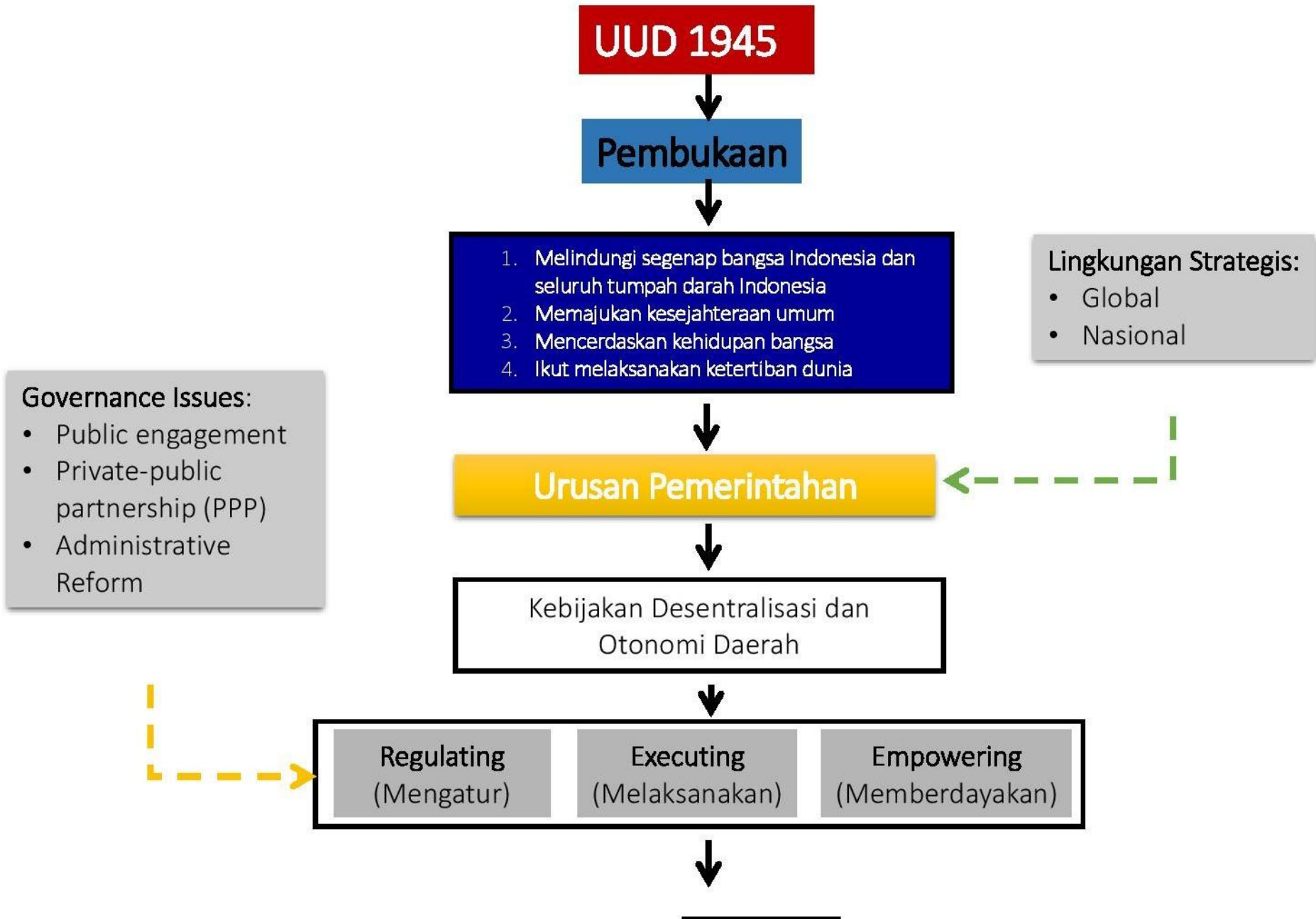


Kuadran I adalah wilayah dimana urusan pemerintahan mempunyai derajat hierarkhi yang tinggi, namun urusan tersebut memiliki derajat signifikansi yang rendah. Kuadran II adalah wilayah dimana urusan pemerintahan mempunyai derajat hierarkhi dan derajat signifikansi yang tinggi. Kuadran III adalah wilayah dimana urusan pemerintahan mempunyai derajat hierarkhi dan derajat signifikansi yang rendah. Sedangkan kuadran IV adalah wilayah dimana urusan pemerintahan mempunyai derajat hierarkhi yang rendah, namun urusan tersebut memiliki derajat signifikansi yang tinggi. Konsep ini sangat membantu untuk mengidentifikasi urusan-urusan pemerintah yang perlu dikelola oleh lembaga pemerintah pusat, atau pemerintah daerah, atau baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Konsep ini juga sangat membantu untuk mengidentifikasi sejauh mana kewenangan yang dimiliki oleh kelembagaan pemerintah pusat, apakah sebatas peran regulatif, atau lebih jauh dari itu, yaitu peran penyedia pelayanan dan peran pemberdayaan.

## **G. Kerangka Pikir**

Dari berbagai uraian teori dan konsep di atas, terdapat beberapa hal mendasar yang menjadi kerangka pikir dalam kajian ini. Yang pertama dan utama adalah bahwa desain kelembagaan pemerintah pusat yang dirumuskan didasarkan pada tujuan berbangsa dan bernegara seperti yang tercantum dalam pembukaan konstitusi. Tujuan besar ini kemudian dijabarkan lebih lanjut di dalam batang tubuh konstitusi. Dari sinilah berbagai urusan yang menjadi tanggung jawab pemerintah dapat diidentifikasi. Namun demikian, pemahaman terhadap konstitusi dalam kajian ini tidak bersifat statis. Dengan demikian, kajian ini juga memperhatikan variabel lingkungan strategis yang sangat mempengaruhi semua hal yang terkait dengan urusan pemerintah. Konsep dasar yang berikutnya yang sangat diperhatikan dalam kajian ini adalah pembagian urusan pemerintahan,

baik yang bersifat vertikal (antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah), maupun yang bersifat horisontal (terkait dengan *governance issues*). Kedua variabel ini sangat mempengaruhi peran dan fungsi pemerintah. Seperti yang telah diuraikan di atas, kajian ini mengkategorikan peran dan fungsi pemerintah dalam tiga kelompok besar, yaitu pengaturan (*regulating*), pelaksanaan (*executing*), dan pemberdayaan (*enforcing*). Dalam merumuskan desain kelembagaan kementerian pemerintah pusat ini, prinsip efisiensi dan efektivitas juga akan menjadi pertimbangan penting agar terbentuk mesin pemerintahan yang efektif dan efisien pada periode kepemimpinan nasional di tahun 2014-2019.





**Gambar 2.4**  
**Kerangka Pikir Penataan Kelembagaan**

**A. Pendahuluan: Arah Pembangunan ke Depan?**

Bagian ini mendiskusikan arah pembangunan dan tantangan-tantangan yang dihadapi oleh pemerintah Indonesia. Sebagai sebuah negara yang sedang dalam transisi demokrasi dan keluar dari berbagai krisis, Indonesia dihadapkan pada berbagai pilihan tentang arah masa depan yang akan dituju. Bagaimana sesungguhnya gambaran Indonesia di masa depan yang menjadi cita-cita bangsa ini? Jawaban dari pertanyaan ini bisa dilacak baik secara normatif seperti yang sudah tertuang dalam Pembukaan UUD 1945 dan nilai-nilai luhur Pancasila maupun yang secara empiris dan dinamis sedang berkembang dalam gagasan kekinian di masyarakat.

Dalam Pembukaan UUD 1945 telah ditegaskan bahwatujuan dibentuknya pemerintah negara Indonesia adalah: (1) melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia; (2) memajukan kesejahteraan umum; (3) mencerdaskan kehidupan bangsa; dan (4) ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Secara ideologis, Indonesia dibangun untuk mewujudkan nilai-nilai moral Pancasila. Yudi Latif dalam bukunya yang berjudul “Negara Paripurna: Historisitas, Rasionalitas dan Aktualitas Pancasila” (2012) mencoba menggambarkan harapannya akan Indonesia yang paripurna. Yudi Latif menggagasnya dengan kembali ke nilai-nilai yang telah dikembangkan dalam Pancasila dengan ciri-ciri



sebagai berikut: Ketuhanan yang Berkebudayaan; Kemanusiaan yang Universal; Persatuan dalam Kebhinekaan; Demokrasi Permusyawaratan; dan Keadilan Sosial.

Pada tataran empiris yang berkembang dalam masyarakat, gagasan tentang arah pembangunan masa depan Indonesia mulai menjadi wacana yang terus menguat. Dorodjatun Kuntjoro-Jakti (2012:223) mengungkapkan arah pembangunan Indonesia dalam bukunya yang berjudul “Menerawang Indonesia pada Dasawarsa Ketiga Abad ke-21”. Menurutnya, Negara Kesatuan Republik Indonesia harus menjadi “Pusat Kebangkitan ASEAN” agar dapat ikut aktif menciptakan kehidupan masyarakat yang adil, makmur, berdaulat dan bersatu. Sementara itu, menurut Yayasan Indonesia Forum, Visi Indonesia 2030 adalah menjadi 5 besar dunia dalam kelompok negara maju setelah China, India, AS, dan Uni Eropa.

Visi Indonesia 2030 diharapkan akan menjadi kenyataan dengan adanya pencapaian berikut: pertumbuhan ekonomi riil rata-rata 7,62 %, laju inflasi 4,95 %, dan pertumbuhan penduduk rata-rata 1,12 % per tahun. Pada tahun 2030, dengan jumlah penduduk sebesar 285 juta jiwa, produk domestik bruto (PDB) Indonesia mencapai 5,1 triliun dollar AS. Sementara itu, Visi Indonesia 2033 mengajukan gagasan pembangunan jangka panjang dengan target pada 2033 akan terwujud Indonesia yang sejahtera, Indonesia dengan kemakmuran yang tersebar dan keadilan yang merata.<sup>1</sup>

Untuk mewujudkan Indonesia berdasarkan Pembukaan UUD 1945, Pancasila maupun bangunan Visi Indonesia tersebut, tantangan yang dihadapi di masa depan semakin kompleks. Bentuk tantangan bukan saja berasal dari perubahan yang terjadi di tingkat global, melainkan juga

---

<sup>1</sup> <http://www.antaraneews.com/berita/230656/visi-2033-diluncurkan>

perubahan yang berasal dari dalam negeri. Di depan mata, tantangan yang dihadapi antara lain: globalisasi dan persaingan internasional, agenda pembangunan global, demokratisasi dan tuntutan masyarakat, desentralisasi dan penguatan pemerintah daerah, serta perkembangan teknologi informasi dan modernisasi pemerintahan.

## **B. Tantangan 1: Globalisasi dan Persaingan Ekonomi Internasional**

Salah satu tantangan besar yang dihadapi masa kini dan masa depan sebuah pemerintah, khususnya Indonesia, adalah globalisasi dan persaingan ekonomi internasional. Pembangunan ekonomi Indonesia yang masih bertumpu pada investor baik domestik maupun internasional masih terkendala oleh kondisi birokrasi yang tidak kondusif terhadap dunia usaha. Berbagai indikator yang dihasilkan oleh lembaga-lembaga internasional menunjukkan bahwa posisi Indonesia masih sangat memprihatinkan.

Berikut ini adalah beberapa indikator yang menunjukkan tidak kondusifnya Indonesia terhadap investor dan kegiatan bisnis :

1. *Rendahnya daya saing internasional.* Daya saing Indonesia yang berkaitan dengan urusan bisnis masih sangat rendah. Untuk “*Doing Business*”, posisi Indonesia masih berada di urutan 161 pada tahun 2005 dan memburuk pada tahun 2007. Sementara itu, pada tahun 2013, posisi Indonesia sedikit membaik dengan urutan ke 128 dari 185 negara yang disurvei.

**Tabel 3.1**

**Tingkat Daya Saing Internasional**

No	Indikator	Rank 2010	Rank 2012	Rank 2013
1.	<i>Starting a business (Mulai berusaha) *)</i>	161	155	166
2.	<i>Dealing with construction permits (Ijin Konstruksi/IMB) *)</i>	61	71	75
3.	<i>Getting electricity (Mendapatkan daya Listrik) *)</i>	-	161	147
4.	Registering property (Pendaftaran Properti)	95	99	98
5.	Getting credit (Mendapatkan Kredit) **)	113	126	129
6.	Protecting investors (Perlindungan Investor)	41	46	49
7.	<i>Paying taxes (Pajak) *)</i>	126	131	131
8.	Trading across borders (eksport dan Import)	45	39	37
9.	Enforcing contracts (Penegakan kontrak) **)	154	156	144
10.	Resolving insolvency (2010: Closing a business) **)	142	146	148
	RANK Doing Bussiness	122	129	128

Sumber: World Bank, 2013

2. *Indeks persepsi korupsi.* IPK merupakan indikator penting lain untuk melihat seberapa kondusif kondisi sebuah negara untuk menjalankan bisnis. IPK Indonesia nampak tidak mengalami perbaikan yang signifikan dalam lima belastahun terakhir ini. Pada tahun 1998, peringkat korupsi Indonesia berada di urutan 80 dari 85 negara yang disurvei. Untuk Indeks Persepsi Korupsi pada tahun tersebut adalah 2.0. Setelah berjalan selama sepuluh tahun, pada tahun 2008 peringkat

Indonesia masih di urutan 126 dari 180 negara yang disurvei, sementara IPK-nya hanya menjadi 2.6. Pada tahun 2012, peringkat Indonesia adalah 118 dari 176, dan IPK-nya adalah 32. Fakta ini menunjukkan bahwa Indonesia masih dipandang sebagai negara yang belum secara efektif bisa menjalankan pemerintahan yang bersih, meski secara empiris Indonesia melakukan langkah-langkah yang sangat fundamental dalam memberantas korupsi.

**Tabel 3.2**

**Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Tahun 2012**

World Rank	Asia-Pacific Rank	Country	Score
1	1	New Zealand	90
5	2	Singapore	87
7	3	Australia	85
14	4	Hong Kong	77
17	5	Japan	74
33	6	Bhutan	63
37	7	Taiwan	61
45	8	Korea (South)	56
46	9	Brunei	55
54	10	Malaysia	49
79	11	Sri Lanka	40
80	12	China	39
88	13	Thailand	37
94	14	India	36
94	14	Mongolia	36
105	16	Philippines	34
113	17	Timor-Leste	33
118	18	Indonesia	32
123	19	Vietnam	31

139	20	Nepal	27
139	20	Pakistan	27
144	22	Bangladesh	26
150	23	Papua New Guinea	25
157	24	Cambodia	22
160	25	Laos	21
172	26	Myanmar	15
174	27	Afghanistan	8
174	27	Korea (North)	8

Sumber: *Corruption Perception Index, Transparency International 2012*

Selain hal-hal tersebut, Indonesia nampaknya belum melakukan persiapan dengan serius dalam menghadapi persaingan perdagangan di tingkat regional dan global. Berikut ini adalah beberapa contoh persaingan regional dan global yang sedang kita hadapi:

3. *ASEAN Economic Community*. Tahun 2015 diharapkan *ASEAN Economic Community* sudah bisa diterapkan untuk negara-negara ASEAN. Ketika kesepakatan ini sudah dijalankan, arus jasa dan tenaga kerja antar anggota ASEAN bisa berjalan tanpa ada batasan. Di satu sisi, tenaga kerja profesional asing seperti dokter, dosen, peneliti, pengacara dan lain-lain bebas masuk ke Indonesia. Di sisi lain, tenaga kerja profesional Indonesia memiliki peluang besar untuk memasuki pasar tenaga kerja di negara ASEAN lainnya seperti Singapore, Malaysia, Thailand dan Philippine. Sayangnya, masyarakat dan dunia usaha belum menyadari sepenuhnya apa yang akan terjadi pada tahun 2015. Hal ini tidak lepas dari rendahnya sosialisasi dan persiapan yang dilakukan oleh pemerintah. Di tingkat pemerintah pusat dan pemerintah daerah, para



pejabat birokrasi banyak yang belum menyadari isu tersebut dan belum mengintegrasikannya dalam rencana pembangunan nasional dan daerahnya.

4. *ASEAN-China Free Trade Area*. Kesepakatan ini sudah ditandatangani pada 4 November 2002 dan dijalankan secara efektif pada 1 Januari 2010. ACFTA ini merupakan kesepakatan untuk menurunkan tarif barang-barang produk China yang akan dijual di negara-negara ASEAN maupun barang-barang produk negara ASEAN yang akan dijual di China. Apa yang kita lihat saat ini adalah derasnya aliran barang-barang China yang kemudian berimbas pada produk-produk domestik. Produk-produk domestik seperti tekstil, batik, sepatu dan elektronik sudah tergeser oleh produk-produk buatan China. Ini mengindikasikan bahwa persaingan global merupakan sesuatu yang tidak bisa dihindari, namun demikian perusahaan-perusahaan domestik Indonesia nampaknya belum mampu menghadapinya.

Kondisi yang memprihatinkan di atas menunjukkan bahwa Pemerintah nampak sekali belum menyiapkan regulasi dengan baik. Peran pemerintah yang seharusnya menjalankan fungsi fasilitasi dan pemberdayaan untuk pengusaha-pengusaha kecil dan menengah belum menunjukkan kinerjanya. Sentuhan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka mempersiapkan para pengusaha dalam menghadapi tantangan global belum nampak secara nyata.

Di tingkat internasional, institusi-institusi seperti WTO, World Bank, IMF memainkan peran dalam pembentukan kebijakan publik di banyak negara berkembang, termasuk Indonesia. Kehadiran lembaga-lembaga tersebut

sering dinilai sebagai kepentingan kapitalisme liberal yang merugikan pemerintah dan masyarakat Indonesia. “Trinitas” jahat tersebut terbukti menimbulkan persoalan seperti kerugian dalam perdagangan internasional, utang yang semakin membengkak, dan kebijakan-kebijakan publik yang tidak pro-rakyat kecil.

Pengembangan *ilmu pengetahuan, teknologi dan inovasi*. Salah satu kelemahan terbesar dalam persaingan global sekarang ini adalah rendahnya pengembangan IPTEK dan inovasi. Saat ini rencana tentang arah pengembangan IPTEK dan inovasi sangat tidak jelas sehingga Indonesia hanya menjadi pengguna dari produk-produk luar negeri. Pada gilirannya, tingkat persaingan produk Indonesia kalah dibandingkan produk yang dihasilkan oleh negara tetangga.

Berbicara tentang pengembangan IPTEK dan inovasi, Indonesia bisa belajar dari Negara Korea yang memiliki peta jalan (*road map*) yang jelas sejak awal pembangunan mereka. Penyiapan SDM, fokus pengembangan, dan infrastruktur untuk pengembangan industri disiapkan secara matang. Korea berkembang dari produk sederhana berupa industri peralatan rumah tangga menjadi industri elektronik. Keberhasilan tersebut membawa mereka menjadi produsen otomotif dan kemudian mengembangkan teknologi informasi yang sangat kompetitif dan menguasai pasar dunia.

Sebaliknya, pengalaman Indonesia di bidang pengembangan IPTEK mengalami titik balik sejak Orde Baru jatuh. Kebijakan pengembangan IPTEK yang sudah lama disiapkan di era Orde Baru ikut dihentikan. Industri strategis yang sudah dibangun dengan dana yang sangat besar melalui tahapan yang sangat sistematis mengalami kemandegan. Dengan

demikian, Pemerintah Indonesia memiliki pekerjaan rumah untuk membangun kembali IPTEK agar daya kompetisi Indonesia lebih tinggi.

Dengan adanya persaingan global tersebut, Pemerintah Pusat harus memperluas komitmennya untuk membuat kebijakan publik yang tidak hanya berorientasi ke dalam, melainkan harus berwawasan global dan internasional. Kelembagaan birokrasi yang selama ini belum mampu menyelesaikan masalah tersebut harus diperkuat. Fungsi-fungsi regulasi dan pemberdayaan bagi pengusaha harus dijalankan dengan baik.

### **C. Tantangan 2: Agenda Pembangunan Global**

Ada banyak agenda pembangunan global yang harus diakomodasi oleh pemerintah Indonesia. Hal ini tidak bisa dielakkan mengingat banyak komitmen regional dan internasional yang sudah diratifikasi. Berikut beberapa agenda pembangunan global yang harus segera ditangani oleh pemerintah Indonesia.

Deklarasi ASEAN tentang Kejahatan Transnasional. Pada bulan Desember 1997 telah disepakati adanya *ASEAN Declaration on Transnational Crime* yang terdiri atas: (1) *Violence*; (2) *People smuggling and trafficking in persons*; (3) *Trafficking in drugs*; (4) *Money laundering and terrorism financing*; (5) *Piracy at sea*; (6) *Cyber crime*; (7) *Economic crime*; dan, (8) *Small & light weapons*.

Data tentang human trafficking menunjukkan bahwa kurang lebih 100,000 wanita dan anak-anak yang diperdagangkan dari Indonesia (*The Protection Project*, 2009). Pada umumnya perdagangan wanita dan anak-anak tersebut untuk eksploitasi seks komersial, pekerja domestik dengan perlindungan

hukum yang lemah, perkawinan paksa dan tenaga kerja anak-anak (Rosenberg, 2003).

Perdagangan obat-obat terlarang (narkoba) merupakan masalah serius bagi negara-negara ASEAN. Berdasarkan data dari Badan Nasional Narkotika, kasus penyalahgunaan narkoba telah meningkat drastis. Kelompok yang terkena sebagian besar (40%) adalah generasi muda yang berusia 15-27 tahun<sup>2</sup>. Kalau hal ini tidak segera diselesaikan, maka generasi muda yang diharapkan mengambil alih kepemimpinan di masa depan justru menjadi persoalan bangsa.

**Tabel 3.3**

**Prevalensi Penyalahgunaan di Indonesia (Tahun 2005-2011)**

	2005	2008	2010	2011
Persentase	1.5 %	1.99 %	2.21 %	2.8 %
Jumlah Orang	1.2 juta	3.3 juta	4.20 juta	5 juta

Sumber: Dikompilasi Dari Majalah Ungkap, 2012.

*Tujuan Pembangunan Millennium Perserikatan Bangsa-Bangsa.* Pada tahun 2000, Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) telah mengeluarkan United Nations Millennium Declaration. Ada 189 negara anggota PBB dan 23 organisasi internasional yang telah menyetujui pencapaian tujuan pembangunan millennium sampai dengan tahun 2015. Tujuan-tujuan tersebut adalah: (1) pemberantasan kemiskinan dan kelaparan ekstrim; (2) pencapaian pendidikan primer secara universal; (3) peningkatan kesetaraan gender dan pemberdayaan perempuan; (4) pengurangan tingkat kematian anak-anak; (5) peningkatan kesehatan ibu; (6)

---

<sup>2</sup> Majalah Ungkap, Edisi No. 6, 15 Januari 2012

Pemberantasan HIV/AIDS, malaria dan penyakit lainnya; (7) menjamin kelangsungan lingkungan; dan (8) mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan.

Untuk masalah kemiskinan, Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat jumlah penduduk miskin per Maret 2013 mencapai 28,07 juta atau 11,37 % dari total penduduk Indonesia. Angka tersebut mengalami penurunan 0,52 juta dibandingkan dengan penduduk miskin per September 2012 sebesar 28,59 juta (11,66%).(Republika, 18 Agustus 2013).

Untuk bidang pendidikan, Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Muhammad Nuh menyatakan bahwa angka putus sekolah di Indonesia masih relatif cukup tinggi. Pada tahun 2007, dari 100% anak-anak yang masuk SD, yang melanjutkan sekolah hingga lulus hanya 80%, sedangkan 20% lainnya putus sekolah. Mendikbud menggambarkan, pada tahun 2007, dari 100% anak-anak yang masuk SD, yang melanjutkan sekolah hingga lulus hanya 80%, sedangkan 20 persen lainnya putus sekolah. Selanjutnya, dari 80% yang lulus SD, hanya 61% yang meneruskan ke SMP. Dari 61% yang melanjutkan, hanya 48% yang lulus. Dari angka yang lulus SMP 48%, ada 21% yang melanjutkan ke SMA dan hanya 10% yang lulus. Dari 10% yang lulus SMA, yang masuk ke perguruan tinggi hanya 1,4 persen (Metro TV, 12 Februari, 2013).

Untuk masalah lingkungan hidup, Indonesia menghadapi persoalan serius dalam mengatasi kerusakan hutan, pencemaran udara, pencemaran air dan kerusakan lingkungan lainnya. Di tahun 1985-1997 laju kerusakan hutan di Indonesia mencapai 1.9 juta hektare per tahun atau setara 6 kali luas lapangan sepak bola tiap menitnya dan semakin meningkat di tahun 1998-2000 menjadi 3,8 juta hektare. Sementara itu, kapasitas pemulihan



lahan yang rusak hanya 0.5 juta hektar per tahun. Akibatnya, luas hutan di Indonesia tinggal 20%.

Salah satu komitmen penting yang perlu dilakukan oleh Indonesia adalah implementasi Program mengenai Reducing Emission from Deforestation and Degradation (REDD). Akan tetapi, pengamatan dan eksplorasi yang penulis lakukan di berbagai daerah di Manokwari dan Sorong (Papua Barat) maupun di Manggarai (Nusa Tenggara Timur) menunjukkan bahwa kesadaran dan pemahaman akan adanya REDD masih sangat terbatas, bahkan relatif belum tahu sama sekali.<sup>3</sup>

Dengan adanya komitmen global tersebut, kelembagaan yang ada harus mampu menjawab berbagai agenda di atas. Artinya, beban kerja pemerintah akan bertambah luas. Namun demikian, komitmen tersebut dalam pelaksanaannya bukan hanya tanggungjawab pemerintah pusat saja. Penguatan kelembagaan di tingkat daerah akan menjadi penentu keberhasilan implementasi program-program MDGs tersebut.

#### **D. Tantangan 3: Demokratisasi dan Tuntutan Masyarakat**

Perubahan yang terjadi selama sepuluh tahun terakhir adalah menguatnya demokratisasi dan besarnya tuntutan masyarakat. Reformasi tahun 1998 merupakan titik klimaks dari perkembangan dinamika politik hubungan antara penguasa dan rakyat. Di jaman Orde Baru, kekuatan politik yang berada di pemerintahan menguasai proses kebijakan publik dan

---

<sup>3</sup> Peneliti beberapa kali melakukan wawancara baik dengan kalangan masyarakat yang tinggal di hutan, pengusaha di bidang kehutanan maupun birokrat daerah yang menangani hutan di daerah Manggarai, Sorong dan Manokwari. Pada umumnya mereka tidak pernah mengenal apa itu REDD dan apa implikasi dari program tersebut.

membatasi partisipasi aktif masyarakat dalam menyampaikan aspirasinya. Dengan adanya demokratisasi, peran yang harus dimainkan negara harus berubah sesuai dengan perkembangan dan tuntutan publik. Berikut ini beberapa tuntutan perubahan yang harus dilakukan:

1. *Pengurangan campur tangan negara terhadap wilayah pribadi.* Kehadiran negara dalam sistem politik dan ideologi apapun sangat dibutuhkan untuk menjamin kelangsungan hidup warganya. Di negara yang menganut sistem demokrasi liberal, kehadiran negara dibutuhkan sebagai *watchman* (penjaga). Di siang hari, negara hadir untuk menjamin bahwa para pemain ekonomi bekerja sesuai dengan aturan yang mereka sepakati. Di malam hari, negara hadir untuk menjaga agar warga bisa tidur nyenyak dan melindungi kekayaan yang telah dikumpulkannya. Di negara sosialis, kehadiran negara memang dibutuhkan untuk melakukan intervensi melalui berbagai kebijakan publik. Dalam sistem ini, negara menentukan kebijakan publik dan bentuk serta jenis pelayanan publik yang diperlukan oleh warganya.

Di Indonesia, kehadiran negara masih problematis. Di satu sisi, negara sering tidak hadir dalam situasi yang sangat dibutuhkan, tetapi di sisi yang lain, negara hadir terlalu dalam sampai mengganggu wilayah pribadi. Karena itu, dalam konteks demokratisasi, kehadiran negara yang sangat *intrusive* ke wilayah pribadi harus dikurangi. Saat ini banyak sekali kebijakan publik yang terlalu mengurus masalah pribadi.

2. *Penguatan peran negara dalam pelayanan publik.* Perkembangan masyarakat yang menuju masyarakat modern telah melahirkan berbagai ekspektasi masyarakat terhadap pemerintah. Hasil survei yang dilakukan oleh PSKK tentang *Governance Assessment Survey* (2006) menunjukkan bahwa akses masyarakat terhadap pendidikan, kesehatan dan kesempatan berusaha masih rendah. Pelayanan pendidikan dan kesehatan masih dianggap terlalu mahal bagi masyarakat kelas menengah ke bawah.

Namun demikian, dalam perkembangannya, masyarakat tidak lagi sekedar menuntut terpenuhinya jumlah kebutuhan dasar seperti pangan, pendidikan dan kesehatan. Ketersediaan secara kuantitas atas pelayanan publik yang disediakan oleh pemerintah saja dianggap tidak cukup. Masyarakat yang sudah memiliki kesadaran politik yang tinggi menuntut agar pelayanan publik lebih berkualitas. Pemerintah dituntut untuk lebih responsif dalam menanggapi kebutuhan warga dengan kualitas pelayanan yang jauh baik.

Bahkan, belakangan tuntutan masyarakat di alam demokratis semakin jauh. Jumlah dan kualitas pelayanan publik saja tidak cukup. Pemerintah dituntut agar dalam memberikan pelayanan publik didasarkan pada prinsip-prinsip pelayanan publik yang demokratis, akuntabel, partisipatif dan transparan.

3. *Penguatan negara dalam menjaga hak asasi manusia (HAM/human rights) dan penegakan hukum.* Di alam demokrasi, hak-hak asasi manusia dan penegakan hukum telah menjadi isu yang sangat penting. Berbagai pelanggaran terhadap hak asasi manusia sering terjadi di mana-mana. Sampai saat ini, negara dianggap belum mampu melindungi warganya

dengan baik. Kasus kekerasan terhadap warga Syi'ah, Ahmadiyah, dan agama minoritas masih sering terjadi. Negara seringkali dianggap abai atas masalah-masalah konflik yang merugikan kelompok minoritas. Berbagai kasus membuktikan bahwa memang masih banyak pekerjaan rumah terkait dengan peran Negara untuk menjaga harmonisasi dalam melakukan ekspresi terhadap keyakinan dan pilihan agamanya masing-masing.

4. *Dalam hal penegakan hukum*, negara masih dianggap memihak kepada golongan kelas atas. Perlakuan tidak adil dalam penegakan hukum tersebut bisa dilihat dari belum selesainya kasus-kasus seperti pembunuhan Munir, penembakan mahasiswa Trisakti, maupun pengadilan terhadap pencuri beberapa biji kakao, pencuri pisang dll. Negara tampil tidak konsisten dalam penegakan hukum, yakni tajam ke bawah kepada orang yang lemah secara sosial ekonomi dan politik, dan sangat tumpul ke atas ketika berhadapan dengan kekuasaan politik yang sangat besar.

#### **E. Tantangan 4: Desentralisasi dan Penguatan Pemerintah Lokal**

Perubahan radikal di bidang pemerintahan yang terjadi pada tahun 1999 adalah munculnya desentralisasi pemerintahan. Pada tahun 1999 pemerintah mengeluarkan UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi menjadi UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah. Komitmen ini merupakan keputusan politik besar, yakni berupa pemberian kewenangan yang besar kepada pemerintah daerah untuk menjalankan kebijakan dan pelayanan publik. Implikasi dari adanya pemberian kewenangan ini adalah berkurangnya dominasi Pemerintah Pusat dalam proses kebijakan dan pelayanan publik. Sebaliknya, pemerintah daerah memiliki ruang yang

lebih luas dalam kebijakan dan pelayanan publik yang langsung berkaitan dengan warganya. Masyarakat mulai dilibatkan secara aktif dalam berbagai pengambilan keputusan serta memiliki ruang yang luas untuk menyampaikan aspirasinya.

Perubahan dalam pengaturan hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tersebut akan berakibat pada besaran kelembagaan birokrasi baik pusat maupun daerah. Pertama, Pemerintah Pusat hanya menjalankan beberapa fungsi atau kewenangan pemerintahan, yakni: hubungan luar negeri, fiskal dan moneter, pertahanan dan keamanan, peradilan, dan agama. Selibuhnya, kewenangan pemerintahan lainnya dipegang oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dan Pemerintah Provinsi. Dengan demikian, beban kerja Pemerintah Pusat seharusnya menjadi jauh lebih kecil dibandingkan dengan kewenangannya di era sebelum tahun 1999. Sebaliknya beban kerja di kabupaten dan kota menjadi sangat besar karena harus mengurus 26 urusan wajib maupun sebagian dari 8 urusan pilihan<sup>4</sup>. Kedua, struktur pembagian anggaran antara pusat dengan daerah akan berubah total. Konsekuensi beban kerja daerah yang semakin besar, menuntut jumlah anggaran yang jauh lebih besar dibandingkan anggaran pemerintah pusat. Pemerintah Pusat yang hanya memiliki beban kerja kecil seharusnya hanya mendapatkan porsi anggaran yang lebih kecil.

Namun demikian, kebijakan ini tidak dijalankan secara konsisten oleh Pemerintah. Ada beberapa indikasi ketidakkonsistenan tersebut. Pertama, struktur organisasi pasca penerapan desentralisasi justru semakin besar. Jumlah kementerian tidak berkurang dan cenderung membesar. Lebih dari itu, struktur di bawahnya yang berupa eselon 1, eselon 2 dan eselon 3

---

<sup>4</sup> Lihat Peraturan Pemerintah No. 38/2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota



semakin besar dibandingkan dengan struktur kementerian sebelumnya. Kedua, selain struktur kementerian yang membesar, Pemerintah Pusat juga cenderung menciptakan lembaga-lembaga baru berupa Lembaga Non-Struktural (LNS) dan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian. Keberadaan LNS dan LPNK cenderung tumpang tindih dalam hal tupoksi. Inefisiensi menjadi persoalan yang sangat serius karena menyedot anggaran yang sebenarnya bisa digunakan untuk kepentingan publik. Berikut ini beberapa contoh ketidakjelasan keberadaan LPNK dalam kaitannya dengan institusi kementerian yang ada:

- Ada yang semuanya merupakan institusi Pemerintah Pusat dan tidak memiliki hubungan fungsional dengan institusi di Pemerintah Daerah. Misal: Lembaga Administrasi Negara (Bandung, Makassar, Kalimantan Timur dan Aceh)
- Ada yang memiliki hubungan fungsional dengan institusi di Pemerintah Daerah. Misal: Bappenas dengan Bappeda
- Ada yang tupoksinya *auxiliary works* rutin saja (Arsip Nasional, Perpustakaan); ada yang fungsinya koordinasi kebijakan (Bappenas); tetapi ada yang tupoksinya koordinasi, komando dan eksekusi dengan kewenangan yang sangat besar (BPNB)
- Ada LPNK yang keberadaannya sulit dibedakan dengan kementriannya (Bappenas)
- Ada LPNK yang duplikasi dengan kementerian (LAN dan Menpan RB dalam kajian)
- Ada LPNK mengerjakan tugas tambah besar, tapi tupoksinya sendiri tidak menonjol (LAN). Misal: sebagai *think-tank* kurang menonjol, tetapi lebih dikenal sebagai lembaga diklat.

Ketiga, dalam hubungannya dengan desentralisasi dan otonomi daerah, beban pekerjaan di daerah yang membesar menjadi 70% dalam praktiknya

tidak diimbangi dengan pemberian dana yang memadai. Sebaliknya, dana yang dikuasai oleh Pemerintah daerah justru hanya sebesar 30%.

Dengan adanya desentralisasi dan otonomi daerah ini, kelembagaan birokrasi yang harus dibangun adalah penguatan pemerintah lokal. Fungsi-fungsi yang dijalankan oleh Pemerintah Pusat semestinya lebih berorientasi pada regulasi, pembinaan, dan pendanaan. Kelembagaan yang berorientasi pada implementasi kebijakan dan pelayanan publik harus lebih diperkuat pada pemerintah daerah.

## **F. Tantangan 5: Perkembangan Teknologi Informasi dan Modernisasi Pemerintahan**

Kemajuan di bidang teknologi informasi merupakan fenomena abad modern. Teknologi ini memungkinkan komunikasi berjalan cepat, informasi berada dalam genggam yang mudah diakses dan mencegah adanya korupsi yang sering terjadi akibatnya interaksi langsung antara warga dan pemberi layanan.

Pengalaman pembangunan di Korea menunjukkan bahwa keberadaan teknologi informasi memiliki kontribusi yang sangat signifikan dalam perubahan birokrasi. Korea saat ini dalam tahap mengembangkan *Government 3.0* yang lebih menguatkan *individual citizen oriented* dan *personalised services*. Hal ini berbeda dengan model *Government 2.0* yang masih berorientasi pada *citizen* yang bersifat seragam ataupun *Government 1.0* yang sangat berorientasi pada pemerintah sendiri dan menekankan efisiensi semata-mata. Teknologi informasi di Korea telah menjadi faktor penting dalam perkembangan Korea dalam membangun negaranya

(*governability*nya) sehingga menjadi negara terdepan dalam penguasaan dan pengembangan IT terutama dalam pemerintahan.

Di Indonesia, sampai saat ini hampir semua lembaga pemerintah baik pusat maupun daerah sudah menggunakan komputer dan internet sebagai sarana kerja. Namun demikian, intensitas penggunaannya masih belum dilakukan secara maksimal dalam pelayanan publik. Berikut ini beberapa manfaat positif dari penggunaan teknologi informasi dan implikasinya pada kelembagaan dan pelayanan publik.

1. *Koordinasi antar kementerian/lembaga lebih mudah.* Teknologi informasi akan memudahkan pemerintah dalam mengelola data dan informasi. Data yang selama ini disimpan secara manual, bisa dilakukan secara elektronik yang mudah diakses secara cepat. Teknologi informasi juga akan memudahkan kementerian dan lembaga dalam melakukan koordinasi dalam berbagai kegiatan baik itu menyangkut jaminan sosial kesehatan dan pendidikan maupun perpajakan.
2. *Efisiensi jumlah sumber daya manusia dan kelembagaan.* Keberadaan teknologi informasi dapat membantu efisiensi dalam hal sumber daya manusia maupun kelembagaannya. Pelayanan publik yang biasa ditangani *face-to-face* secara manual bisa dilaksanakan secara online. Kelebihan SDM bisa dialihkan untuk kebutuhan pengembangan organisasi maupun inovasi pelayanan publik yang lainnya. Dengan demikian kebutuhan SDM maupun struktur organisasi bisa dirampingkan.
3. *Percepatan dalam pelayanan publik.* Salah satu fungsi teknologi informasi adalah untuk mempercepat pelayanan publik. Pelayanan pajak,

perijinan, dan berbagai pelayanan publik yang lain bisa dilakukan secara cepat melalui elektronik. Di negara-negara maju, orang membayar pajak kendaraan bermotor hanya dilakukan dari rumah dengan menggunakan komputer yang tersambung dengan internet ke layanan pemerintah. Orang hanya memerlukan waktu tidak lebih dari 3 menit untuk mengisi data dan mengirimkannya. Di Indonesia, penggunaan internet perlu diaktifkan untuk kegiatan pelayanan publik. Untuk konteks daerah tertentu yang tingkat kemacetan jalan rayanya sudah tinggi, penggunaan pelayanan publik secara online akan mengurangi kemacetan dan meningkatkan efisiensi dalam berbagai hal.

4. *Akses dan partisipasi warga terhadap kebijakan publik.* Perkembangan teknologi informasi yang berjalan beriringan dengan peningkatan pendidikan dan kesadaran publik menyebabkan tuntutan terhadap akses dan partisipasi warga kepada kebijakan publik semakin meningkat. Pemerintah yang responsif akan mendapatkan manfaat dari membanjirnya informasi yang datang dari warga baik email, facebook, twitter dan lain-lain. Dalam hitungan detik, kebijakan atau pernyataan pejabat pemerintah akan direspon dengan cepat oleh warganya.

Kehadiran teknologi informasi di atas harus segera direspon oleh pemerintah dengan penggunaan yang tepat. Adopsi secara benar akan berimplikasi pada efisiensi struktur kelembagaan dan hubungan antar institusi pemerintah. Dalam kelembagaan yang disusun untuk kabinet yang akan datang, jumlah institusinya bisa dikurangi, fungsinya bisa dimaksimalkan, dan perannya (regulator, provider atau eksekutor) bisa ditempatkan secara benar.

Namun demikian dibandingkan dengan negara-negara lain di ASEAN, kecuali negara-negara “weak state”, Indonesia masih sangat tertinggal. Berdasarkan data dari United Nation Department of Economic and Social Affairs (UNDESA) Indonesia pada tahun 2012 saat ini pada posisi 97, di bawah Thailand, Phillipines, Vietnam, Brunei Darussalam, Malaysia dan Singapore. Ada beberapa aspek yang menghambat perkembangan aplikasi IT dalam dunia pemerintahan, diantaranya tiadanya grand desain besar dalam pengembangan IT di Indonesia, payung hukum yang masih berifat makro, dan belum terintegrasi pembangunan dan pemanfaatan IT dari berbagai instansi yang terkait.



## BAB IV

# ANALISIS KELEMBAGAAN PEMERINTAH PUSAT

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam Bab sebelumnya, konstitusi mengamankan urusan-urusan yang ditangani oleh pemerintah. Dalam system presidensial, Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan. Dalam pelaksanaan tugasnya, Presiden mengangkat dan memberhentikan Menteri Negara sehingga kedudukan Menteri Negara tergantung kepada Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Sebagaimana tertuang dalam pasal 17 ayat (1 dan 2) Presiden dibantu oleh menteri-menteri Negara. Menteri-menteri Negara diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Secara implisit, penjelasan ini menjamin *prerogative* Presiden untuk membentuk kementerian dan memilih menteri yang mengepalai kementerian tersebut. Terkait dengan para menteri, terdapat tiga menteri yang disebut langsung dalam UUD 1945, yakni Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan yang merupakan *triumvirat*. Adapun menteri lainnya adalah menteri-menteri yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

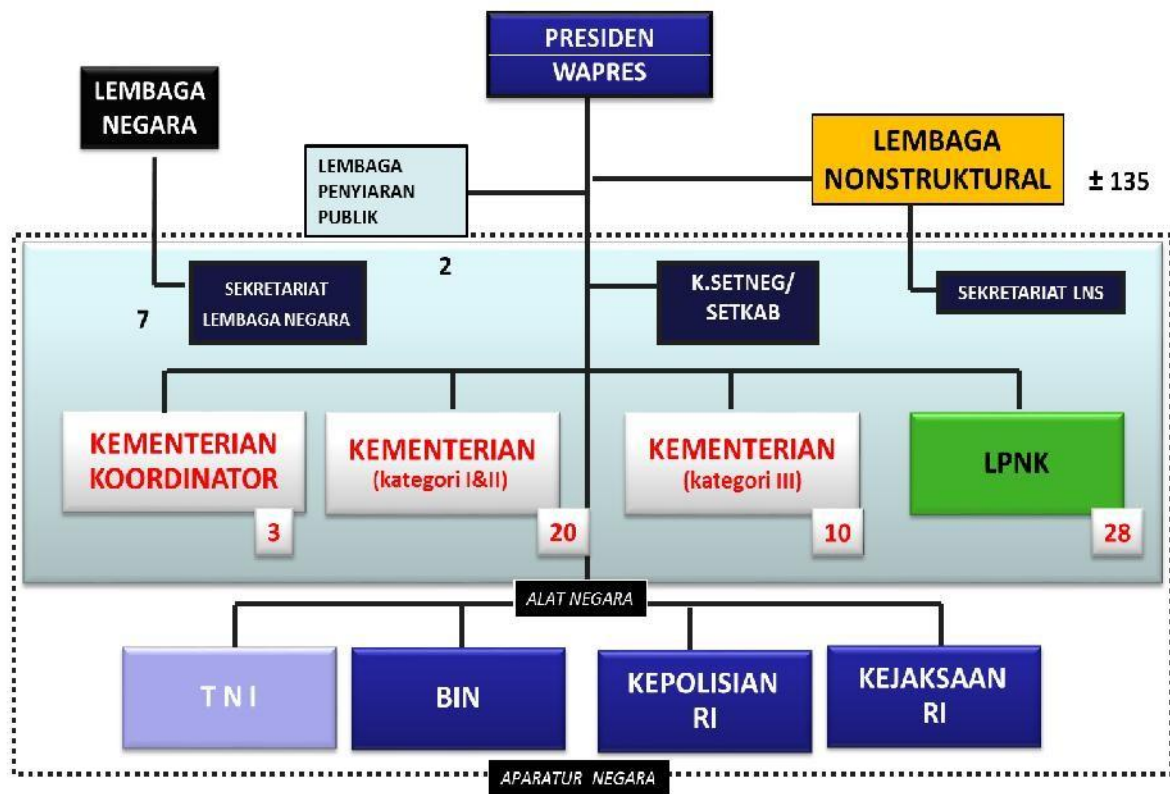
Selain kelembagaan Kementerian, saat ini juga dikenal Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), Lembaga Non Struktural (LNS), Sekretariat Lembaga Negara, Kementerian Sekretariat Negara/Kabinet dan Lembaga Penyiaran Publik (LPP) RRI dan TVRI. Keberadaan LPP saat ini masih menjadi suatu perdebatan yang seru mengenai karakteristik kelembagaannya yang merupakan perpaduan antara pengaturan model swasta dan publik. Implikasinya sebagai institusi publik LPP RRI/TVRI mengalami kendala dalam mengumpulkan dana dalam rangka pengembangan organisasinya. Padahal pada saat bersamaan dituntut untuk

mengembangkan kreativitas yang perlu dukungan dana yang tidak cukup hanya mengandalkan dana APBN. Badan Inteligen Negara (BIN) sebelum adalah LPNK, namun saat ini telah menjadi Lembaga Negara yang bertugas untuk melakukan tugas keinteligenan untuk kepentingan nasional.

#### **A. Organisasi Pemerintah Pusat**

Saat ini pada organisasi pemerintah terdapat beberapa jenis organisasi, yang tiga diantaranya menjadi fokus dalam kajian ini, yakni Kementerian, Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), dan Lembaga Non Struktural (LNS). Beberapa kelembagaan pemerintah di bawah Presiden (eksekutif) adalah:

- Kementerian;
- Lembaga Pemerintah Non- Kementerian (LPNK);
- Lembaga Non Struktural (LNS);
- Sekretariat Kabinet dan lembaga di bawah kepresidenan;
- Sekretariat Lembaga Negara,; dan
- Lembaga Penyiaran Publik (LPP).



Sumber: diolah dari berbagai sumber, 2013

**Gambar 4.1**

**Peta Kelembagaan Pemerintahan Pusat**

**1. Kementerian**

Kelembagaan Kementerian diatur dalam UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yang jumlahnya menurut UU tersebut tidak lebih dari 34. Walaupun membatasi jumlah maksimal, UU tersebut tidak secara eksplisit mengatur kementerian apa saja yang harus ada. Penataan kelembagaan kementerian negara mengikuti model yang diterapkan dalam UU no. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dengan penambahan dan penajaman. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (2) UU No. 39 Tahun 2008 Kementerian Negara di bagi ke dalam tiga kategori:

- a. urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; dan
- c. urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

Sebagaimana disebut dalam Pasal 4 ayat (1) UU Nomor 39/2008, bahwa setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Urusan-urusan tersebut dijelaskan dalam Pasal 5. Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6 bahwa setiap urusan tidak harus diwadahi satu organisasi kementerian. Tabel 4.1 di bawah ini memaparkan jenis urusan pemerintah dan Kementerian yang dibentuk terutama sejak *reshuffle* Kabinet Indonesi Bersatu Jilid II pada pertengahan tahun 2012.

**Tabel 4.1**

**Penataan Kelembagaan Kementerian sesuai dengan UU 39/2008**

Urusan	Kementrian
1. Urusan pemerintahan yang nomenklatur Kementeriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;	1. Kementerian Dalam Negeri; 2. Kementerian Luar Negeri; 3. Kementerian Pertahanan;
2. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;	4. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia; 5. Kementerian Keuangan; 6. Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral; 7. Kementerian Perindustrian;

	8. Kementerian Perdagangan; 9. Kementerian Pertanian; 10. Kementerian Kehutanan; 11. Kementerian Perhubungan; 12. Kementerian Kelautan dan Perikanan; 13. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi; 14. Kementerian Pekerjaan Umum; 15. Kementerian Kesehatan; 16. Kementrian Pendidikan dan Kebudayaan 17. Kementerian Sosial; 18. Kementerian Agama; 19. Kementrian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif 20. Kementerian Komunikasi dan Informatika.
3. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.	21. Kementerian Sekretariat Negara; 22. Kementerian Riset dan Teknologi; 23. Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah; 24. Kementerian Lingkungan Hidup; 25. Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak; 26. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi; 27. Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal; 28. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional; 29. Kementerian Badan Usaha Milik Negara; 30. Kementerian Perumahan Rakyat;



	31. Kementerian Pemuda dan Olah Raga.
4. Kementrian Koordinator	32. Kementrian Koordinator Politik dan Keamanan 33. Kementrian Koordinator Kesejahteraan Rakyat 34. Kementrian Koordinator Perekonomian.

Dalam UU No. 39 Tahun 2008, dibatasi jumlah kementerian sebesar 34 Kementerian. Presiden tidak bisa membentuk Kementerian melebihi jumlah tersebut. Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas, fungsi, dan susunan organisasi Kementerian diatur dengan PP 47/2009 tentang pembentukan dan organisasi kementerian Negara.

**Tabel 4. 2**

**Perubahan Kementerian Negara pada Kabinet Indonesia Bersatu II**

No.	Berdasarkan Perpres No.47 Tahun 2009	Terjadi Perubahan Hasil Reshuffle KIB II
	<b>Kementerian Koordinator</b>	
1.	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan
2.	Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat	Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat
3.	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian	Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian
	<b>Kementerian</b>	
4.	Kementerian Dalam Negeri	Kementerian Dalam Negeri
5.	Kementerian Luar Negeri	Kementerian Luar Negeri
6.	Kementerian Pertahanan	Kementerian Pertahanan
7.	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
8.	Kementerian Keuangan	Kementerian Keuangan

9.	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral
10.	Kementerian Perindustrian	Kementerian Perindustrian
11.	Kementerian Perdagangan	Kementerian Perdagangan
12.	Kementerian Pertanian	Kementerian Pertanian
13.	Kementerian Kehutanan	Kementerian Kehutanan
14.	Kementerian Perhubungan	Kementerian Perhubungan
15.	Kementerian Kelautan dan Perikanan	Kementerian Kelautan dan Perikanan
16.	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi
17.	Kementerian Pekerjaan Umum	Kementerian Pekerjaan Umum
18.	Kementerian Kesehatan	Kementerian Kesehatan
19.	Kementerian Pendidikan Nasional	<b><i>Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Nasional</i></b>
20.	Kementerian Sosial	Kementerian Sosial
21.	Kementerian Agama	Kementerian Agama
22.	Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata	<b><i>Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif</i></b>
23.	Kementerian Komunikasi dan Informatika	Kementerian Komunikasi dan Informatika
24.	Kementerian Sekretariat Negara	Kementerian Sekretariat Negara
25.	Kementerian Riset dan Teknologi	Kementerian Riset dan Teknologi
26.	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah	Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah
27.	Kementerian Lingkungan Hidup	Kementerian Lingkungan Hidup
28.	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak
29.	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
30.	Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal	Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal
31.	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional

32.	Kementerian Badan Usaha Milik Negara	Kementerian Badan Usaha Milik Negara
33.	Kementerian Perumahan Rakyat	Kementerian Perumahan Rakyat
34.	Kementerian Pemuda dan Olah Raga	Kementerian Pemuda dan Olah Raga
	<b>Pejabat Setingkat Menteri</b>	
35.	Panglima Tentara Nasional Indonesia	Panglima Tentara Nasional Indonesia
36.	Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia	Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia
37.	Jaksa Agung	Jaksa Agung

Sumber: Perpres No.47 Tahun 2009

Selain, kementerian juga dikenal adanya pejabat setingkat kementerian, yakni Sekretaris Kabinet (Sekkab). Sesuai dengan Peraturan Presiden 82 Tahun 2010 Sekkab adalah sebuah Lembaga Pemerintah yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden serta dipimpin oleh Sekretaris Kabinet. Sekretariat Kabinet mempunyai tugas memberikan dukungan teknis dan administrasi serta analisis kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintah, pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan dan program pemerintah, penyiapan rancangan Peraturan Presiden, Keputusan Presiden, dan Instruksi Presiden, penyiapan penyelenggaraan sidang kabinet, serta pengangkatan dan pemberhentian dalam jabatan pemerintah dan kepangkatan Pegawai Negeri Sipil yang kewenangannya berada di tangan Presiden dan Pegawai Negeri Sipil di lingkungan Sekretariat Kabinet.

Selanjutnya dalam UU Nomor 39/2008 juga diatur mengenai struktur organisasi kementerian sesuai dengan memperhatikan kelompok kementerian. Kelompok I (Kementerian yang urusannya disebut dalam UUD 1945 dan

Kementerian yang melaksanakan urusan yang ruang lingkupnya disebut dalam UUD 1945) struktur kelembagaan kementeriannya terdiri dari:

- a. pemimpin, yaitu Menteri;
- b. pembantu pemimpin, yaitu sekretariat jenderal;
- c. pelaksana, yaitu direktorat jenderal;
- d. pengawas, yaitu inspektorat jenderal;
- e. pendukung, yaitu badan dan/atau pusat; dan
- f. pelaksana tugas pokok di daerah dan/atau perwakilan (untuk kementerian yang melaksanakan urusan absolut, hanya dijalankan oleh pemerintah Pusat)

Sedangkan untuk Kementerian Kategori III (Kementerian dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah) struktur kelembagaannya adalah sebagai berikut:

- a. pemimpin, yaitu Menteri;
- b. pembantu pemimpin, yaitu sekretariat kementerian;
- c. pelaksana, yaitu deputi kementerian;
- d. pengawas, yaitu inspektorat kementerian;

Sebagai catatan, struktur kelembagaan kementerian III ini adalah sama dengan struktur organisasi Kementerian Negara dalam Kabinet-kabinet sebelumnya.

Terakhir terkait dengan penataan kelembagaan kementerian sesuai dengan UU Nomor 39/2008 ada beberapa catatan kritis, yakni:

- a. UU No 39/2008 belum bisa memberikan suatu kondisi bagi terciptanya kelembagaan pemerintah yang efektif dan efisien. Pengaturan yang masih

longgar mendorong terbentuknya struktur-struktur baru yang mengembang.

- b. Kementerian koordinator yang masih eksis dalam UU 39/2008 juga dipertanyakan, selain karena tidak masuk dalam salah satu kategori kementerian yang ada juga memiliki karakteristik yang berbeda, karena menjalankan fungsi koordinasi kementerian yang dibedakan berdasarkan sektoral. Selain itu, secara empiris eksistensi kementerian ini juga dirasa belum efektif untuk meningkatkan koordinasi antar kementerian dalam rangka mengurangi duplikasi.
- c. Ada kementerian yang keberadaannya inkonsisten dengan kategori yang sudah ditentukan. Urusan pariwisata masuk ke dalam kelompok urusan urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah namun secara kelembagaan masuk dalam kategori II.
- d. Keberadaan Wakil Menteri juga menjadi catatan dari implementasi UU No 39/2008, awalnya keberadaan Wakil Menteri adalah dalam rangka memberikan dukungan kepada menteri dalam memimpin pelaksanaan tugas kementerian. Pada mulanya, berdasarkan PP No 47/2009 Pasal 70 ayat (3) disebutkan bahwa Wakil Menteri adalah Pejabat karir sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah pegawai negeri yang telah menduduki jabatan struktural eselon I.a. Kemudian pada saat reshuffle KIB ke II yang diikuti dengan pembentukan beberapa wakil menteri, Presiden mengeluarkan Peraturan Presiden (Pepres) Nomor 60 Tahun 2012 tentang Wakil Menteri yang mempersyaratkan pejabat karir yang menduduki jabatan structural eselon I-A dihilangkan dan diganti Wakil Menteri dapat berasal dari Pegawai Negeri atau bukan Pegawai Negeri (Pasal 6, Pepres Nomor 60/2012).<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Keberadaan Wakil Menteri ini awal mulanya selain untuk memberikan dukungan Menteri dalam pelaksanaan tugas, juga bisa menjadi puncak karier bagi birokrat. Hal ini sebagaimana diungkapkan oleh Agun Gunanjar



- e. Keberadaan staf khusus yang dalam UU Nomor 39/2008 tidak diatur namun muncul dalam PP No 47/2009. Sesuai pasal 71 PP No 47/2009, di lingkungan Kementerian dapat diangkat paling banyak 3 (tiga) orang Staf Khusus Menteri yang selanjutnya disebut Staf Khusus. Keberadaan staf khusus ini juga menjadi catatan karena selain akan memperbesar postur organisasi kementerian, juga akan merancaukan tugas dan fungsi yang sudah ada, yakni staf ahli yang sudah difasilitasi dalam UU No 39/2008 dan PP 47/2009.
- f. Undang-undang ini juga belum memberikan batasan pengertian yang tegas terkait dengan posisi LPNK. Sesuai Pasal 25 ayat (2), UU Nomor 39/2008 disebutkan bahwa: “Lembaga pemerintah non-kementerian berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengoordinasikan”. Ketidakjelasn peran dan hubungan Antara kementerian dan LPNK menciptakan kerancauan dalam tata kelola dan juga efektifitas dalam pelaksanaan tugas pemerintahan.
- g. Terkait dengan hubungan Antara kementerian dengan pemerintah daerah sebagaimana pasal 26, UU Nomor 39/2008 yang menyebutkan bahwa: “Hubungan antara Kementerian dan pemerintah daerah dilaksanakan dalam kerangka sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan memperhatikan prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah sesuai peraturan perundang-undangan”. Fakta empiris masih menunjukkan bahwa eksistensi instansi-instansi pemerintah Pusat yang ada di daerah dalam bentuk unit pelaksana teknis (UPT) juga masih menyisakan problematika dalam tata hubungan dengan pemerintah daerah serta efektifitas organisasi khususnya dalam mendukung tugas kementerian. Salah satu kritik terhadap eksistensi UPT adalah keinginan

---

Sudarsa, Ketua Komisi II DPR (Desember 2013). Sehingga pada saat pertama kali pengangkatan Wakil Menteri untuk beberapa Kementerian (Kementerian Luar Negeri, Kementerian Keuangan dan Kementerian Kesehatan), ada beberapa kandidat yang terganjal ketentuan administrative: belum menduduki jabatan structural eselon I-a dan berasal dari luar PNS. Inkonsistensi ini juga yang disesalkan banyak pihak.

resentralisasi pemerintah pusat terhadap kewenangan yang telah diberikan kepada daerah.

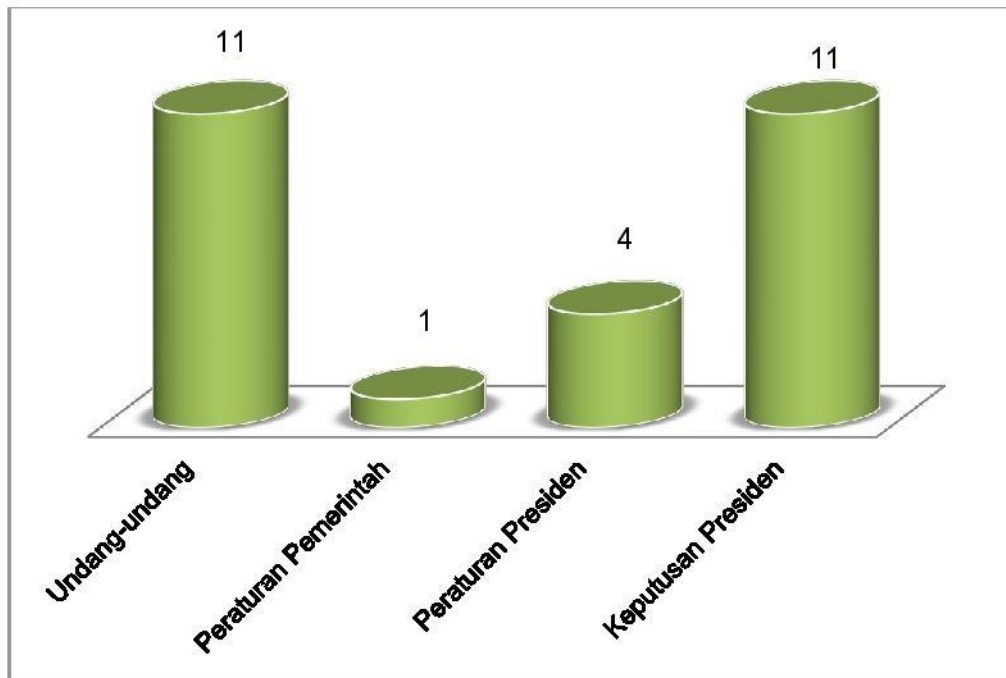
- h. UU No 39 tahun 2008 juga belum memperhatikan dinamika lingkungan strategis yang harus dijawab oleh pemerintah Indonesia, baik yang sifatnya regional maupun global. Problematika kejahatan lintas batas (trans-national crime) adalah merupakan tantangan riil yang harus dijawab mulai tahap kebijakan nasional dan insititusalisasinya.

## 2. Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK)

Berdasarkan filosofi pembentukannya, LPNK sebenarnya dibentuk sebagai *special agency* yang melaksanakan tugas spesifik tertentu yang tidak ditangani oleh Kementerian, dan peranannya yang dimainkan juga sangat diperlukan dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas kementerian negara. Berdasarkan Keputusan Presiden No. 103 Tahun 2001 tentang kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi, dan tata kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen telah mengamanatkan bahwa pengertian LPND merupakan lembaga pemerintah pusat yang melaksanakan tugas dan fungsi tertentu dari Presiden sesuai dengan peraturan perundangan-undangan. Tugas dan fungsi tertentu ini belum ada penjelasan yang lebih tegas terutama terkait dengan peran dan kedudukannya. Dengan kata lain, pengertian tersebut sebenarnya masih bersifat umum dan luas, sehingga dalam perkembangannya, terdapat beberapa LPNK yang dibentuk hanya sebagai perluasan tugas dan fungsi dari suatu kementerian tertentu bahkan dapat mengalami pembesaran pada struktur organisasinya. Sampai saat ini memang dipahami bahwa tugas tertentu tersebut adalah mandate yang diberikan Presiden dan bagian *prerogative* Presiden.

Pada awalnya, pembentukan Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND), --istilah sebelum LPNK adalah sebagai lembaga yang dibentuk untuk mempertajam tugas dari Kementerian (Thoha, 2013). Sehingga LPNK akan memiliki peran sebagai pendukung tugas-tugas khusus yang memerlukan adanya suatu keputusan cepat dan tepat sesuai dengan bidang tugas dan mandate pembentukannya. Awalnya, keberadaan LPND dikoordinasikan oleh Sekretariat Negara, hingga muncul peraturan yang menempatkannya dalam koordinasi kementerian terkait. Terakhir posisi ini diperkuat dengan UU No. 39 Tahun 2008.

Eksistensi LPNK tersirat dari pengaturan Pasal 25 ayat 2 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menyatakan bahwa Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) berkedudukan dibawah Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden melalui Menteri yang mengkoordinasikan. Berikut adalah kondisi eksisting dari LPNK (berjumlah 28 LPNK) dengan amanat dasar pembentukan yang berbeda-beda, ada yang pembentukannya diatur berdasarkan amanat suatu UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, maupun Keputusan Presiden (insert *Appendix* - 1).



Sumber : Diolah Dari Berbagai Peraturan Perundangan

**Gambar 4.2**

### Dasar Hukum Pembentukan LPNK

Berdasarkan Gambar 4.2 tersebut, memperlihatkan bahwa dari 28 LPNK yang telah terbentuk tersebut, memiliki amanat dasar pembentukan yang berbeda-beda. Yaitu :

- Undang-Undang (11 lembaga): Arsip Nasional, BMKG, BNN, Sekretariat Wantannas, BNP2TKI, Batan, BNPB, BPS, BPN, BIG, BKN.
- Peraturan Pemerintah (1 lembaga): BSN
- Peraturan Presiden (4 lembaga): Lemhannas, BNPT, LKPP, LAN
- Keputusan Presiden (11 lembaga): LIPI, LAPAN, Lemsaneg, BPPT, BPKP, BKPM, Bapeten, Bappenas, BKKBN, Perpunas, BPOM.

Sebenarnya pembentukan LPNK sebagai *special agency*, lebih berbasis pada kompetensi dan keahlian karena filosofi pembentukan LPNK sebenarnya khusus untuk menangani tugas yang sifatnya sangat spesifik tertentu yang bersifat keahlian, tidak ditangani oleh kementerian tertentu karena bukan

bagian dari salah satu pembagian dalam urusan pemerintahan. Selain itu, LPNK seharusnya juga dibentuk karena tidak menganani fungsi yang sifatnya regulasi publik tetapi dalam tugas dan fungsi yang dijalannya tetap harus bersifat lintas kementerian. Pembentukan LPNK berfokus pada fungsi yang memberikan dukungan manajemen dan substansi pemerintahan, dimana dalam hal ini juga termasuk melakukan pengkajian atau penelitian yang disesuaikan dengan bidangnya.

Dari pembentukan akan tiap-tiap LPNK terbagi menjadi empat fungsi, yaitu:

- 1) LPNK pendukung yang menyelenggarakan fungsi dukungan terhadap kementerian atau lembaga dibidang manajemen pemerintahan. Seperti LEMHANNAS, BAPPENAS, LKPP, LAN, ANRI, BKN, PERPUSNAS, LEMSANEG, dan BPKP.
- 2) LPNK pendukung yang menyelenggarakan fungsi dukungan terhadap kementerian atau lembaga dibidang substansi pemerintah tertentu. Seperti BPS, BASARNAS, BNPT, BIN, BMKG, BNPB, BNPT, BKKBN, BSN, BAPPETEN, BATAN, LAPAN, BAKORSURTANAL, LIPI, dan BPPT.
- 3) LPNK yang masih menyelenggarakan fungsi pelayanan publik regulasi publik. Seperti BPN, BPOM, BKPM, dan BNP2TKI.
- 4) LPNK yang berfokus pada tugas dan fungsi pengkajian dan penelitian. Seperti LIPI, LAN, BPPT, BATAN, dan LAPAN.

Struktur kelembagaan LPNK berdasarkan Keputusan Presiden No. 103 tahun 2001, terdiri atas unsur pimpinan, sekretaris utama (sebagai unsur pembantu pimpinan), inspektur (sebagai unsur pengawas)<sup>2</sup>, deputi (sebagai untur pelaksana), dan pusat (sebagai unsur pendukung). Namun, dalam perkembangannya ada beberapa LPNK yang diatur secara tersendiri, dan ini

---

<sup>2</sup> Beberapa LPNK Inspektornya adalah Inspektur Utama, pejabat eselon I-a, pembedaan ini menggunakan beberapa pertimbangan misalnya, cakupan tugas, besaran organisasi dan lainnya.



menjadi awal menjamurnya LPNK menambah struktur baru sehingga keluar dari jalur pola dasar sebuah LPNK yang seharusnya, seperti adanya penambahan Unit Staf Ahli, Tenaga Ahli, Dewan Pengarah, Komite, dan lain-lain. Sebagai tambahan, dari sisi besaran organisasi antar LPNK juga sangat bervariasi terutama dalam besaran unsur pelaksana (Deputi), yang berjumlah Antara 3-6 Deputi. Selain itu ada beberapa LPNK yang memiliki pejabat Wakil Kepala LPNK, seperti Badan Kepegawaian Negara (BKN), dan Bappenas.

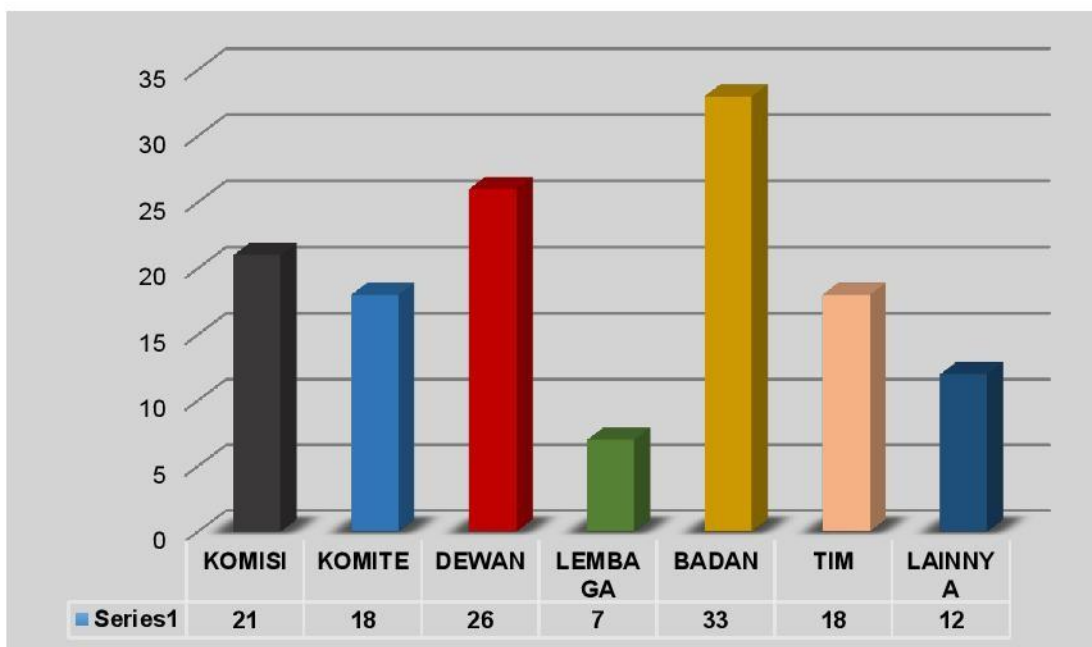
Terkait dengan pimpinan LPNK, hingga saat ini masih ada dualisme dalam menentukan pimpinan LPNK. Menurut Pasal 115 Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2013 ini, Kepala LPNK adalah jabatan negeri. "Khusus Kepada pada Badan Standardisasi Nasional (BSN); Badan Pengawas Tenaga Nuklir (Bapeten); dan Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana (BKKBN) dapat dijabat oleh bukan Pegawai Negeri," bunyi Pasal 115 Ayat (1a) Pepres ini. Selain itu beberapa pimpinan LPNK sebelumnya seperti BNP2TKI juga dijabat oleh seorang yang bukan dari pejabat karir atau PNS.

### 3. Lembaga Non Struktural (LNS)

Selain kelembagaan Kementerian dan LPNK, juga lahir lembaga baru yang merupakan *quasi* dari organisasi pemerintah dan masyarakat. Lembaga ini muncul seiring dengan era reformasi yang membuka keran demokratisasi dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Awalnya dari sisi penamaan ada beberapa istilah yang sering digunakan untuk kelembagaan LNS, seperti: Lembaga Mandiri, Lembaga Independen, Lembaga Ekstra Struktural bahkan adapula yang disebut sebagai Lembaga Negara atau Lembaga Negara Independen. Bentuknya juga sangat beragam mulai dari komisi, komite, dewan, lembaga, badan, tim, dan lainnya.

Kehadiran LNS ini juga tidak lepas dari munculnya berbagai perundang-undangan untuk memperkuat proses demokratisasi yang mengamankan dibentuknya lembaga baru untuk mengawal jalannya kebijakan yang ditetapkan. Namun berimbas kepada proliferasi kelembagaan LNS. Bahkan banyak kritik pembentukan LNS ini adalah bagian untuk mendistribusikan kekuasaan dari Presiden kepada para pendukungnya.

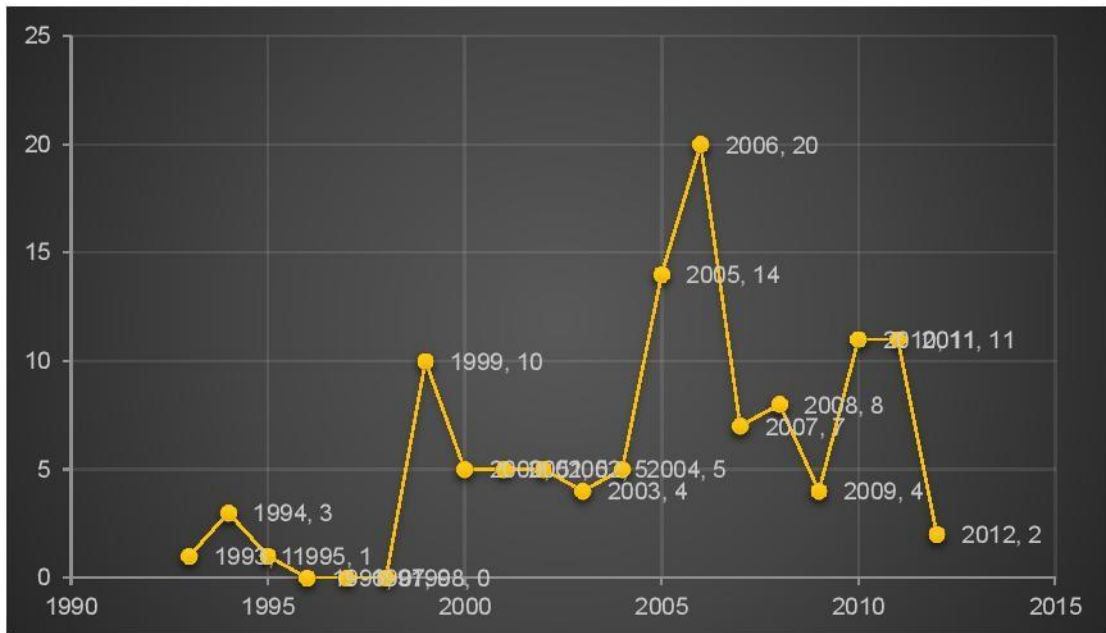
Dalam kedudukannya, terdapat LNS yang berada dibawah Presiden, Kementerian, ataupun LPNK. Dalam sifatnya, terdapat LNS yang memang disebut sebagai Lembaga Non Struktural, namun ada pula yang disebut sebagai Tidak ketinggalan pula Pemerintah Daerah dapat membentuk LNS sesuai dengan keperluan daerahnya, yang juga tentunya didasarkan atas peraturan dari pemerintah pusat. Hingga tahun 2013, setidaknya terdapat 135 LNS yang berhasil diidentifikasi (*insert Appendix – 2 dan Appendix - 3*), sebagai berikut :



Sumber : Diolah Dari Berbagai Peraturan Perundangan

**Gambar 4.3**

**Variasi Bentuk Kelembagaan Non Struktural (LNS)**



Sumber : Diolah Dari Berbagai Peraturan Perundangan

**Gambar 4.4**

**Tren Pembentukan LNS Dari Tahun Ke Tahun**

Pada umumnya LNS merupakan suatu lembaga yang bersifat mandiri atau independent dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, serta berada diluar struktur Kementerian negara, LPNK, maupun lembaga pemerintah lainnya. Hingga saat ini belum ada peraturan perundangan yang mengatur tentang LNS sehingga menimbulkan variasi yang begitu tinggi. Namun demikian dapat dilihat beberapa pola yang ada di LNS, meliputi:

- 1) LNS yang anggotannya terdiri dari pejabat dari lingkungan Kementerian atau organisasi pemerintah lainnya dan diketuai oleh Presiden. Tugas dan fungsinya melakukan koordinasi dan pelaksanaan program tertentu antar organisasi pemerintah yang memiliki keserumpunan.

- 2) LNS yang anggotanya terdiri dari masyarakat atau swasta dan unsur pemerintah. LNS ini dibentuk untuk dapat memberikan saran dan pertimbangan kebijakan kepada Presiden.
- 3) LNS yang anggotanya melibatkan pakar atau profesional yang ahli pada bidang tertentu sehingga sangat selektif dalam proses pemilihannya. LNS ini memiliki tugas dan fungsi untuk melaksanakan urusan pemerintahan tertentu secara teknis dan urgen untuk dibentuk.

Pembentukan LNS diberbagai level pemerintahan tersebut, seringkali dilakukan bukan dalam rangka pembagian tugas dan fungsi, tetapi karena faktor lain (Firmansyah et al, 2005, Assidique 2006; Indrayana, 2005; Budiono, 2006), seperti:

- 1) Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada akibat asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sulit diberantas.
- 2) Tidak independennya suatu lembaga negara sehingga tidak imun terhadap intervensi suatu kekuasaan negara atau kekuasaan lain.
- 3) Ketidakmampuan lembaga pemerintah yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan korupsi, kolusi dan nepotisme.
- 4) Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat memasuki pasar global tetapi juga demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang asalnya berada dibawah kekuasaan yang otoriter.

Sedangkan Rhodes (dalam Jimly Asshiddiqie, 2006:7), menyebut hal ini sebagai *intermediate institutions*<sup>3</sup> yang mempunyai tiga peran utama, yakni:

---

<sup>3</sup> R Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall : The Sub Central Government of Britain*, Allen & Unwin, London 1998. Dalam Buku *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, Jakarta, 2006. Hal 7.

- 1) Mengelola tugas yang diberikan pemerintah pusat dengan mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan berbagai lembaga lain (*coordinate the activities of the various other agencies*).
- 2) Melakukan pemantauan (*monitoring*) dan memfasilitasi pelaksanaan berbagai kebijakan atau policies pemerintah pusat.
- 3) Mewakili kepentingan daerah dalam berhadapan dengan pusat.

Dari jenis LNS, terdapat LNS yang independen (Denny Indrayana, 2006; Jimly Assidiqie, 2006), yang berciri:

- 1) Independen dalam hal ini memiliki makna bahwa pemberhentian anggotanya hanya dapat dilakukan berdasarkan sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang pembentukannya, tidak seperti lembaga biasa yang dapat diberhentikan sewaktu-waktu oleh Presiden.
- 2) Memiliki kepemimpinan yang kolektif,
- 3) Kepemimpinan tidak dikuasai mayoritas partai tertentu,
- 4) Masa jabatan komisi tidak habis bersamaan tetapi bergantian (*staggered terms*).
- 5) LNS tersebut juga diidentifikasi sebagai lembaga yang berfungsi di luar fungsi legislatif, yudikatif dan eksekutif atau mungkin juga campur sari diantara ketiganya.

Selain terdapat LNS yang Independen, terdapat pula LNS yang berada di bawah atau bertanggungjawab dibawah Presiden sehingga merupakan LNS negara eksekutif atau merupakan bagian dari eksekutif.

Dari segi kedudukan, LNS dapat dibedakan menjadi LNS yang termasuk dalam/sebagai lembaga negara, LNS yang termasuk dalam/sebagai lembaga pemerintah pusat, dan LNS yang termasuk dalam/sebagai lembaga daerah. Sedangkan dari karakteristik tugasnya dalam pemerintahan, LNS dapat



dibedakan menjadi LNS yang termasuk dalam level Primary atau yang melaksanakan tugas-tugas pemerintahan yang bersentuhan langsung dengan pihak luar pemerintahan (*operating core*), dan LNS yang termasuk dalam level *Auxiliary* yaitu organisasi yang bukan merupakan unit pelaksana tugas pemerintahan, dengan arti kata pekerjaannya tidak langsung berhubungan langsung dengan masyarakat.

## **B. Potensi Tumpang Tindih Tugas Dan Fungsi**

Salah satu kritik terhadap kondisi kelembagaan pemerintah adalah bahwa organisasi pemerintah yang ada saat ini belum dapat dikatakan telah tepat ukuran (*rightsizing*), fungsi, maupun sarannya. *Overlapping* dan duplikasi kewenangan bahkan tugas dan fungsi ditengarai banyak terjadi, yang indikasinya dapat dilihat dari kesamaan nomenklatur dan tumpangtindihnya berbagai peraturan perundangan yang ada. Identifikasi yang telah dilakukan telah menemukan berbagai potensi tumpang tindih sebagai berikut:

- a. Bidang Informasi Publik; Dirjen Informasi & Diplomasi Publik (Kementerian Luar Negeri) dengan Dirjen Informasi Dan Komunikasi Publik (Kementerian Komunikasi dan Informatika)
- b. Bidang Peundang-undangan ; Dirjen Peraturan Perundangan (Kementrian Hukum & HAM) dengan Deputi Bidang Perundang-Undangan (Sekretariat Negara); Direktorat Perancangan Peraturan Perundang-undangan (Kementrian Hukum & HAM) dengan Deputi Bidang Perundang-Undangan (Sekretariat Negara)
- c. Bidang Otonomi Daerah; Deputi Bidang Pengembangan Regional Dan Otonomi Daerah (Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional) dengan Dirjen Otonomi Daerah (Kementerian Dalam Negeri)

- d. Bidang Sumber daya Aparatur; Deputi SDM Aparatur (Kementerian PAN & RB) Deputi Bidang Sumber Daya Manusia (Sekretariat Negara)
- e. Bidang Kelembagaan; Asisten Deputi Pengembangan Kelembagaan (Deputi Bidang Kelembagaan IPTEK – Kementerian Riset & Teknologi) Deputi Bidang Kelembagaan (Kementerian PAN & RB); Asisten Deputi Penataan Kelembagaan (Deputi Bidang Kelembagaan IPTEK – Kementerian Riset & Teknologi) Deputi Bidang Kelembagaan (Kementerian PAN & RB)
- f. Bidang HAKI; Asisten Deputi Kekayaan Intelektual & Standarisasi Ilmu Pengetahuan & Teknologi (Deputi Bidang Sumber Daya Ilmu Pengetahuan dan Teknologi – Kementerian Riset & Teknologi) dengan Pusat Pengkajian Teknologi & Hak Kekayaan Intelektual (Badan Pengkajian Kebijakan, Iklim, & Mutu Industri – Kementerian Perindustrian); Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual (Kementerian Hukum & HAM) dengan Pusat Pengkajian Teknologi & Hak Kekayaan Intelektual (Badan Pengkajian Kebijakan, Iklim, & Mutu Industri – Kementerian Perindustrian); Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual (Kementerian Hukum & HAM) dengan Asisten Deputi Kekayaan Intelektual & Standarisasi Ilmu Pengetahuan & Teknologi (Deputi Bidang Sumber Daya Ilmu Pengetahuan dan Teknologi – Kementerian Riset & Teknologi); Direktorat Perdagangan, Perindustrian, Investasi, & Hak Kekayaan Intelektual (Ditjend. Multilateral – Kementerian luar Negeri) dengan Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual (Kementerian Hukum & HAM);
- g. Bidang Reformasi Birokrasi; Deputi Bidang Program & Reformasi Birokrasi (Kementerian PAN & RB) dengan Asisten Deputi Reformasi Birokrasi (Deputi Sekretaris Wakil Presiden Bidang Tata Kelola Pemerintahan - Kementerian Sekretariat Negara);
- h. Bidang Teknologi Informasi; Direktorat Teknologi Informasi (Direktorat Jenderal Hak Kekayaan Intelektual - Kementerian Hukum & HAM) dengan Pusat Pengkajian Teknologi & Hak Kekayaan Intelektual (Badan Pengkajian Kebijakan, Iklim, & Mutu Industri – Kementerian Perindustrian); Asisten

- Deputi Urusan Sumber Daya Teknologi & Inovasi (Deputi Bid Pembinaan Lembaga Sosial & Budaya – Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal) Asisten Deputi Urusan Sumber Daya Teknologi & Inovasi (Deputi Bid Pembinaan Lembaga Sosial & Budaya – Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal) dengan Kementerian Riset & Teknologi
- i. Bidang Pelayanan Publik; Deputi Bidang Pelayanan Publik (Kementerian PAN & RB) dengan Asisten Deputi Pelayanan Publik (Deputi Sekretaris Wakil Presiden Bidang Tata Kelola Pemerintahan - Kementerian Sekretariat Negara);
  - j. Bidang Pengembangan Sistem Pengawasan Internal; Asisten Deputi Pengembangan Sistem Pengawasan Internal Pemerintah (Dep. Bid. Pengawasan & Akuntabilitas Aparatur - Kementerian PAN & RB) dengan Asisten Deputi Pengawasan Intern Pemerintah (Deputi Sekretaris Wakil Presiden Bidang Tata Kelola Pemerintahan - Kementerian Sekretariat Negara);
  - k. Bidang Hukum; Kementerian Hukum & HAM dengan Asisten Deputi Hukum & HAM (Deputi Sekretaris Wakil Presiden Bidang Politik - Kementerian Sekretariat Negara); Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (Kementerian Hukum & HAM) dengan Asisten Deputi Hukum (Deputi Bidang Perundang-Undangan - Kementerian Sekretariat Negara);
  - l. Bidang penataan ruang; Direktorat Jenderal Penataan Ruang (Kementerian Pekerjaan Umum) dengan Direktorat Fasilitas Penataan Ruang & Lingkungan Hidup (Ditjend. Bina Pembangunan Daerah – Kementerian Dalam Negeri); Direktorat Perkotaan (Direktorat Jenderal Penataan Ruang - Kementerian Pekerjaan Umum) dengan Direktorat Penataan Perkotaan (Ditjend. Bina Pembangunan Daerah – Kementerian Dalam Negeri);
  - m. Bidang Pelayanan Pemerintahan Umum; Asisten Deputi Pelayanan Pemerintahan Umum, Hukum & Keamanan (Deputi Bidang Pelayanan Publik – Kementerian PAN & RB) dengan Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum (Kementerian Dalam Negeri);

- n. Bidang Keuangan Daerah; Direktorat Evaluasi Pendanaan, & Informasi Keuangan Daerah (Ditjend. Perimbangan Keuangan – Kementerian Keuangan dengan Direktorat Jenderal Keuangan Daerah (Kementerian Dalam Negeri);
- o. Bidang HAM dan Kemanusiaan; Direktorat HAM & Kemanusiaan (Ditjend. Multilateral – Kementerian luar dengan Direktorat Jenderal HAM (Kementerian Hukum & HAM);
- p. Bidang lingkungan hidup; Direktorat Pembangunan Ekonomi & Lingkungan Hidup (Ditjend. Multilateral – Kementerian luar Negeri) dengan Kementerian Lingkungan Hidup
- q. Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral; Asisten Deputi Urusan Sumber Daya Mineral, Energi & Lingkungan Hidup dengan Kementerian Lingkungan Hidup;
- r. Bidang Kelembagaan; Asisten Deputi Pengembangan Kelembagaan (Deputi Bidang Kelembagaan IPTEK – Kementerian Riset & Teknologi) dengan Deputi Bidang Kelembagaan (Kementerian PAN & RB); Asisten Deputi Penataan Kelembagaan (Deputi Bidang Kelembagaan IPTEK – Kementerian Riset & Teknologi) dengan Deputi Bidang Kelembagaan (Kementerian PAN & RB);
- s. Bidang UMKM; Asisten Deputi Urusan Usaha Mikro, Kecil & Menengah (Deputi Bid Pembinaan LemEkonomi & Dunia Usaha – Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal) dengan Kementerian UKM
- t. Bidang Pemberdayaan Masyarakat; Asisten Deputi Urusan Pemberdayaan Masyarakat (Deputi Bid Pembinaan Lembaga Sosial & Budaya – Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal) dengan Ditjend. Pemberdayaan Masyarakat & Desa (Kementerian Dalam Negeri);
- u. Bidang Ketenagakerjaan; Asisten Deputi Urusan Ketenagakerjaan (Deputi Bid Pembinaan Lembaga Sosial & Budaya – Kementerian Negara Pembangunan Daerah Tertinggal) dengan Kementerian Tenaga Kerja & Transmigrasi;
- v. Bidang Masalah Anak; Asisten Deputi Penanganan Masalah Sosial Anak (Deputi Bid Perlindungan Anak – Kementerian Negara Pemberdayaan

Perempuan & Perlindungan Anak) dengan Direktorat Kesejahteraan Sosial Anak (Ditjend. Rehabilitasi Sosial – Kementerian Sosial); Asisten Deputi Penanganan Anak Berhadapan Dengan Hukum (Deputi Bid Perlindungan Anak – Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak) dengan Direktorat Bimbingan Masyarakat dan Pengentasan Anak (Ditjend. Masyarakat – Kementerian Hukum & HAM); Asisten Deputi Pemenuhan Hak Kesehatan Anak (Deputi Bid Tumbuh Kembang Anak – Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak) dengan Direktorat Jenderal Bina Gizi & Kesehatan Ibu & Anak (Kementerian Kesehatan); Asisten Deputi Gender Dalam Kesehatan (Deputi Bid Pengarustamaan Gender Bid Politik, Sosial & Hukum – Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak) dengan Direktorat Jenderal Bina Gizi & Kesehatan Ibu & Anak (Kementerian Kesehatan); Deputi Bid Koor Pemberdayaan Perempuan & Kesejahteraan Anak (Kementerian Koordinator Bid Kesejahteraan Rakyat) dengan Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak; Asisten Deputi Urusan Perlindungan Perempuan & Anak (Deputi Bid Koor Pemberdayaan Perempuan & Kesejahteraan Anak - Kementerian Koordinator Bid Kesejahteraan Rakyat) dengan Deputi Bidang Perlindungan Anak (Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak)

- w. Bidang Jaminan Sosial; Asisten Deputi Urusan Jaminan Sosial; Dep. Bid Koor Perlindungan Sosial & Perumahan Rakyat – Kementerian Koordinator Bid Kesejahteraan Rakyat) dengan Direktorat Jaminan Sosial (Ditjend. Perlindungan & Jaminan Sosial – Kementerian Sosial); Asisten Deputi Urusan Pemberdayaan Penyandang Cacat & Lanjut Usia (Dep. Bid Koor Perlindungan Sosial & Perumahan Rakyat – Kementerian Koordinator Bid Kesejahteraan Rakyat) dengan Direktorat Rehabilitasi Sosial Orang Dengan Kecacatan (Ditjend. Rehabilitasi Sosial – Kementerian Sosial); Asisten Deputi Urusan Pemberdayaan Penyandang Cacat & Lanjut Usia (Dep. Bid Koor Perlindungan



- Sosial & Perumahan Rakyat – Kementerian Koordinator Bid Kesejahteraan Rakyat) dengan Direktorat Pelayanan Sosial Lanjut Usia (Ditjend. Rehabilitasi Sosial – Kementerian Sosial);
- x. Bidang perumahan dan pemukiman; Asisten Deputi Urusan Perumahan & Permukiman (Dep. Bid Koor Perlindungan Sosial & Perumahan Rakyat – Kementerian Koordinator Bid Kesejahteraan Rakyat) dengan Kementerian Perumahan Rakyat; Asisten Deputi Urusan Perumahan (Deputi Bid Koor Infrastruktur & Pengembangajn Wilayah - Kementerian Koordinator Bid Perekonomian) dengan Kementerian Perumahan Rakyat;
  - y. Bidang kesehatan; Asisten Deputi Urusan Penguatan Pencegahan & Penanggulangan Penyakit (Dep. Bid Koor Kesehatan, Kependudukan, & KB – Kementerian Koordinator Bid Kesejahteraan Rakyat) dengan Direktorat Jenderal Pengendalian Penyakit & Penyehatan Lingkungan (Kementerian Kesehatan); Asisten Deputi Urusan Penguatan Pelayanan Kesehatan (Dep. Bid Koor Kesehatan, Kependudukan, & KB – Kementerian Koordinator Bid Kesejahteraan Rakyat) dengan Direktorat Bina Pelayanan Kesehatan Tradisional, Alternatif &Komplementer (Direktorat Jenderal Pengendalian Penyakit & Penyehatan Lingkungan - Kementerian Kesehatan); Asisten Deputi Urusan Penguatan Ketahanan Gizi & Kesehatan Lingkungan (Dep. Bid Koor Kesehatan, Kependudukan, & KB – Kementerian Koordinator Bid Kesejahteraan Rakyat) dengan Direktorat Jenderal Pengendalian Penyakit & Penyehatan Lingkungan (Kementerian Kesehatan);
  - z. Bidang Pendidikan dan kebudayaan; Asisten Deputi Urusan Pendidikan Dasar, PAUD, & Pendidikan Masyarakat (Deputi Bid Koor Pendidikan & Agama - Kementerian Koordinator Bid Kesejahteraan Rakyat) dengan Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar (Kementerian Pendidikan & Kebudayaan Nasional); Asisten Deputi Urusan Pendidikan Dasar, PAUD, & Pendidikan Masyarakat (Deputi Bid Koor Pendidikan & Agama - Kementerian Koordinator Bid Kesejahteraan Rakyat) dengan Direktorat Pembinaan

Pendidikan Anak Usia Dini (Dit Jend Pendidkian Anak Usia Dini, Nonformal & Informal - Kementerian Pendidikan & Kebudayaan Nasional); Asisten Deputi Urusan Pendidikan Dasar, PAUD, & Pendidikan Masyarakat (Deputi Bid Koor Pendidikan & Agama - Kementerian Koordinator Bid Kesejahteraan Rakyat) dengan Direktorat Pembinaan Pendidikan Masyarakat (Dit Jend Pendidikan Anak Usia Dini, Nonformal & Informal - Kementerian Pendidikan & Kebudayaan Nasional); Asisten Deputi Urusan Pendidikan Menengah & Tinggi (Deputi Bid Koor Pendidikan & Agama - Kementerian Koordinator Bid Kesejahteraan Rakyat) dengan Direktorat Jenderal Pendidikan Menengah (Kementerian Pendidikan & Kebudayaan Nasional); Asisten Deputi Urusan Pendidikan Menengah & Tinggi (Deputi Bid Koor Pendidikan & Agama - Kementerian Koordinator Bid Kesejahteraan Rakyat) dengan Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi (Kementerian Pendidikan & Kebudayaan Nasional); Asisten Deputi Urusan Kebudayaan (Deputi Bid Koor Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda & Olahraga - Kementerian Koordinator Bid Kesejahteraan Rakyat) dengan Direktorat Jenderal Kebudayaan (Kementerian Pendidikan & Kebudayaan Nasional);

- aa. Bidang Pariwisata; Asisten Deputi Urusan Pariwisata (Deputi Bid Koor Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda & Olahraga - Kementerian Koordinator Bid Kesejahteraan Rakyat) dengan Kementerian Pariwisata & Ekonomi Kreatif;
- bb. Bidang pemuda dan olahraga; Asisten Deputi Urusan Pemuda (Deputi Bid Koor Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda & Olahraga - Kementerian Koordinator Bid Kesejahteraan Rakyat) dengan Kementerian Pemuda & Olah Raga
- cc. Bidang urusan BUMN; Asisten Deputi Urusan BUMN (Deputi Bid Koor Ekonomi Makro & Keuangan - Kementerian Koordinator Bid Perekonomian) dengan Kementerian Negara BUMN;
- dd. Bidang keuangan daerah; Asisten Deputi Urusan Ekonomi & Keuangan Daerah (Deputi Bid Koor Ekonomi Makro & Keuangan - Kementerian Koordinator Bid Perekonomian) dengan Direktorat Evaluasi Pendanaan &

- Informasi Keuangan Daerah (Ditjend. Perimbangan Keuangan – Kementerian Keuangan);
- ee. Bidang Pertanian dan Kelautan; Deputi Bid Koor Pertanian & Kelautan (Kementerian Koordinator Bid Perekonomian) dengan Kementerian Pertanian; Deputi Bid Koor Pertanian & Kelautan (Kementerian Koordinator Bid Perekonomian) dengan Kementerian Kelautan & Perikanan;
  - ff. Bidang Industri dan perdagangan; Deputi Bid Koor Industri & Perdagangan (Kementerian Koordinator Bid Perekonomian) dengan Kementerian Perindustrian; Deputi Bid Koor Industri & Perdagangan (Kementerian Koordinator Bid Perekonomian) dengan Kementerian Perdagangan; Asisten Deputi Urusan Infrastruktur Sumber Daya Air (Deputi Bid Koor Infrastruktur & Pengembangan Wilayah - Kementerian Koordinator Bid Perekonomian) dengan Direktorat Jenderal Sumber Daya Air (Kementerian Pekerjaan Umum);

### **C. Kasus Tumpang Tindih Dalam Bidang Kelautan**

Indonesia merupakan negara kepulauan yang terdiri dari lautan dan daratan, dengan luas lautan 5,8 juta Km<sup>2</sup> atau sekitar 75% dari total wilayah negara kesatuan RI. Dengan luas lautan tersebut, Indonesia merupakan negara nomor satu didunia yang memiliki laut terluas. Tidak hanya areal lautan yang lebih luas dari pada daratan, tetapi juga dengan letak Indonesia yang strategis, antara dua benua yaitu Asia dan Australia, laut Indonesia memiliki multifungsi dan memiliki pengaruh terhadap lingkungan nasional maupun global.

Pengaruh tersebut sejalan dengan fungsi laut Indonesia yang sangat strategis, yaitu (1) sebagai media perlintasan dunia/antar bangsa, yang berpengaruh terhadap iklim global; (2) media transportasi, dan juga sebagai media pemersatu bangsa, (3) mengandung sumber daya hayati, mineral dan energi, sehingga laut

memiliki fungsi ekonomis serta (4) media pertahanan keamanan, di mana laut merupakan wilayah teritorial yang mewakili kedaulatan bangsa yang perlu dijaga.

Dengan fungsi laut Indonesia yang sangat strategis tersebut, sebagaimana daratan, laut juga merupakan teritori bangsa tidak hanya didayagunakan tetapi juga harus dijaga keamanannya secara intensif dan terpadu.

Selama ini, penanganan keamanan laut dilakukan dengan berbagai kegiatan dan oleh berbagai instansi pemerintah pusat, antara lain TNI Angkatan Laut sebagai penjaga kedaulatan negara di laut, Kementerian Perhubungan untuk mengelola fungsi laut sebagai sarana transportasi dan pemersatu bangsa, Kementerian Keuangan untuk mengelola fungsi laut sebagai sumber daya ekonomis, Kementerian Hukum dan HAM untuk penanganan lebih pada sektor penegakan hukum, Kejaksaan Agung untuk penegakan hukum, serta Kementerian Kelautan dan Perikanan terkait dengan pengelolaan dan pengawasan sumber daya laut. Tabel 4.3 menggambarkan potensi *overlapping* dalam pengelolaan kelautan.

**Tabel 4.3**

**Potensi Overlapping Dalam Pengelolaan Kelautan**

FUNGSI YANG MEMILIKI POTENSI OVERLAP	INSTANSI LAIN DENGAN FUNGSI SERUPA	KEKHUSUSAN
TNI AL fungsi polisionil terkait dengan menegakkan hukum di laut, melindungi sumber daya dan kekayaan laut nasional, memelihara ketertiban di laut. Melindungi	Polisi Air, DKP, Kementerian Hukum dan HAM	menyelenggarakan fungsi pertahanan negara di wilayah laut, dan peran dukungan diplomatis.

<p>pemanfaatan kekayaan laut secara legal, mencegah penyelundupan dan imigran gelap serta mencegah pelanggaran-pelanggaran di laut lainnya.</p>		<p>Menjaga keamanan jalur lintas laut internasional</p>
<p><b>POLRI</b> Melaksanakan upaya: penjagaan, pengawalan, patroli dan mengejar, menangkap serta mengadakan penyidikan terhadap segala kegiatan yang melanggar hukum di wilayah perairan</p>	<p>TNI AL, Kementerian Keuangan, Kementerian Perhubungan, Departemen Kelautan dan perikanan,</p>	<p>Fungsi polisionil di wilayah perairan untuk menjamin terselenggaranya keamanan dan ketertiban masyarakat serta mencegah dan menindak kriminalitas atau ancaman gangguan kamtibmas di perairan.</p> <p>melaksanakan pengamanan dan pembinaan masyarakat di pulau-pulau</p> <p>tidak semua instansi terkait kama memiliki satuan tugas patroli di air</p> <p>tidak semua instansi terkait kama memiliki kewenangan mengejar, menangkap dan menyidik</p>
<p><b>Dir KPLP Kementerian Perhubungan</b> patroli dan pengamanan, pengawasan keselamatan dan penyidik pegawai negeri sipil, tertib pelayaran, penanggulangan musibah dan pekerjaan bawah air, sarana dan prasarana penjagaan laut dan pantai; pengawasan tertib Bandar, tertib berlayar, dan pemberian Surat Ijin Berlayar, pengusutan kecelakaan kapal dan bantuan Search And Rescue laut, penanggulangan pencemaran dan penanganan kerangka kapal, kegiatan salvage dan pekerjaan bawah air, serta pengamanan, penerbitan dan</p>	<p>Penjagaan laut dan pantai, penyidikan tindak pidana pelayaran di perairan : TNI AL, Polisi Air</p> <p>Search and rescue: Basarnas,</p> <p>Penanggulangan pencemaran : Kementerian LH, dan DKP</p>	<p>Penegakan hukum di bidang pelayaran, kepelabuhanan (tertib bandar),</p> <p>Kementerian LH tidak memiliki patroli air</p>



penegakan peraturan di bidang pelayaran, penyidikan tindak pidana pelayaran di pelabuhan dan perairan		
<b>Ditjen P2S Kementerian Kelautan dan Perikanan</b> Pengawasan dan pengendalian : (melalui patroli dan administratif) penangkapan ikan; usaha pengolahan, pengangkutan dan pemasaran; usaha budidaya; ekosistem perairan; pencemaran perairan; pesisir, pulau-pulau kecil, kawasan suaka; jasa kelautan dan sumber daya non hayati	Polri, Meneg LH, TNI AL, Dep ESDM,	Lebih fokus kepada pengawasan dan pengendalian sumber daya kelautan
<b>Direktorat Penindakan dan Penyidikan Kementerian Keuangan</b> Pelaksanaan intelijen dalam rangka pencegahan pelanggaran peraturan perundangan kepabeanan dan cukai Patroli dan operasi untuk pencegahan dan penindakan pelanggaran Penyidikan tindak pidana kepabeanan dan cukai Penyediaan dan pemeliharaan sarana operasi	Polisi, Kejaksaan, Pengadilan	Hanya ada satu pintu untuk penerimaan negara di bidang kepabeanan dan cukai
<b>Kementerian Kehutanan</b> Penyidikan dan penanggulangan illegal logging	Polisi, Dep Keu	Illegal logging merupakan satu permasalahan kehutanan yang masih mengemuka, dan tidak terlepas dari indikator performance dep hut

Sumber : Diolah Dari Berbagai Sumber

Sebagai contoh inefektifitas pelaksanaan gakum kamlu terjadi manakala satu kasus seperti pencemaran laut, diawasi, dan disidik oleh banyak instansi pemerintah, baik dari TNI AL, Polri, Kementerian Perhubungan, Kementerian Kelautan dan Perikanan serta Kementerian LH. Sehingga penyelesaian suatu

kasus dapat berlangsung sangat lama bahkan sebelum melalui jalur hukum di kejaksaan dan di pengadilan.

Kondisi kelembagaan bidang kamlu sebagaimana dipaparkan di atas memerlukan penataan kelembagaan yang lebih efektif dan efisien. Untuk itu perlu dilakukan perubahan kelembagaan ke arah yang lebih baik dengan mengacu pada tiga dimensi penyusunan organisasi yaitu:

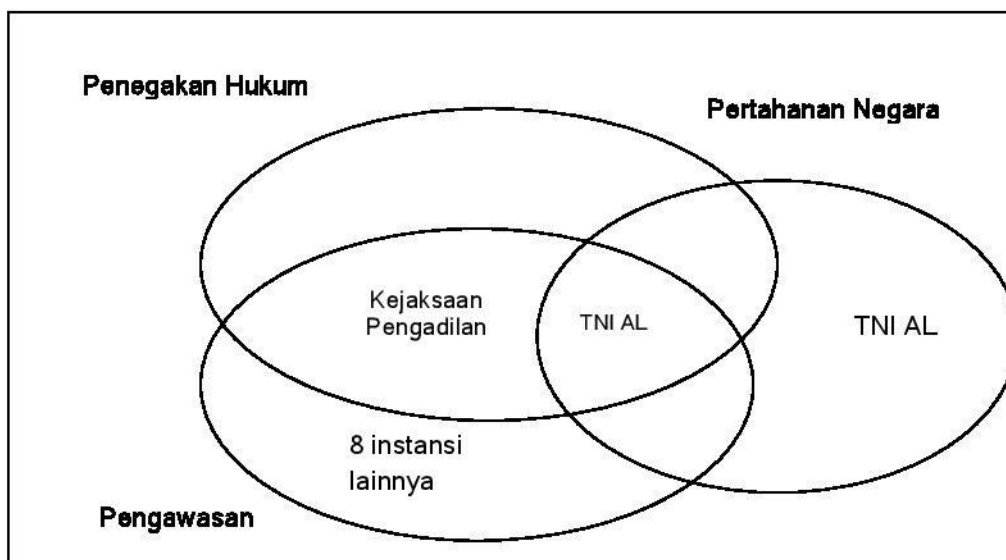
a. Dimensi Kompleksitas:

- Diferensiasi vertikal

Mengacu pada gambar kewenangan bidang kamlu (*the structure in five*), terdapat 3 hirarki vertikal secara umum kewenangan bidang kamlu, di mana kamlu merupakan kewenangan pemerintahan, yang terbagi dalam pemerintah pusat dan daerah, dan dilaksanakan oleh berbagai instansi dan dikoordinasikan oleh Badan Koordinasi Keamanan Laut.

- Diferensiasi horisontal

Penanganan penegakan hukum dan keamanan laut (gakum kamlu) melibatkan kewenangan lintas sektoral. Sebagaimana telah diklasifikasikan di atas, kewenangan bidang kamlu secara horisontal terdiri dari tiga pilar, yaitu (1) kewenangan pengawasan dan pengendalian, penyidikan dan penindakan, (2) kewenangan pertahanan negara, dan (3) kewenangan penegakan hukum. Dari ketiga kelompok kewenangan tersebut, terdapat dua kewenangan yang dapat berdiri sendiri yaitu kewenangan pengawasan, pengendalian, penyidikan dan penindakan dan kewenangan pertahanan negara, sedangkan kewenangan penegakan hukum tergantung kepada pelaksanaan dua kelompok kewenangan lainnya. Namun demikian saat ini peran pertahanan negara terkait pula dengan peran pengawasan dan keamanan laut. Hal ini dapat digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 4.5**

**Ilustrasi Pola Hubungan Antara Kewenangan Horizontal Bidang KAMLA**

- Diferensiasi spasial

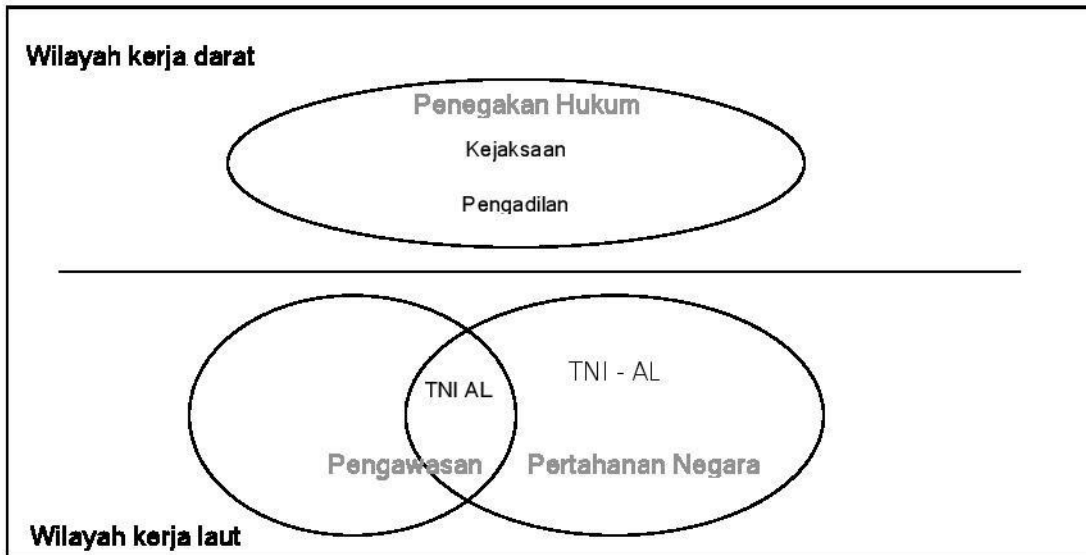
Penanganan Gakum kamla pada saat ini dapat dilakukan baik di darat, pantai maupun dari laut. Penanganan dari darat dilakukan dengan menentukan standardisasi dan kebijakan operasional pengawasan dan penindakan, serta proses penegakan hukum. Penanganan dari pantai dilakukan melalui kepelabuhanan. Pengawasan dilaut dilakukan dengan operasi langsung.

Pada dasarnya penanganan kamla berdasar diferensiasi spasial ini dapat dilakukan secara terpisah. Hal ini mengingat adanya perbedaan prasarana dan sarana yang digunakan, dan dimensi ruang dan waktu yang berbeda.

Dengan kembali mempertimbangkan bahwa eksistensi armada operasi di laut oleh masing-masing instansi dengan masing-masing kewenangan dapat menimbulkan inefisiensi dan inefektifitas bahkan dapat menimbulkan konflik, maka akan lebih baik kegiatan yang tersebar secara spasial oleh berbagai instansi, dapat dipisahkan berdasarkan diferensiasi spasial ini.

Pemisahan secara spasial ini dilakukan dengan menyatukan semua kewenangan yang bersifat pengawasan, pengendalian, penyidikan dan penindakan operasional di laut kepada satu institusi baru, sedangkan kewenangan yang bersifat perumusan kebijakan dan standard operasional, serta penegakan hukum (pada derajat tertentu) dapat tetap dilakukan oleh instansi yang ada saat ini, dan di lakukan di darat.

Sementara itu kewenangan bidang Pertahanan tetap berada pada TNI AL. Pemikiran ini dapat digambarkan sebagai berikut



**Gambar 4.6**

**Pembagian Kewenangan Pertahanan**



## Karakteristik Kerja dan Potensi

Dengan melihat pada *trend* kelembagaan pemerintahan saat ini, di bawah eksekutif terdapat berbagai nomenklatur kelembagaan, tidak hanya terdiri dari Kementerian dan LPNK, tetapi juga terdapat Lembaga Non Struktural, yang bersifat independen.

Dengan merujuk dimensi historis, kewenangan institusi baru bidang kmla merupakan gabungan kewenangan dari instansi-instansi pemerintahan yang ada saat ini, yang terkait dengan penyelenggaraan **pengawasan kmla di LAUT yang dilakukan secara rutin dan ditangani oleh profesional**. Dengan demikian **karakteristik kerja institusi baru bidang KAMLA adalah *operating***. Dari karakteristik kerja ini, institusi pengawasan operasional bidang kmla dapat berupa Kementerian atau LPNK

Namun demikian dengan merujuk bahwa kewenangan institusi baru bidang pengawasan kmla merupakan gabungan dari kewenangan operasional yang ada pada beberapa kementerian, memiliki arti bahwa kewenangan yang dilimpahkan oleh berbagai instansi terkait bidang kmla hanya diserahkan sebagian saja. Dimana pengawasan operasional kmla di laut dilaksanakan oleh institusi baru bidang Kmla, namun demikian perumusan kebijakan ataupun standardisasi yang mengikat masyarakat tetap dikeluarkan oleh kementerian terkait ataupun kesepakatan bersama antara kementerian terkait serta institusi baru. Dengan demikian institusi baru pengawasan operasional bidang kmla **tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan yang secara langsung mengikat masyarakat**.

Dari analisis di atas, terdapat dua karakteristik dasar dari *business internal* institusi baru bidang kmla, yaitu :

- a. Penyelenggaraan pengawasan operasional kmla di LAUT yang dilakukan secara rutin dan ditangani oleh profesional

- b. Tidak memiliki kewenangan untuk mengeluarkan kebijakan yang secara langsung mengikat masyarakat.

## BAB V

# ARAH PENATAAN KELEMBAGAAN PEMERINTAH PUSAT

Bab ini memaparkan arah penataan kelembagaan pemerintah pusat, terutama arsitektur kelembagaan Kabinet 2014-2019. Bab ini dibagi menjadi tiga bagian. Bagian pertama mengelaborasi aspek-aspek fundamental yang menjadi basis pijak dalam penataan kelembagaan pemerintah pusat. Sebagaimana telah dijelaskan dalam bab sebelumnya, ada lima aspek fundamental yang sangat mempengaruhi dalam tata kelola pemerintahan modern di Indonesia saat ini. Kelima konsep dasar tersebut antara lain: tujuan negara, desentralisasi dan otonomi daerah, pergeseran tata kelola pemerintahan, perkembangan lingkungan strategis, dan kelembagaan pemerintahan yang efektif dan efisien. Dengan mendasarkan pada lima aspek tersebut, kemudian dapat didefinisikan berbagai urusan yang menjadi tanggung jawab pemerintah, yang kemudian akan dibagi dalam urusan pemerintah Pusat dan Daerah.

Selain itu, dengan memperhatikan pergeseran paradigma dalam pengelolaan pemerintahan (*governance paradigm*) berpengaruh terhadap kedalaman peran pemerintah dalam konteks hubungannya dengan masyarakat. Peran yang sangat dalam dipahami apabila pemerintah terlibat sangat intens mulai dari regulasi, pemberdayaan dan pelaksanaan. Bagian kedua menjelaskan berbagai tipologi kelembagaan pemerintah Pusat dan karakteristiknya. Sebagaimana dijelaskan dalam bab-bab sebelumnya, kelembagaan pemerintah Pusat sangat beragam: kementerian, LPNK, LNS, Sekretariat lembaga-lembaga Negara, dan berbagai kelembagaan dalam ruang lingkup kekuasaan Presiden. Sedangkan pada bagian ketiga memaparkan tawaran arah penataan kelembagaan pemerintah, yang kita definisikan sebagai

arsitektur Kabinet 2014-2019. Fokus memang pada kelembagaan kementerian, namun demikian implikasi penataan juga ini juga menyangkut pada LPNK dan LNS.

## **A. Arah Penataan**

Sesuai dengan kerangka kajian yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, penyusunan desain kelembagaan pemerintah mendasarkan diri pada beberapa variabel seperti tujuan negara, desentralisasi dan otonomi daerah, pergeseran tata kelola pemerintahan (*governance issues*), perkembangan lingkungan strategis (*global challenges*), dan kelembagaan pemerintah yang efektif dan efisien. Berikut ini disampaikan arah penataan kelembagaan pemerintah pusat berdasar beberapa variabel tersebut.

### **1. Tujuan dan Urusan Pemerintah**

Tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara di Indonesia secara eskplisit dinyatakan dalam bagian Pembukaan dari UUD1945 pada alinea keempat, yaitu:

- a. Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
- b. Memajukan kesejahteraan umum
- c. Mencerdaskan kehidupan bangsa
- d. Ikut melaksanakan ketertiban dunia.

Dari Keempat tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara tersebut kemudian dituangkan lebih lanjut ke dalam batang tubuh dari UUD 1945. Dari batang tubuh inilah kita dapat mengidentifikasi berbagai urusan dan fungsi yang harus dilaksanakan oleh pemerintah seperti tercantum dalam Tabel 5.1 di bawah ini.

Tabel 5.1

**Pasal-Pasal Yang Berkaitan Dengan Penyelenggaraan Negara**

No	Urusan Yang Diamanatkan Dalam UUD 1945	Pasal
1.	Menyatakan (1) Negara Indonesia ialah <b>Negara Kesatuan yang berbentuk Republik</b> . (2) Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. (3) Negara Indonesia adalah negara hukum.	Pasal 1
2.	Menyatakan (1) <b>Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan</b> menurut Undang-Undang Dasar. (2) Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.	Pasal 4
3.	Menyatakan jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, <b>pelaksanaan tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama</b> . Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Pasal tersebut jelas mengamanatkan bahwa perlu dibentuk organisasi pemerintah yang menangani urusan luar negeri, urusan dalam negeri dan urusan pertahanan. Hal ini juga memperkuat apa yang telah dinyatakan pada pembukaan UUD 1945.	Pasal 8 ayat (3)
4.	Menyatakan <b>Presiden memegang kekuasaan tertinggi Angkatan Laut, Angkatan Udara dan Angkatan Darat</b> , Pasal tersebut mengamanatkan bahwa perlu dibentuk suatu institusi yang menangani pertahanan keamanan di bidang darat, laut dan udara, sebagai institusi yang membidangi urusan pertahanan, sebagaimana telah dinyatakan pada pembukaan dan pasal 8 UUD 1945.	Pasal 10

No	Urusan Yang Diamanatkan Dalam UUD 1945	Pasal
5.	Menyatakan Presiden mengangkat duta dan konsul dan menerima duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat, mengindikasikan dan menguatkan apa yang dinyatakan dalam pembukaan UUD 1945 bahwa bidang Luar Negeri merupakan bidang yang harus ditangani pemerintah.	Pasal 13
6.	Menyatakan bahwa (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. (3) <b>Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.</b> (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.	Pasal 17
7.	Pada intinya pasal 18, 18 A dan 18 B yang berisi Bab tentang Pemerintah Daerah, menyatakan adanya <b>kedaulatan daerah untuk mengurus urusan rumah tangganya</b> yang diatur dalam satu Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk menjamin adanya persatuan melalui koordinasi, harmonisasi hubungan antara pusat dan daerah, diperlukan satu organisasi yang dapat membidang urusan pemerintahan dalam negeri.	Pasal 18
8.	Pasal ini mengatur tentang keuangan negara, mencakup pengelolaan keuangan negara, <b>pembuatan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan Presiden</b> , Pajak dan Pungutan Negara yang nota bene dilakukan oleh eksekutif, menjadikan urusan Keuangan menjadi satu bidang yang harus ditangani khusus oleh satu lembaga.	Pasal 23



No	Urusan Yang Diamanatkan Dalam UUD 1945	Pasal
9.	<p>Pada ayat (2) menyatakan bahwa <b>tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan</b>, mengindikasikan adanya kewajiban negara untuk memungkinkan warga negara mendapatkan pekerjaan dan penghidupan yang layak. Untuk itu bidang ketenagakerjaan merupakan satu bidang yang harus ditangani pemerintah, terlebih lagi mengingat di Indonesia permasalahan ketenagakerjaan merupakan masalah nasional dan tidak pernah sepi dari permasalahannya yang variatif dan sensitif.</p>	Pasal 27
10.	<p>Pada umumnya pasal ini menjamin adanya hak asasi manusia, <b>hak untuk mendapatkan keadilan</b>, untuk itu secara mendasar bidang hukum dan hak asasi manusia menjadi satu bidang yang harus dikelola dengan baik oleh Pemerintah Pusat, sebagaimana dinyatakan pula pada pembukaan UUD 1945.</p>	Pasal 28
11.	<p>Menyatakan bahwa setiap orang berhak untuk berkomunikasi dan memperoleh <b>informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya</b>, serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan menggunakan segala jenis saluran yang tersedia. Terkait dengan pasal ini, maka adalah tugas pemerintah untuk memfasilitasi dan memastikan bahwa komunikasi dan informasi dapat diperoleh masyarakat dengan mudah.</p>	Pasal 28 F
12.	<p>Secara jelas dinyatakan bahwa setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan bathin, <b>bertempat tinggal</b>, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan, semakin menguatkan apa yang dinyatakan pada pembukaan undang-undang dasar 1945 yang mengindikasikan pentingnya pengelolaan bidang kesehatan dan sosial. Selanjutnya mengenai tempat tinggal dan lingkungan hidup yang baik dan sehat mengindikasikan perlunya pengelolaan bidang pemukiman dan lingkungan hidup.</p>	Pasal 28 H

No	Urusan Yang Diamanatkan Dalam UUD 1945	Pasal
13.	Menyatakan negara berdasarkan atas Ketuhanan Yang Maha Esa, dan <b>negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing</b> dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu. Pernyataan tersebut mengindikasikan perlunya pengelolaan bidang agama dalam kelembagaan pemerintahan, untuk menjamin adanya kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk dan beribadat menurut agama yang dianut.	Pasal 29
14.	Secara eksplisit menyatakan eksistensi <b>Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian Negara</b> yang merupakan <b>alat negara</b> dalam pertahanan dan keamanan negara	Pasal 30
15.	Menyatakan bahwa <b>pendidikan dasar masyarakat wajib dibiayai pemerintah</b> , dan pemerintah wajib memajukan kecerdasan bangsa, memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi, serta memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya dua puluh persen (20 %) dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta anggaran pembelanjaan daerah untuk memenuhi penyelenggaraan pendidikan nasional. Pernyataan tersebut mengindikasikan bahwa bidang pendidikan dan bidang yang dapat memajukan ilmu pengetahuan dan teknologi merupakan bidang yang wajib dikelola dengan baik oleh pemerintah.	Pasal 31
16.	Menyatakan bahwa negara memajukan <b>kebudayaan nasional dengan menjamin kebebasan</b> masyarakat dalam memelihara dan mengembangkan nilai-nilai budaya, maka bidang budaya juga merupakan bidang yang harus dikelola dengan baik.	Pasal 32
17.	Pada ayat ke (3) menyatakan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya <b>dikuasai oleh negara</b> dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Mengindikasikan bahwa lingkungan hidup perlu dijaga kelestariannya, dan mengingat bahwa bangsa	Pasal 33

No	Urusan Yang Diamanatkan Dalam UUD 1945	Pasal
	Indonesia memiliki kekayaan alam berupa hutan, laut dan tambang maka bidang-bidang yang terkait dengan hal tersebut perlu dikelola oleh negara.	
18.	Ayat (1) Menyatakan bahwa <b>fakir miskin dan anak-anak terlantar dipelihara oleh negara</b> , ayat (2) menyatakan negara mengembangkan sistem <b>jaminan sosial</b> bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan, ayat (3) menyatakan negara bertanggungjawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak, semua ayat pada pasal ini mengindikasikan bidang kesehatan, sosial dan pemberdayaan masyarakat dan prasarana wilayah menjadi bidang yang harus dikelola dengan baik, sesuai amanat UUD 1945.	Pasal 34

Sumber : Diolah dari UUD 1945

Dari batang tubuh UUD 1945, kita juga dapat mengidentifikasi urusan-urusan pemerintahan, yaitu:

1. Keuangan negara
2. Hukum
3. Ketenagakerjaan.
4. Hak asasi manusia.
5. Kesehatan
6. Keamanan
7. Kependudukan dan catatan sipil
8. Hak anak
9. Seni dan budaya,
10. Kewarganegaraan
11. Agama dan kepercayaan,
12. Komunikasi dan informasi

13. Tempat tinggal
14. Lingkungan hidup
15. Pertahanan
16. Pendidikan
17. Ilmu pengetahuan dan teknologi
18. Kebudayaan nasional.
19. Sumber daya alam.
20. Perekonomian.
21. Sosial/kesejahteraan rakyat
22. Fasilitas pelayanan umum/infrastruktur
23. Dalam Negeri
24. Luar Negeri

Aspek fundamental yang harus diperhatikan dalam penataan kelembagaan Pemerintah Pusat adalah amanat Konstitusi. Konstitusi sudah secara jelas disebutkan bahwa kehadiran pemerintahan negara dilakukan untuk mencapai tujuan negara seperti yang tercantum dalam Pembukaan UUD 1945. Dengan demikian, tujuan negara pada hakekatnya visi, cita-cita dan sekaligus menjadi alasan yang paling pokok dari kehadiran pemerintahan Negara RI. Tujuan Negara tersebut selanjutnya dijabarkan dalam batang tubuh UUD 1945. Batang tubuh memuat ruang lingkup urusan-urusan pemerintahan yang menjadi tanggungjawab pemerintahan Negara RI.

Dalam konstitusi RI, ruang lingkup urusan pemerintahan meliputi dua kategori: **Pertama**, urusan-urusan pemerintahan yang secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Urusan pemerintahan dalam kategori ini meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan. **Kedua**, urusan pemerintahan yang ruang lingkungannya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun

1945. Urusan-urusan pemerintahan dalam kategori ini menyangkut kewajiban/tanggungjawab Negara untuk menghormati, perlindungan dan pemenuhan hak-hak warga negara. Sebagaimana telah dijelaskan dalam bagian sebelumnya yang menyangkut hak positif dan hak negatif.

Dari UUD 1945, dapat diidentifikasi 24 urusan pemerintahan yang harus ditangani oleh pemerintah yang sekaligus menunjukkan bahwa Indonesia menerapkan bentuk negara kesejahteraan, dimana Negara menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak warga negara. Baik terhadap hak negatif, dimana intervensi negara minimal dan hanya dilakukan jika timbul konflik/masalah dalam masyarakat, dan hak positif, dimana peran negara diharapkan maksimal dalam melindungi dan memenuhi hak-hak warga negara, peran negara terutama dalam pengaturan tetap diperlukan pada ke 24 urusan pemerintahan tersebut.

Dalam menjalankan ruang lingkup urusan pemerintahan tersebut di atas, pada pasal 4 ayat (1) UUD 1945, dinyatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Itu artinya, Konstitusi mengamanatkan sistem pemerintahan yang bersifat Presidensialisme. Dalam sistem Presidensiil, Presiden adalah single chief of executive. Namun, sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri-menteri Negara. Menteri-menteri negara membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Presiden diberikan kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. Dalam UU No. 39/2008 tentang Kementerian Negara, yang merupakan implementasi dari UUD 1945 khususnya Pasal 17, disebutkan bahwa:

- (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. Hal lain yang cukup fundamental diatur dalam UU Nomor 39/2008 adalah penyeragaman nomenklatur kementerian dari Departemen dan Kementerian Negara, menjadi Kementerian. Namun, secara organisatoris pengaturan di tingkat internal masih menggunakan pola lama yang mencerminkan fungsi lini dan staff. Kementerian dalam kategori I dan II masih bersifat kementerian sektoral (*portfolio*), sedangkan kementerian dalam kategori III dan kementerian koordinator bersifat *supporting (non-portfolio)*. Berdasarkan informasi dari risalah persidangan bahwa perubahan ini semata-mata merujuk kepada UUD 1945 yang menyebut dengan kementerian.

Walaupun diberi mandat sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, namun kekuasaan Presiden tidak tak terbatas. Dalam pembentukan, pengubahan dan pembubaran Kementrian Negara, kekuasaan Presiden dibatasi Undang-undang. Itu artinya, diterapkan sistem *check and balances* karena kelembagaan Kementrian Negara disusun bersama-sama DPR RI. Dalam konteks UU Nomor 39/2008 Presiden diberikan suatu ruang untuk membentuk kementerian maksimal 34 kementerian.

## 2. Pergeseran Tata Kelola Pemerintahan (*Governance Issues*)

Relasi antara pemerintah (negara), swasta, dan masyarakat dalam tata kelola pemerintahan dewasa ini telah berubah seiring dengan perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan dari *government* ke *governance*. Selama ini kewenangan untuk mengelola urusan publik tersentralisasi pada pemerintah (negara) sehingga pemerintah (negara) menjadi kekuatan tunggal dan sangat dominan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan. Dalam



perkembangannya, kewenangan untuk mengelola urusan publik telah mengalami desentralisasi dengan melibatkan peran swasta dan masyarakat yang tercermin dalam berbagai konsep, misalnya keterlibatan publik (*public engagement*) dan *Private-Public Partnership* (PPP). Sinergi seperti ini sangat penting mengingat ketiga aktor ini memiliki kekuatan-kekuatannya masing-masing, yaitu negara memiliki modal politik (legitimasi), masyarakat memiliki modal sosial (kepercayaan atau *trust*), dan swasta memiliki modal ekonomi.

Dalam banyak hal, pelayanan publik bisa diselenggarakan oleh lembaga-lembaga non negara. Untuk pelayanan bidang pendidikan dan bidang kesehatan, misalnya, lembaga swasta dan lembaga keagamaan banyak yang menyediakan kedua pelayanan tersebut. Dari sisi kualitas, pelayanan pendidikan dan kesehatan oleh lembaga swasta dan lembaga keagamaan banyak yang lebih baik daripada kualitas yang diberikan oleh pemerintah. Dalam bidang transportasi publik, lembaga swasta banyak yang tertarik untuk menyediakan pelayanan dengan motif memperoleh keuntungan. Dengan tingkat kompetisi yang baik, pelayanan bidang transportasi oleh swasta merupakan sebuah alternatif yang baik bagi publik.

Dengan beberapa contoh di atas serta beberapa praktik internasional di beberapa negara, bentuk penyediaan layanan publik ke depan lebih diarahkan kepada kombinasi antara sektor pemerintah, swasta dan komunitas. Dengan demikian, kompetisi antar lembaga pelayanan memungkinkan adanya peningkatan kualitas pelayanan publik. Kehadiran negara tidak sepenuhnya harus sebagai pemberi pelayanan (*service provider*), melainkan bisa sebagai pengatur (*regulator*) atau hanya sebagai penyedia anggaran (*facilitator*).

### 3. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan kekuasaan Presiden dibatasi oleh sistem desentralisasi urusan pemerintahan pada daerah-daerah otonom seperti diamanatkan oleh pasal 18 UUD 1945. Dalam pasal 18 UUD 1945 dinyatakan bahwa Pemerintah Daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat. Dengan otonomi luas, pemerintahan daerah, provinsi maupun kabupaten/kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Urusan yang dikenal dengan kewenangan absolut asih menjadi urusan dari pemerintah Pusat.

Dengan demikian, selain masyarakat dan swasta, pemerintah daerah juga merupakan pelaku penting dalam pengelolaan urusan pemerintahan sehingga perumusan desain kelembagaan pemerintah pusat perlu mempertimbangkan realitas empiris bahwa sebagian kewenangan pemerintah pusat telah diberikan kepada daerah. Dalam kaitan dengan desentralisasi dan otonomi daerah, selain mengatur dan memberdayakan, maka pemerintah pusat hanya melaksanakan beberapa urusan pemerintahan yakni:

- a. Dari pusat sampai daerah (untuk kewenangan absolut)
- b. Yang berskala nasional
- c. Yang berskala internasional

Dari beberapa pertimbangan tersebut di atas, dapat dipetakan peran pemerintah pusat dalam pengelolaan urusan pemerintahan dalam konteks desentralisasi seperti dapat dilihat pada Tabel 5.2 berikut ini. Pemetaan urusan pemerintah ini mempertimbangkan dua aspek penting: fungsi yang dijalankan oleh pemerintah pusat dan juga skala urusan yang ada.

### **Tabel 5.2**

## Peran Pemerintah Pusat Dalam Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan

No.	Urusan Pemerintahan	Fungsi Yang Dijalankan Pemerintah Pusat			Skala	
		Mengatur	Memberdayakan	Melaksanakan	Pusat - Daerah	Nasional
1.	Keuangan negara	X	X	X	X	
2.	Hukum	X	X	X	X	
3.	Ketenagakerjaan	X	X			
4.	Hak asasi manusia	X	X			
5.	Kesehatan	X	X	X		X
6.	Keamanan	X	X	X	X	
7.	Kependudukan dan catatan sipil	X	X			
8.	Hak anak: Perempuan	X	X			
9.	Seni dan budaya	X	X			
10.	Kewarganegaraan	X	X	X	X	
11.	Agama dan kepercayaan	X	X	X	X	
12.	Komunikasi dan informasi	X	X			
13.	Tempat tinggal	X	X			
14.	Lingkungan hidup	X	X	X		X
15.	Pertahanan	X	X	X	X	
16.	Pendidikan	X	X	X		X
17.	Ilmu pengetahuan dan teknologi	X	X	X		X
18.	Kebudayaan nasional	X	X			
19.	Sumber daya alam: pertambangan, energi, pertanian, perkebunan, kehutanan, kelautan, perikanan dan peternakan, pertanahan	X	X	X		X
20.	Perekonomian: Industri dan	X	X			

No.	Urusan Pemerintahan	Fungsi Yang Dijalankan Pemerintah Pusat			Skala	
		Mengatur	Memberdayakan	Melaksanakan	Pusat - Daerah	Nasional
	perdagangan, BUMN, investasi, koperasi dan UMKM					
21.	Sosial/kesejahteraan rakyat: pemuda, olah raga	X	X			
22.	Fasilitas pelayanan umum/infrastruktur: transportasi, pekerjaan umum	X	X	X		X
23.	Dalam Negeri	X	X			
24.	Luar Negeri	X	X	X	X	

Sumber: diolah dari UUD 1945 dan FGD, Oktober 2013

Dari Tabel 5.2 dapat dilihat bahwa terhadap urusan pemerintahan yang diatur dalam UUD 1945, tidak seluruh urusan diselenggarakan sampai tingkat pelaksanaan oleh pemerintah pusat. Hanya ada tujuh urusan dimana pemerintah pusat sampai pada tingkat melaksanakan urusan pemerintahan tersebut dari pusat sampai daerah, yakni: keuangan negara, hukum, keamanan, kewarganegaraan, agama dan kepercayaan, pertahanan, dan luar negeri. Selain itu ada enam urusan dimana pemerintah pusat sampai pada tingkat melaksanakan urusan pemerintahan tersebut, namun hanya untuk urusan yang sifatnya skala nasional dan internasional, yakni: kesehatan, lingkungan hidup, pendidikan (pendidikan tinggi), ilmu pengetahuan dan teknologi, sumber daya alam (pertambangan, energi, pertanian, perkebunan, kehutanan, kelautan, perikanan dan peternakan, dan pertanahan), dan fasilitas pelayanan umum/infrastruktur (pekerjaan umum dan transportasi).

Sedangkan urusan yang lain, peran pemerintah hanya sampai tingkat mengatur dan memberdayakan karena pelaksana urusan tersebut dapat

dilakukan oleh pemerintah daerah, masyarakat, dan swasta. Untuk jenis urusan pemerintahan ini, pemerintah pusat melalui monitoring dan evaluasi dapat mengambil alih pelaksanaan urusan pemerintah tersebut hanya ketika pemerintah daerah, masyarakat, dan swasta tidak dapat/mampu melaksanakannya. Intervensi juga hanya dapat dilakukan ketika dalam pelaksanaan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah, masyarakat, dan swasta timbul masalah krusial yang jika dibiarkan akan mengganggu pencapaian tujuan/penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut.

#### 4. Kelembagaan Pemerintah Yang Efektif dan Efisien

Seperti telah disampaikan, saat ini selain kementerian, pada pemerintah pusat juga terdapat Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), dan Lembaga Non Struktural (LNS). Dengan adanya ketiga jenis lembaga tersebut, upaya merumuskan desain kelembagaan kementerian pemerintah pusat diarahkan untuk menghindari adanya duplikasi dan tumpang tindih tugas dan fungsi antar organisasi pemerintah tersebut.

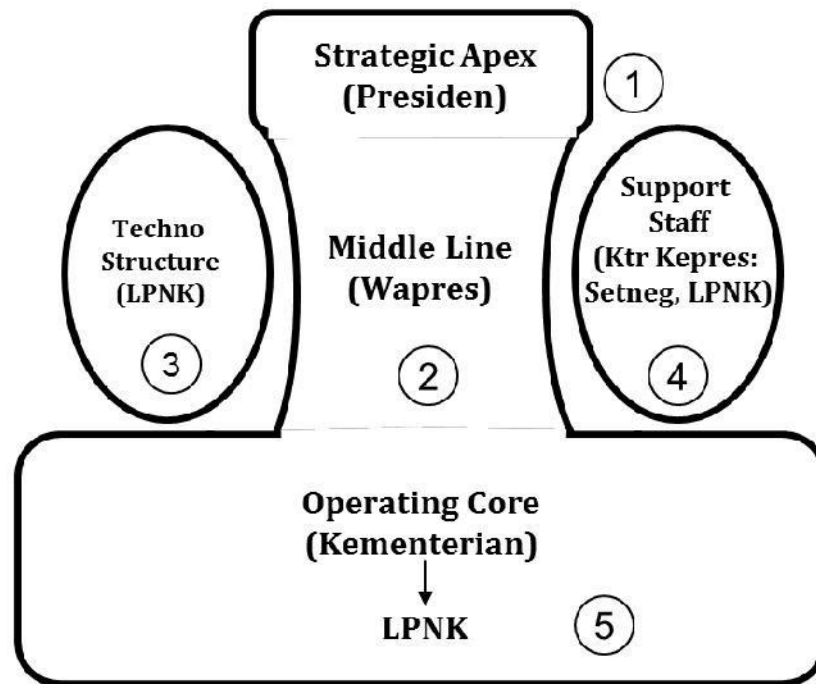
Dengan mengacu pada pendekatan fungsi organisasi Mintzberg dan bentuk organisasi Peter Self, maka arah penataan kelembagaan pemerintah pusat dilakukan sebagai berikut:

- a. Sebagaimana diatur dalam UUD 1945, urusan pemerintahan dilaksanakan oleh kementerian. Oleh karena itu, organisasi yang melaksanakan ke 24 urusan pemerintahan sebagaimana dapat dilihat pada Tabel 5.1 berbentuk kementerian.
- b. Untuk setiap urusan pemerintahan tidak harus dibentuk satu kementerian sendiri, namun dapat dilakukan penggabungan beberapa urusan untuk dilaksanakan satu kementerian. Penggabungan urusan satu dengan yang lain memperhatikan tingkat/derajat peran pemerintah pusat yang sama, sehingga misalnya urusan yang membutuhkan peran pelaksanaan hanya

akan digabungkan dengan urusan yang sejenis (membutuhkan peran pelaksanaan).

- c. Dengan mendeskripsikan derajat *significancy* sebagai urusan pemerintahan yang: merupakan amanat konstitusi, merupakan upaya pencapaian target nasional, dan merupakan antisipasi dari tantangan lingkungan strategis, serta deskripsi derajat hierarkis sebagai: struktur yang mampu menjalankan kebijakan hingga daerah (*chain of command*), kedalaman intervensi/peran (mengatur, memberdayakan, dan melaksanakan), dan peran pemerintah pusat terhadap daerah, maka arah penataan kelembagaan pemerintah pusat adalah sebagai berikut:
- 1) Urusan yang mempunyai derajat *significancy* dan derajat hierarkis tinggi maka akan berbentuk kementerian portofolio (departemen).
  - 2) Urusan yang mempunyai derajat *significancy* tinggi dan derajat hierarkis rendah maka akan berbentuk kementerian non portofolio (menteri negara).
  - 3) Urusan yang mempunyai derajat *significancy* rendah dan derajat hierarkis tinggi maka akan berbentuk LPNK.
  - 4) Urusan yang mempunyai derajat *significancy* dan derajat hierarkis rendah maka akan berbentuk LNS.
- d. Selanjutnya dengan pendekatan fungsi organisasi dari Mintzberg, maka arah penataan kelembagaan pemerintah pusat dapat dilihat pada Gambar 5.1 berikut:





**Gambar 5.1**

### **Kelembagaan Pemerintah Pusat Dengan Pendekatan Mintzberg**

Dari Gambar 5.1 di atas dapat disampaikan beberapa hal berikut:

- 1) Kementerian Koordinator dihapus, dan fungsi koordinasi dapat dilakukan oleh Wakil Presiden. Koordinasi ini dilakukan hanya pada program pemerintahan tertentu yang dianggap prioritas dan dapat bersifat temporer.
- 2) Kementerian
  - Kementerian melaksanakan fungsi *operating core* dan terdiri dari kementerian portofolio (departemen) dan kementerian non portofolio (menteri negara).
  - Kementerian melaksanakan urusan pemerintahan, yakni: yang menterinya disebut dalam UUD 1945 (*triumvirate*), yang urusannya disebut secara tegas dalam UUD 1945, yang dibentuk dalam rangka penajaman dan koordinasi, dan yang dibentuk karena kebutuhan perkembangan lingkungan strategis.

### 3) LPNK

Dengan mengacu pada LPNK yang ada saat ini, LPNK melaksanakan fungsi dukungan *support staff*, *techno structure*, dan *operating core*. Penataan terhadap LPNK dilakukan dengan:

- untuk LPNK yang melakukan fungsi dukungan dikelompokkan/dimasukkan dalam Kantor Kepresidenan,
- untuk LPNK yang melakukan fungsi penunjang tetap dikelompokkan sebagai *special agency*,
- untuk LPNK yang melakukan fungsi teknis/ *operating core* dikelompokkan/dimasukkan dalam *executive agency* di bawah kementerian, sehingga mandat berasal/diberikan oleh kementerian namun diberikan keleluasaan dalam pengaturan internalnya.

### 4) LNS

Institusi yang dibentuk karena urgensi terhadap suatu tugas khusus tertentu yang tidak dapat diwadahi dalam bentuk kelembagaan pemerintahan/negara konvensional (kementerian/LPNK), dimana penataan kelembagaannya dilakukan sebagai berikut:

- Memiliki kepemimpinan yang kolektif (*board*), dimana anggotanya dapat berasal dari masyarakat dan swasta.
- Mengkoordinasikan kegiatan yang dilaksanakan beberapa lembaga
- Karakteristik susunan organisasinya ditandai dengan adanya *board* yang disupport oleh sekretariat
- Masa jabatan komisi tidak habis bersamaan tetapi bergantian (*staggered terms*)
- Sumber pendanaan berasal dari APBN dan sumber lainnya.

## **B. Kelembagaan Dalam Ruang Lingkup Kekuasaan Presiden**

Seperti yang sudah dipaparkan dalam bagian sebelumnya, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan dalam kerangka sistem Presidensialisme. Dan menjalankan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Namun demikian, kekuasaan Presiden hanya sebatas mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara, sedangkan wadah kelembagaan kementerian dirumuskan Presiden bersama DPR dalam Undang-undang tentang Kementerian Negara. Dengan demikian, dalam pembentukan, perubahan dan pembubaran Kementerian Negara, kekuasaan Presiden dibatasi Undang-undang.

Oleh karena itu, penataan kelembagaan pemerintah pusat tidak bisa tidak mencakup kelembagaan kementerian negara yang menjadi materi muatan UU Kementerian Negara. Semangat dari Undang-undang Kementerian Negara, bukan hanya menghindari kekuasaan Presiden yang tak terbatas dalam membentuk Kementerian negara. Namun seharusnya ditujukan untuk membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien, yang menitikberatkan pada tercapainya tujuan negara. Undang-undang Kementerian Negara seharusnya memudahkan Presiden dalam menyusun kementerian negara karena secara jelas dan tegas mengatur kedudukan, tugas, fungsi, dan susunan organisasi kementerian negara. Undang-undang Kementerian Negara juga seharusnya mengatur tentang persyaratan pengangkatan dan pemberhentian menteri. Pengaturan persyaratan pengangkatan menteri tidak dimaksudkan untuk membatasi hak Presiden dalam memilih seorang Menteri, sebaliknya menekankan bahwa seorang Menteri yang diangkat memiliki integritas dan kepribadian yang baik.

Selanjutnya, dalam penjelasan UUD 1945 menyebutkan bahwa terdapat tujuh kunci pokok dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia. Ketujuh kunci pokok tersebut adalah sebagai berikut:

1. Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), bukan kekuasaan yang berbentuk republik.
2. Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat absolutisme (kekuasaan yang tidak terbatas). Proses penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada konstitusi dan bersifat terbatas.
3. Kedaulatan Rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkes*).
4. Presiden ialah penyelenggara pemerintah Negara yang tertinggi di bawah Majelis.
5. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat Namun, Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang (*Gesetzgebung*) dan untuk menetapkan anggaran pendapatan dan belanja negara (*Staatsbegrooting*).
6. Menteri Negara ialah pembantu Presiden; Menteri Negara tidak bertanggungjawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat.
7. Kekuasaan Kepala Negara tidak tak terbatas

Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensiil, karena Presiden merupakan pemegang kekuasaan pemerintahan. Dalam melaksanakan tugasnya, Presiden mengangkat dan memberhentikan Menteri Negara. Dengan kata lain kedudukan Menteri Negara tergantung dan bertanggungjawab kepada Presiden, bukan DPR. Secara implisit, penjelasan ini menjamin prerogative Presiden untuk membentuk kementerian dan memilih menteri yang mengepalai kementerian tersebut. Terkait dengan para menteri, terdapat tiga menteri yang disebut langsung dalam UUD 1945, yakni Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan yang merupakan *triumvirat*. Adapun menteri lainnya adalah menteri-menteri yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Prinsip dasar yang telah dirumuskan dalam UU no. 39 Tahun 2008 adalah setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Urusan tertentu dalam pemerintahan mencakup tiga kategori:

1. Urusan-urusan pemerintahan yang nomenklatur kementriannya secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Urusan pemerintahan dalam kategori ini meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan.
2. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
3. Urusan pemerintah dalam rangka penajaman, koordinasi dan sinkronisasi program pemerintah.

Berdasarkan tiga kategori urusan itu, maka Presiden harus membentuk Kementerian luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan, sebagaimana dimaksud sebagai nomenklatur secara tegas disebutkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Tiga kementerian tidak dapat diubah dan dibubarkan oleh Presiden. Sedangkan dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945, Presiden membentuk Kementerian-kementerian Negara. Namun, Dalam melaksanakan urusan-urusan tersebut tidak berarti satu urusan dilaksanakan oleh satu kementerian. Akan tetapi satu kementerian bisa melaksanakan lebih dari satu urusan sesuai dengan tugas yang diberikan oleh Presiden. Dalam membentuk Kementerian, Presiden harus mempertimbangkan:

1. Efisiensi dan efektivitas;
2. Cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas;
3. Kesiambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas; dan/atau
4. Perkembangan lingkungan global.

5. Kebutuhan penanganan urusan pemerintahan sesuai dengan dinamika *governance* antara pemerintah, swasta dan masyarakat
6. Urusan pemerintahan yang didesentralisasikan pada Daerah Otonom.

Dalam rangka mencapai tujuan-tujuan negara dan merespon dinamika lingkungan global, Presiden juga bisa melakukan **penajaman terhadap urusan-urusan pemerintahan**. Penajaman meliputi urusan 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.

Selain itu, dalam rangka **manajemen pemerintahan**, Presiden juga perlu melakukan koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah. Hal ini memerlukan: perencanaan pembangunan nasional, pemberdayaan aparatur negara, kesekretariatan negara.

Dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian yang melaksanakan urusan pemerintahan, setiap kementerian menyelenggarakan fungsi:

1. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya
2. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;
3. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya;
4. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan kementerian di daerah.

Ruang manuver Presiden semakin dibatasi karena dalam mengubah Kementerian, Presiden harus mendapatkan pertimbangan dan bahkan persetujuan DPR. Pengubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan Kementerian dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat, termasuk kebutuhan penanganan urusan tertentu dalam pemerintahan. Kementerian dapat dibubarkan



oleh Presiden dengan meminta pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat, kecuali Kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan, dan keamanan harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat.

Walaupun ruang manuver Presiden menjadi terbatas terkait dengan Kementrian Negara, namun dalam praktek ketatanegaraan, kekuasaan Presiden cenderung melebar dalam proses pembentukan, pengubahan dan pembubaran Lembaga Pemerintah Non Kementrian (LPNK) dan Lembaga Non Struktural (LNS). Berbeda dengan Kementrian Negara, dua jenis kelembagaan Pemerintah ini tidak diatur secara eksplisit dalam Konstitusi. Dalam hal ini, Presiden menggunakan kewenangannya sebagai pemegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan. LPNK adalah lembaga negara yang dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden. Kepala LPNK berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden melalui menteri yang mengoordinasikan. Sedangkan Lembaga Negara Non Struktural (LNS) adalah lembaga negara yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi sektoral dari lembaga pemerintahan yang sudah ada. LNS bertugas memberi pertimbangan kepada presiden atau menteri, atau dalam rangka koordinasi atau pelaksanaan kegiatan tertentu atau membantu tugas tertentu dari suatu kementerian. LNS bersifat nonstruktural, dalam arti tidak termasuk dalam struktur organisasi kementerian ataupun lembaga pemerintah nonkementerian. Kepala LNS umumnya ditetapkan oleh presiden, tetapi LNS dapat juga dikepalai oleh menteri, bahkan wakil presiden atau presiden sendiri. Sedangkan nomenklatur yang digunakan antara lain adalah "dewan", "badan", "lembaga", "tim", dan lain-lain.

### **C. Desain Penataan Kelembagaan**

Arah penataan kelembagaan diletakkan pada upaya mewujudkan Sistem Presidensialisme yang efektif dan efisien, sehingga berakibat pada efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan urusan pemerintahan sesuai dengan amanat Konstitusi.

Dalam reformasi kelembagaan Kementrian Negara, harus diperhatikan pasal 17 tentang Kementrian Negara dan Pasal 18 UUD yang menyatakan bahwa Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat. Oleh karena itu ada dua model yang ditawarkan:

Berpijak dari desain yang sudah ada maka upaya penataan hanya dipusatkan pada beberapa hal:

- 1) **Merevisi soal kategori kementerian** negara menjadi: (1). Kementrian yang harus ada. (2). Kementrian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan sesuai dengan amanat Konstitusi. (3). Kementrian Negara yang merupakan Penajaman atas urusan pemerintahan. (4). Kementrian Negara yang dibentuk untuk sinkronisasi dan koordinasi program pembangunan.
- 2) **Merevisi jumlah maksimal** yang bisa dibentuk.
- 3) Melakukan **amandemen pada Peraturan Presiden** dengan menata pengaturan tugas, fungsi dan susunan organisasi yang lebih efektif dan efisien. Sasarannya efisiensi jumlah Birokrasi dan susunan organisasi Kementrian yang disesuaikan dengan fungsi dan juga desain desentralisasi.

### **Model Penataan Kelembagaan Yang Ideal**

Penataan ini berdasarkan pertimbangan ideal dan rasional. Penataan ini merupakan restrukturisasi kelembagaan kementrian untuk efisiensi dan disesuaikan dengan desain desentralisasi, dimana urusan pemerintahan pusat

hanya mencakup: urusan luar negeri, pertahanan, keamanan, keuangan moneter dan fiskal dan agama.

Cara penataan dilakukan melalui perumpunan kementerian negara sejenis yang dapat digabungkan. Dengan demikian kategori kementerian negara adalah sebagai berikut:

- 1) Kementerian yang harus ada sesuai dengan konstitusi: Pertahanan, Dalam Negeri dan Luar Negeri. Namun demikian secara tipologi tidak harus semua dalam bentuk kementerian portofolio.
- 2) Kementerian dibedakan menjadi kementerian portofolio dan non portofolio, yang dirumpunkan:
  - a. Rumpun Kementerian di bidang Politik, Hukum dan Keamanan yang bertanggungjawab menghormati dan melindungi hak-hak warga negara.
  - b. Rumpun Kementerian di bidang Perekonomian yang bertanggungjawab dalam pemenuhan hak-hak ekonomi warga negara terutama dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dan penciptaan lapangan kerja.
  - c. Rumpun Kementerian di bidang Kesejahteraan Rakyat yang bertanggung jawab memenuhi hak-hak ekonomi, sosial dan budaya warga negara terutama dalam redistribusai kesejahteraan
  - d. Rumpun Kementerian Penajaman Urusan Pemerintahan merupakan langkah politik afirmasi terhadap urusan pemerintahan tertentu.
  - e. Rumpun Kementerian Negara yang membantu Presiden dalam melakukan Sinkronisasi dan Koordinasi.

### Tabel 5.2

#### Model Penataan Kelembagaan

Kementerian Portofolio (Departemen)	Kementerian Non Portofolio (Meneg)
<b>Absolut</b>	16. Ketenagakerjaan dan Transmigrasi
1. Keuangan Negara	17. Hak Azasi Manusia (Hak Anak, Perempuan)
2. Hukum dan Imigrasi (Kewarganegaraan)	18. Kebudayaan Nasional (Seni dan Budaya)
3. Pertahanan	19. Komunikasi dan informasi
4. Agama (kepercayaan)	
5. Luar Negeri	
	<b>Perekonomian:</b> 20. Industri, Perdagangan, Koperasi dan UMKM 21. BUMN
<b>Skala Nasional</b>	
6. Kesehatan dan Kesejahteraan Rakyat (Sosial)	
7. Pendidikan (dasar dan menengah), Kebudayaan, Pemuda dan Olah Raga	22. Dalam Negeri (administrasi Kependudukan dan catatan sipil)
8. Pendidikan Tinggi, Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	
<b>Sumber daya alam:</b>	
9. Pertambangan dan Energi,	
10. Pertanian (perkebunan, perikanan, peternakan)	
11. Kehutanan dan Lingkungan hidup	
12. Maritim (kelautan)	
13. Pertanahan	
<b>Fasilitas pelayanan umum/infrastruktur:</b>	
14. Transportasi,	
15. Pekerjaan Umum dan Pemukiman	
<b>Kantor Kepresidenan</b>	
1. Sekretariat Negara	
2. Urusan Pembangunan Nasional: Bappenas dan Anggaran	
3. Urusan yang terkait penataan birokrasi: MenPAN dan RB, LAN, dan BKN	
4. Urusan Pengawasan (BPKP dan UKP4)	



Kementerian Portofolio (Departemen)	Kementerian Non Portofolio (Meneg)
5. Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Wantimpres dan DPOD)	

Tabel 5.2 di atas menunjukkan bahwa jumlah Kementrian yang efektif untuk menyelenggarakan pemerintahan berjumlah 22 (15 Kementrian porto folio dan 7 Kementrian non- porto folio) serta 1 Kantor Kepresidenan yang membawahi Sekretariat Negara, Urusan Pembangunan Nasional, Urusan Penataan Birokrasi, Urusan Pengawasan, dan Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Usulan ini relatif moderate dibandingkan dengan usulan dari salah seorang Ketua Komisi II DPR Drs. Agun Gunanjar, M.Si yang berjumlah 15 Kementrian atau usulan dari Wakil Sekjen PDIP yang berjumlah 27 Kementrian<sup>1</sup>. Keduanya sepakat bahwa jumlah kementrian yang ada sekarang ini terlalu besar dan tidak sejalan dengan gagasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah.

Perubahan bentuk kelembagaan yang cukup signifikan bukan saja menyangkut jumlah Kementrian yang diusulkan, melainkan juga penggabungan serta ukuran kelembagaan dari Kementrian tersebut.

1. Kementrian Kesehatan digabungkan dengan Urusan Kesejahteraan Sosial. Hal ini berkaitan dengan penerapan Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) kesehatan. Dengan integrasi kelembagaan, pengelolaannya bisa dilakukan secara efektif dan efisien.
2. Kementrian Pendidikan dipecah menjadi Kementrian Pendidikan (Dasar dan Menengah), Kebudayaan, Pemuda dan Olah Raga dan Kementrian Pendidikan Tinggi, Ilmu Pengetahuan, Riset dan Teknologi. Kementrian Pendidikan dan

---

<sup>1</sup> Disampaikan pada Seminar Nasional Arsitektur Kabinet 2014-2019 di Hotel Borobudur, 12 Desember 2013.

Kebudayaan saat ini dianggap terlalu besar sehingga tidak efektif. Selain itu, kementerian tersebut kurang fokus pada pengembangan pendidikan tinggi yang harus kompetitif dalam menghasilkan ilmu pengetahuan, riset dan teknologi.

3. Kementerian Dalam Negeri diusulkan untuk mengurus administrasi kependudukan dan catatan sipil. Hal ini berdasarkan evaluasi bahwa keberadaan kementerian ini terlalu besar dan tidak sejalan dengan gagasan desentralisasi dan otonomi daerah. Dalam banyak hal, intervensi Kementerian Dalam Negeri ke daerah justru menyulitkan penyelenggaraan pelaksanaan pemerintahan di daerah. Banyak sekali tumpang tindih antara aturan yang sudah dibuat oleh kementerian sektoral dan aturan yang dibuat oleh Kementerian Dalam Negeri. Gagasan ini juga mengadopsi gagasan yang diterapkan di Jepang yang mereformasi total Kementerian Dalam Negerinya dalam rangka reformasi penyelenggaraan pemerintahan secara keseluruhan.
4. Kantor Kepresiden diusulkan sebagai bentuk kelembagaan yang bisa mengefektifkan koordinasi yang selama ini tidak berjalan dengan baik. Misalnya, koordinasi dalam urusan perencanaan dan penganggaran, urusan penataan birokrasi, urusan pengawasan dan urusan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah. Kelembagaan yang sudah ada bisa dirampingkan menjadi unit-unit kecil tanpa beban birokrasi yang besar. Gagasan ini mengadopsi praktik internasional yang menempatkan Presiden atau Wakil Presiden sebagai pemegang kendali koordinasi. Di Jepang, urusan perencanaan berada di kantor Presiden. Di Amerika Serikat, urusan penataan birokrasi berada dalam kendali Wakil Presiden sehingga seluruh kementerian bisa lebih patuh dalam menjalankan reformasi birokrasi. Selama ini, reformasi yang dilakukan di Indonesia berada dalam kendali Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, yang secara struktur berada setara dengan kementerian lain yang harus diatur. Karena itu,



otoritas untuk pelaksanaan reformasi birokrasi sebaiknya berada dalam kendali Presiden atau Wakil Presiden.

### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan dari Bab I sampai dengan Bab V, maka melalui kajian ini arah penataan dalam mendesain kelembagaan pemerintah pusat, menghasilkan beberapa kesimpulan sebagai berikut:

- Tampak sangat jelas bahwa kondisi kelembagaan pemerintah pusat belum mencerminkan kelembagaan yang tepat ukur (*rightsized*) sesuai dengan kebutuhan dan beban kerja organisasi yang ideal. Walaupun dengan telah adanya UU No.39 Tahun 2009 tentang Kementerian Negara yang telah dijalankan sejak Kabinet Indonesia Bersatu II (KIB ke II), tampak masih belum bisa menghadirkan suatu potret kelembagaan Pusat yang tepat ukuran dan fungsi, efisien, dan efektif. Hal ini terlihat dari pembesaran struktur, perubahan nomenklatur, banyaknya tumpang tindih dan duplikasi tugas dan fungsi, sampai pada pembentukan lembaga-lembaga baru yang cukup signifikan (terutama LNS).
- Dalam menentukan desain kelembagaan pemerintah pusat yang mampu menjawab tantangan perubahan dan permasalahan tersebut, ada beberapa hal yang perlu menjadi perhatian bersama yaitu mandat konstitusi, tantangan lingkungan strategis, pergeseran dalam wacana pengelolaan pemerintahan (*governance issues*), kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, dan penataan kelembagaan yang efektif dan efisien (*machinery*).

*government*), sehingga arah penataan kelembagaan pemerintah pusat, sebagai berikut :

- a. Berdasar UUD 1945, teridentifikasi sebanyak 24 urusan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah. Namun, tidak harus dibentuk satu kelembagaan atau kementerian tersendiri, melainkan dapat dilakukan penggabungan atau pengintegrasian terhadap beberapa urusan dengan memperhatikan tingkat/derajat peran pemerintah pusat yang sama, sesuai dengan prinsip differensiasi structural dan integrasi fungsional.
- b. Dalam pelaksanaan urusan antara pemerintah pusat dan daerah dalam konteks desentralisasi, maka untuk setiap urusan pemerintahan tersebut dapat diklasifikasikan dengan adanya derajat signficancy dan derajat hierarkis tinggi, sehingga pelaksanaan urusan tersebut dapat berbentuk kementerian portofolio (departemen). Sedangkan urusan yang mempunyai derajat signficancy tinggi dan derajat hierarkis rendah, maka dapat berbentuk kementerian non portofolio (menteri negara). Namun, untuk urusan yang mempunyai derajat signficancy rendah dan derajat hierarkis tinggi, maka kelembagaannya dapat berbentuk LPNK. Serta pelaksanaan urusan yang mempunyai derajat signficancy dan derajat hierarkis rendah dapat berbentuk LNS.
- c. Terkait dengan tipologi kelembagaan pemerintah pusat, maka melalui kajian ini Kementerian Koordinator sebaiknya dihapus, dan fungsi koordinasi dapat dilakukan oleh Wakil Presiden. Koordinasi ini dilakukan hanya pada program pemerintahan tertentu yang dianggap prioritas dan dapat bersifat temporer.

➤ Kementerian

- Kementerian melaksanakan fungsi *operating core* dan terdiri dari kementerian portofolio (departemen) dan kementerian non portofolio (menteri negara).

- Kementerian melaksanakan urusan pemerintahan, yakni: yang menterinya disebut dalam UUD 1945 (triumvirate), yang urusannya disebut secara tegas dalam UUD 1945, yang dibentuk dalam rangka penajaman dan koordinasi, dan yang dibentuk karena kebutuhan perkembangan lingkungan strategis.
- Secara formal LPNK adalah *special agency* yang menjalankan tugas pemerintahan tertentu dari Presiden (Keputusan Presiden No.103 Tahun 2001), dengan pelaksanaan fungsi dukungan *support staff*, *techno structure*, dan *operating core*. Penataan terhadap LPNK dilakukan dengan:
  - untuk LPNK yang melakukan fungsi dukungan (*supporting*) dikelompokkan/dimasukan dalam Kantor Kepresidenan.
  - untuk LPNK yang melakukan fungsi penunjang tetap dikelompokkan sebagai *special agency*.
  - untuk LPNK yang melakukan fungsi teknis/*operating core* dikelompokkan/dimasukan dalam *executive agency* di bawah kementerian, sehingga mandat berasal/diberikan oleh kementerian namun diberikan keleluasaan dalam pengaturan internalnya.

## B. Rekomendasi

Berdasarkan tersebut, maka kajian desain kelembagaan pemerintah pusat ini memberikan arah penataan dengan menghasilkan rekomendasi terhadap arsitektur kabinet untuk pemerintahan periode 2014-2019, sebagai berikut :

Kementerian Portofolio (Departemen)	Kementerian Non Portofolio (Meneg)	Kantor Kepresidenan
<p><b>Absolut</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Keuangan</li> <li>2. Hukum dan Imigrasi (Kewarganegaraan)</li> <li>3. Pertahanan</li> <li>4. Agama (kepercayaan)</li> <li>5. Luar Negeri</li> </ol> <p><b>Skala Nasional</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>6. Kesehatan dan Kesejahteraan Rakyat (Sosial)</li> <li>7. Pendidikan (dasar dan menengah), Kebudayaan, Pemuda dan Olah Raga</li> <li>8. Pendidikan Tinggi, Ilmu pengetahuan dan teknologi</li> </ol> <p><b>Sumber daya alam:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>9. Energi dan Sumber Daya Mineral</li> <li>10. Pertanian (perkebunan, perikanan, peternakan)</li> <li>11. Kehutanan dan Lingkungan Hidup</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>16. Ketenagakerjaan dan Transmigrasi</li> <li>17. Hak asasi manusia (Hak anak, Perempuan)</li> <li>18. Komunikasi dan Informasi</li> </ol> <p><b>Perekonomian:</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>19. Industri dan perdagangan, koperasi dan UMKM</li> <li>20. Pariwisata</li> <li>21. BUMN</li> <li>22. Dalam Negeri (administrasi Kependudukan dan catatan sipil)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Setneg</li> <li>2. Urusan Pembangunan Nasional: Bappenas dan Anggaran</li> <li>3. Urusan yang terkait penataan birokrasi: MenPAN dan RB, LAN, dan BKN</li> <li>4. Urusan Pengawasan (BPKP dan UKP4)</li> <li>5. Urusan Desentralisasi dan Otonomi Daerah (Wantimpres dan DPOD)</li> </ol>

Kementerian Portofolio (Departemen)	Kementerian Non Portofolio (Meneg)	Kantor Kepresidenan
12. Maritim (kelautan) 13. Pertanahan <b>Fasilitas pelayanan umum/infrastruktur:</b> 14. Transportasi, 15. Pekerjaan Umum & Pemukiman		



## DAFTAR PUSTAKA

### Peraturan Perundangan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005 – 2025

Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial

Undang-Undang No.25 Tahun 2004 Tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010 – 2014

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2009 Tentang Pembentukan Dan Organisasi Kementerian Negara

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Tahun 2010 – 2014

Peraturan Presiden No. 34 Tahun 2010 Tentang Badan Intelijen Negara

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat RI No.VII/MPR/2001 tanggal 9 November 2001 Tentang Visi Indonesia Masa Depan

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen

Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil.

## Referensi

Budhiarjo, Andreas. *Organisasi Menuju Pencapaian Kinerja Optimum*. Prasetya Mulya Publishing, Jakarta 2011.

Dwi Yanto, Prof. Agus. Pembagian Urusan Pemerintahan: Inkonsistensi Regulasi, Distorsi Implementasi, dan Implikasinya Terhadap Pelaksanaan Otonomi Daerah. Paper Hasil Riset. DSF World Bank, Kementerian Dalam Negeri Untuk Perumusan Grand Design For Regional Autonomy Bidang Pembagian Urusan.

- Effendi, Sofyan. *Menyiapkan Aparatur Negara Untuk Mendukung Demokrasi Politik Dan Ekonomi Terbuka*. Gajah Mada University Press, 2010.
- J. Stewart & S. Ranson. *Public Domain Theory*. 1994.
- Kuntjoro Jakti, Dorodjatun. *Menerawang Indonesia pada Dasawarsa Ketiga Abad ke-21*. 2012.
- Kajian Efisiensi dan Efektifitas Kelembagaan Pemerintah. Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan. LAN RI, Jakarta 2012.
- Kajian Lembaga-Lembaga Non Struktural. Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan. LAN RI, Jakarta 2012.
- Kajian Standar Pemerintahan Pusat. Pusat Kajian Kinerja Kelembagaan. LAN RI, Jakarta 2012.
- Khariri, Halilul. *Revisi UUU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Latar Belakang Pemikiran dan Seluk Beluk Pemikirannya*. Jakarta : PGSP Project, 2012
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Pokok-Pokok Kelembagaan Perangkat Pemerintahan Negara. Lembaga Administrasi Negara, 2003.
- Naskah Akademik Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional Bidang Desentralisasi. *Advisory Service Supports for Decentralization (ASSD)* GTZ-CIDA-Bappenas, 2009.
- Rancangan Undang-Undang Tahun 2003 Tentang Kelembagaan Perangkat Pemerintahan Negara.
- Yuda AR, Hanta. *Presidensialisme Setengah Hati*. PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 2010.

## Surat Kabar

Majalah Ungkap, Edisi No. 6, 15 Januari 2012.

Republika, 18 Agustus 2013.

Metro TV, 12 Februari, 2013.

## Website

<http://rizaaditya.com/peran-sektor-swasta-terhadap-pembangunan.html>

<http://cornerhukum.wordpress.com/2010/09/19/hubungan-antara-pemerintahan-pusat-dan-pemerintahan-daerah-oleh-eric-s-holle-sh-mh/>

<http://www.menpan.go.id/berita-terkini/847-kemenpan-gagas-perampingan-kementerian>

<http://des-otda.blogspot.com/2011/02/urusan-pemerintahan-2.html>

<http://www.antaranews.com/berita/230656/visi-2033-diluncurkan>

[www.transparency.org](http://www.transparency.org)

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

**APPENDIX 1**

**Pengelompokkan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK)  
Berdasarkan Amanat, Dasar Hukum Pembentukan, dan Kementerian Yang Mengkoordinasikan**

**UNDANG-UNDANG**

No.	Nama Lembaga	Amanat Dasar	Dasar Hukum Pembentukan	Kementerian Yang Mengkoordinasikan
1.	<b>Arsip Nasional Republik Indonesia</b>	Undang-Undang No. 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan (Pasal 8)	Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen	Kementerian PAN & RB
2.	<b>Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika</b>	Undang-Undang No. 31 Tahun 2009 tentang Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika (Pasal 6)	Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2008 tentang Badan Meteorologi, Klimatologi, dan Geofisika	Kementerian Perhubungan
3.	<b>Badan Narkotika Nasional</b>	Undang-Undang No. 35 Tahun 2009 tentang Narkotika	Peraturan Presiden No. 23 Tahun 2010 tentang Badan Narkotika Nasional	Kepolisian Republik Indonesia
4.	<b>Sekretariat Dewan</b>	Undang-Undang No. 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan- ketentuan	Keputusan Presiden No. 101 Tahun 1999 tentang Dewan Ketahanan	

No.	Nama Lembaga	Amanat Dasar	Dasar Hukum Pembentukan	Kementerian Yang Mengkoordinasikan
	<b>Ketahanan Nasional</b>	Pokok Pertahanan Keamanan Negara	Nasional Dan Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional	
5.	<b>Badan Nasional Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia</b>	Undang-Undang No. 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia di Luar Negeri (Pasal 97)	Peraturan Presiden No. 81 tahun 2006 tentang Badan Nasional Penempatan Dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia	
6.	<b>Badan Tenaga Nuklir Nasional</b>	Undang-Undang No.31 Tahun 1964 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Tenaga Atom (Pasal 3)	Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen	Kementerian Negara Riset dan Teknologi
7.	<b>Badan Nasional Penanggulangan Bencana</b>	Undang-Undang No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana	Peraturan Presiden RI No. 8 tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Kementerian Koordinator Kesejahteraan Rakyat
8.	<b>Badan Pusat Statistik</b>	Undang-Undang No. 16 Tahun 1997 tentang Statistik (Pasal 28)	Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2007 tentang Badan Pusat Statistik	Kementerian Negara Perencanaan dan Pembangunan Nasional



No.	Nama Lembaga	Amanat Dasar	Dasar Hukum Pembentukan	Kementerian Yang Mengkoordinasikan
9.	<b>Badan Pertanahan Nasional</b>	Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria	Peraturan Presiden No. 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional	Kementerian Dalam Negeri
10.	<b>Badan Informasi Geospasial</b>	Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2011 tentang Informasi Geospasial → Pasal 22 ayat (4)	Peraturan Presiden No 94 Tahun 2011 Tentang Badan Informasi Geospasial	Kementerian Negara Riset dan Teknologi
11.	<b>Badan Kepegawaian Negara</b>	Undang-Undang No. 18 Tahun 1961 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Kepegawaian	Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen	Kementerian PAN & RB

#### PERATURAN PEMERINTAH

No.	Nama Lembaga	Amanat Dasar	Dasar Hukum Pembentukan	
12.	<b>Lembaga Administrasi Negara</b>	Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1957 tentang Lembaga Administrasi Negara	Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan	Kementerian PAN & RB

			Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen	
13.	<b>Badan SAR Nasional</b>	Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2006 tentang Pencarian dan Pertolongan (Pasal 2)	Peraturan Presiden No. 99 Tahun 2007 tentang Badan Search And Rescue Nasional	Kementerian Perhubungan
14.	<b>Badan Standarisasi Nasional</b>	Peraturan Pemerintah No. 15 Tahun 1991 tentang Standar Nasional Indonesia	Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen	Kementerian Negara Riset dan Teknologi

#### PERATURAN PRESIDEN

No.	Nama Lembaga	Amanat Dasar	Dasar Hukum Pembentukan	Kementerian Yang Mengkoordinasikan
15.	<b>Lembaga Ketahanan Nasional</b>		Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2006 tentang Lembaga Ketahanan Nasional	Kementerian Pertahanan
16.	<b>Badan Nasional Penanggulangan Terorisme</b>		Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme	Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan

17.	<b>Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang / Jasa Pemerintah</b>		Peraturan Presiden No. 106 Tahun 2007 tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional
-----	---	--	--	---

### KEPUTUSAN PRESIDEN

No.	Nama Lembaga	Amanat Dasar	Dasar Hukum Pembentukan	Kementerian Yang Mengkoordinasikan
18.	<b>Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia</b>	Keputusan Presiden Nomor 128 Tahun 1967 tentang Pembentukan Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia	Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen	Kementerian Negara Riset dan Teknologi
19.	<b>Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional</b>	Keputusan Presiden No. 236 Tahun 1963 tentang Lembaga Penerbangan dan Angkasa Luar Nasional	Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen	Kementerian Negara Riset dan Teknologi
20.	<b>Lembaga Sandi Negara</b>	Keputusan Presiden No. 7 Tahun 1972 tentang Lembaga Sandi Negara	Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan	Kementerian Pertahanan

No.	Nama Lembaga	Amanat Dasar	Dasar Hukum Pembentukan	Kementerian Yang Mengkoordinasikan
			Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen	
21.	<b>Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi</b>	Keputusan Presiden No. 31 Tahun 1982 tentang Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi	Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen	Kementrian Negara Riset dan Teknologi
22.	<b>Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan</b>	Keputusan Presiden No. 31 Tahun 1983 tentang Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan	Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen	Kementerian PAN & RB
23.	<b>Badan Koordinasi Penanaman Modal</b>		Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen	Kementerian Perdagangan
24.	<b>Badan Pengawas Tenaga Nuklir</b>		Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen	Kementerian Negara Riset dan Teknologi

No.	Nama Lembaga	Amanat Dasar	Dasar Hukum Pembentukan	Kementerian Yang Mengkoordinasikan
25.	<b>Badan Perencanaan Pembangunan Nasional</b>		Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional
26.	<b>Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional</b>		Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen	Kementerian Kesehatan
27.	<b>Perpustakaan Nasional Republik Indonesia</b>		Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen	Kementerian Pendidikan Nasional
28.	<b>Badan Pengawasan Obat dan Makanan</b>		Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen	Kementerian Kesehatan

**APPENDIX 2****NOMENKLATUR LEMBAGA NON STRUKTURAL (LNS)  
DAN DASAR HUKUM PEMBENTUKAN****KOMISI (21 lembaga)**

NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
1.	Komisi Penganggulangan AIDS Nasional	PP No. 75 Tahun 2006 tentang Komisi Penganggulangan AIDS Nasional
2.	Komisi Banding Merek	PP No. 7 Tahun 2005 tentang Komisi Banding Merek
3.	Komisi Banding Paten	PP No. 40 Tahun 2005 tentang Komisi Banding Paten
4.	Komisi Hukum Nasional	Keppres No. 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional
5.	Komisi Informasi	UU No 14 tahun 2008 Tentang Keterbukaan informasi publik → Pasal 23
6.	Komisi Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik	Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2010 Tentang Komisi Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik
7.	Komisi Kejaksaan	Peraturan Presiden Nomor 18 Tahun 2011 Tentang Komisi Kejaksaan Republik Indonesia
8.	Komisi Kepolisian Nasional	Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2011 Tentang Komisi Kepolisian Nasional
9.	Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan	Perpres No. 65 tahun 2005 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan
10.	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	UU No. 39 Tahun 1999 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
11.	Komisi Nasional Lanjut Usia	Keppres No 52 Tahun 2004 tentang Komisi Nasional Lanjut Usia



NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
12.	Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	UU No. 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
13.	Komisi Pemilihan Umum	UU No 22 Tahun 2007 Tentang Penyelenggaraan Pemilihan Umum
14.	Komisi Pengawas Haji Indonesia	UU No 13 Tahun 2008 Tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji → Pasal 12
15.	Komisi Pengawas Persaingan Usaha	Keppres No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha
16.	Komisi Pengendalian Zoonosis	Peraturan Presiden Nomor 30 Tahun 2011 Tentang Pengendalian Zoonosis → Pasal 7
17.	Komisi Penilai Analisis Dampak Lingkungan	Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1999 tentang Analisis Mengenai Dampak Lingkungan Hidup
18.	Komisi Penyiaran Indonesia	UU No. 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran
19.	Komisi Perlindungan Anak Indonesia	Keppres No. 77 Tahun 2003 tentang Komisi Perlindungan Anak Indonesia
20.	Komisi Sumber Daya Genetik	Peraturan Pemerintah No 48 Tahun 2011 Tentang Sumber Daya Genetik Hewan Dan Perbibitan Ternak
21.	Komisi Yudisial	UU No 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial (Unik: dasar UUD)

### KOMITE (18 lembaga)

NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
22.	Komite Akreditasi Nasional	PP No. 102 Tahun 2000 Keppres No. 78 Tahun 2001

NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
23.	Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak	Keppres No. 12 Tahun 2001
24.	Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan	Keppres No. 80 Tahun 2000 tentang Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan
25.	Komite Ekonomi Nasional	Peraturan Presiden Nomor 31 Tahun 2010 Tentang Komite Ekonomi Nasional
26.	Komite Inovasi Nasional	Peraturan Presiden No 32 Tahun 2010 Tentang Komite Inovasi Nasional
27.	Komite Kebijakan Industri Pertahanan	Peraturan Presiden Nomor 42 Tahun 2010 Tentang Komite Kebijakan Industri Pertahanan
28.	Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur	Perpres No. 42 tahun 2005
29.	Komite Kebijakan Sektor Keuangan	Keppres No. 89 Tahun 1999
30.	Komite Koordinasi Nasional Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang	Peraturan Presiden Nomor 6 Tahun 2012 Tentang Komite Koordinasi Nasional Pencegahan Dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang
31.	Komite Nasional Keselamatan Transportasi	Peraturan Presiden No. 2 Tahun 2012 tentang Komite Nasional Keselamatan Transportasi
32.	Komite Nasional Pengendalian Flu Burung ( <i>Avian Influenza</i> ) Dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza	Perpres Nomor 7 Tahun 2006
33.	Komite Olah Raga Nasional Indonesia	Keppres No 72 Tahun 2001
34.	Komite Pengarah Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus di Pulau Batam, Pulau Bintan dan Pulau Karimun	Keppres No. 12 Tahun 2006

NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
35.	Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional	Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 2010 Tentang Pembentukan Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional Dan Tim Reformasi Birokrasi Nasional
36.	Komite Penilaian Independen	Keppres No. 90 Tahun 1999 tentang Komite Penilaian Independen
37.	Komite Privatisasi Perusahaan Perseroan	Keppres No. 18 Tahun 2006
38.	Komite Standar Akuntansi Pemerintah	Keppres No. 2 Tahun 2005 Perubahan Keppres 84 tahun 2004
39.	Komite Standar Nasional Untuk Satuan Ukuran	PP No. 102 Tahun 2000 Keppres No. 79 Tahun 2001

### BADAN (33 lembaga)

NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
40.	Badan Amil Zakat Nasional	Kepres No. 8 Tahun 2001 tentang Badan Amil Zakat Nasional
41.	Badan Kebijakanaksanaan Dan Pengendalian Pembangunan Perumahan Dan Permukiman Nasional	Keppres No. 63 Tahun 2000 tentang
42.	Badan Koordinasi Keamanan Laut	Perpres No. 81 Tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Keamanan Laut
43.	Badan Koordinasi Nasional Penyuluhan Pertanian, Perikanan, Dan Kehutanan	Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Badan

NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
		Koordinasi Nasional Penyuluhan Pertanian, Perikanan, Dan Kehutanan
44.	Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional	Keputusan Presiden Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional
45.	Badan Nasional Pengelola Perbatasan	Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2010 Tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan
46.	Badan Nasional Sertifikasi Profesi	Perpres No 110 Tahun 2006
47.	Badan Olahraga Profesional	Peraturan Menteri Negara Pemuda Dan Olahraga No. Per-0342.J/Menpora/IX/2009 Tentang Badan Olahraga Profesional Indonesia
48.	Badan Pelaksana Pengelola Masjid Istiqlal	
49.	Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo	Perpres No. 14 Tahun 2007
50.	Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum	PP Nomor 16 Tahun 2005
51.	Badan Pengatur Jalan Tol	PP Nomor 15 Tahun 2005
52.	Badan Pengatur Penyediaan Dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak Dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa	PP No 67 Tahun 2002 Keppres No. 86
53.	Badan Pengawas Pasar Tenaga Listrik	PP No. 53 Tahun 2003
54.	Badan Pengawas Pemilihan Umum	UU No.15 Tahun 2011
55.	Badan Pengelola Dana Abadi Umat	PERATURAN PRESIDEN REPUBLIK INDONESIA No 4 TAHUN 2008 TENTANG BADAN PENGELOLA DANA ABADI UMAT

NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
56.	Badan Pengelola Gelora Bung Karno	Keppres No 4 Tahun 1984 jo.Keppres No. 72 Tahun 1999
57.	Badan Pengelola Kawasan Kemayoran	Keppres No. 73 Tahun 1999
58.	Badan Pengelola Puspiptek	Keppres No. 43 Tahun 1976
59.	Badan Pengembangan KAPET	Keppres No. 150 Tahun 2002
60.	Badan Pengembangan Kawasan Strategis Dan Infrastruktur Selat Sunda	Peraturan Presiden Nomor 86 Tahun 2011 Tentang Pengembangan Kawasan Strategis Dan Infrastruktur Selat Sunda
61.	Badan Pengembangan Wilayah Surabaya - Madura	Peraturan Presiden Nomor 27 Tahun 2008 Tentang Badan Pengembangan Wilayah Surabaya - Madura
62.	Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam	Peraturan Pemerintah No.6 Tahun 2001
63.	Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan	
64.	Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun	
65.	Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Sabang	
66.	Badan Perlindungan Konsumen Nasional	Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2001
67.	Badan Pertimbangan Kepegawaian	Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2011 Tentang Badan Pertimbangan Kepegawaian
68.	Badan Pertimbangan Kesehatan Nasional	Keppres No. 12 Tahun 1994

NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
69.	Badan Pertimbangan Perfilman Nasional	PP No. 8 Tahun 1994
70.	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara	Perpres No. 76 Tahun 2006
71.	Badan Standarisasi dan Akreditasi Nasional Keolahragaan	PP No. 16 Tahun 2007 tentang Penyelenggaraan Keolahragaan
72.	Badan Promosi Pariwisata Indonesia	Keputusan Presiden No 22 Tahun 2011 Tentang Badan Promosi Pariwisata Indonesia

#### DEWAN (26 lembaga)

NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
73.	Dewan Buku Nasional	Keppres No. 110 Tahun 1999 tentang Dewan Buku Nasional
74.	Dewan Energi Nasional	Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2010 Tentang Dewan Gelar, Tanda Jasa, Dan Tanda Kehormatan
75.	Dewan Gelar, Tanda Jasa, Dan Tanda Kehormatan	Peraturan Pemerintah No 1 Tahun 2010 Tentang Dewan Gelar, Tanda Jasa, Dan Tanda Kehormatan
76.	Dewan Gula Indonesia	Keppres No. 63 Tahun 2003 tentang Dewan Gula Indonesia
77.	Dewan Jaminan Sosial Nasional	Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2008 Tentang Susunan Organisasi Dan Tata Kerja, Tata Cara Pengangkatan,



NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
		Penggantian Dan Pemberhentian Anggota Dewan Jaminan Sosial Nasional
78.	Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam	
79.	Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan	
80.	Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun	
81.	Dewan Kawasan Sabang	Peraturan Pemerintah No 83 Tahun 2010 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemerintah Kepada Dewan Kawasan Sabang → Pasal 12
82.	Dewan Kelautan Indonesia	Keputusan Presiden Nomor 21 Tahun 2007 Tentang Dewan Kelautan Indonesia
83.	Dewan Ketahanan Nasional	Keputusan Presiden No. 101 Tahun 1999 tentang Dewan Ketahanan Nasional dan Sekretariat Jenderal Dewan Ketahanan Nasional.
84.	Dewan Ketahanan Pangan	Perpres No. 83 Tahun 2006 tentang Dewan Ketahanan Pangan
85.	Dewan Koperasi Indonesia	UU No.22 Tahun 1992
86.	Dewan Maritim Indonesia	Keppres No. 161 Tahun 1999 tentang Dewan Maritim Indonesia
87.	Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus	Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2010 Tentang Dewan Nasional Dan Dewan Kawasan Kawasan Ekonomi Khusus
88.	Dewan Nasional Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas	Peraturan Presiden No 30 Tahun 2008 Tentang Dewan Nasional Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas

NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
89.	Dewan Nasional Perubahan Iklim	Peraturan Presiden Nomor 46 Tahun 2008 Tentang Dewan Nasional Perubahan Iklim
90.	Dewan Penerbangan Antariksa Nasional	Keppres 49 Tahun 1993 tentang Dewan Penerbangan Antariksa Nasional
91.	Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia	Keppres No. 44 Tahun 2002 tentang Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia
92.	Dewan Pengupahan Nasional	Kepres No. 107 Tahun 2004 tentang Dewan Pengupahan
93.	Dewan Pers	UU No. 40 Tahun 1999 tentang Dewan Pers
94.	Dewan Pertimbangan Presiden	UU No. 19 Tahun 2006 tentang Dewan Perimbangan Presiden
95.	Dewan Pertimbangann Otonomi Daerah	Perpres No. 28 Tahun 2005 tentang Dewan Pertimbangann Otonomi Daerah
96.	Dewan Riset Nasional	Perpres No. 16 Tahun 2005 tentang Dewan Riset Nasional
97.	Dewan Sumber Daya Air Nasional	Keputusan Presiden Nomor 6 Tahun 2009 Tentang Pembentukan Dewan Sumber Daya Air Nasional
98.	Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional	Keppres No. 20 Tahun 2006 tentang Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional

#### LEMBAGA (7 lembaga)

NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
99.	Lembaga Kerja Sama Tripartit	PP Nomor 8 Tahun 2005
100.	Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan	Keppres No. 83 Tahun 1999

NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
	Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat	
101.	Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia	UU No 2 Tahun 2009 Tentang Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia → Pasal 10
102.	Lembaga Penjamin Simpanan	UU No 24 Tahun 2004 Tentang Lembaga Penjamin Simpanan → Pasal 2
103.	Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban	UU No 13 Tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi Dan Korban → Pasal 11
104.	Lembaga Produktivitas Nasional	Perpres No. 50 Tahun 2005
105.	Lembaga Sensor Film	PP No. 7 Tahun 1994

### TIM (18 lembaga)

NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
106.	Tim Nasional Bahan Bakar Nabati	Keppres No. 10 Tahun 2006
107.	Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan	Keppres No. 54 Tahun 2005
108.	Tim Koordinasi Misi Pemeliharaan Perdamaian	Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2011 Tentang Tim Koordinasi Misi Pemeliharaan Perdamaian
109.	Tim Koordinasi Peningkatan Dan Perluasan Program Pro - Rakyat	Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Tim Koordinasi Peningkatan Dan Perluasan Program Pro - Rakyat

NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
110.	Tim Koordinasi Peningkatan Kelancaran Arus Barang Ekspor dan Impor	Keppres No. 24 Tahun 2005
111.	Tim Koordinasi Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik	Perpres No. 72 Tahun 2006
112.	Tim Koordinasi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Gempa Bumi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah	Keppres No. 9 Tahun 2006
113.	Tim Koordinasi Percepatan Pembangunan Rumah Susun di Kawasan Perkotaan	Keppres No. 22 Tahun 2006
114.	Tim Monitoring dan Evaluasi Program Subsidi Langsung Tunai Kepada Rumah Tangga Miskin	Perpres No. 56 Tahun 2005
115.	Tim Nasional Pembakuan Nama Rupabumi	Perpres No. 112 Tahun 2006
116.	Tim Nasional Penanggulangan Pelanggaran Hak Kekayaan Intelektual	Keppres No. 4 Tahun 2006
117.	Tim Nasional Untuk Evaluasi Keselamatan dan Keamanan Transportasi	Keppres No. 3 Tahun 2007
118.	Tim Nasional untuk Perundingan Perdagangan Internasional	Keppres 28 / 2005
119.	Tim Penertiban Barang Milik Negara	Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 2007 Tentang Tim Penertiban Barang Milik Negara
120.	Tim Peningkatan Ekspor dan Peningkatan Investasi	Keppres No. 3 Tahun 2006

NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
121.	Tim Percepatan Penanggulangan Kemiskinan	Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 Tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
122.	Tim Prakarsa dan Pengarahan Reformasi Peningkatan Kinerja Bidang Pajak dan Bea Cukai	Keppres No. 7 Tahun 2006
123.	Tim Nasional Pengalihan Aktifitas Bisnis Tentara Nasional Indonesia (TNI)	Keputusan Presiden No 7 Tahun 2008 Tentang Tim Nasional Pengalihan Aktifitas Bisnis Tentara Nasional Indonesia (TNI)

#### UNIT (3 lembaga)

NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
124.	Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan Dan Pengendalian Pembangunan	Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2009 Tentang Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan Dan Pengendalian Pembangunan
125.	Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program dan Reformasi (UKP3R)	Keputusan Presiden No. 17 Tahun 2006 Tentang Unit Kerja Presiden Pengelolaan Program Dan Reformasi
126.	Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua Dan Provinsi Papua Barat	Peraturan Presiden Nomor 66 Tahun 2011 Tentang Unit Percepatan Pembangunan Provinsi Papua Dan Provinsi Papua Barat

#### LAINNYA (9 lembaga)

NO.	Nomenklatur	Dasar Hukum Pembentukan
127.	Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia	UU No. 8 Tahun 1990 tentang Akademi Ilmu Pengetahuan Indonesia
128.	Ombudsman RI	UU No 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman RI
129.	Staf Khusus Presiden	Perpres No 40 Tahun 2005
130.	Konsil Kedokteran Indonesia	UU No. 29 Tahun 2004
131.	Majelis Disiplin Tenaga Kesehatan	Keppres No. 56 Tahun 1995 tentang Majelis Disiplin Tenaga Kesehatan
132.	Majelis Kehormatan Kode Etik Pegawai Negeri sipil	Peraturan Pemerintah No. 42 Tahun 2004 tentang Pembinaan Jiwa Korps Dan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil
133.	Panitia Nasional Pengangkatan Dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam	Keputusan Presiden Nomor 19 Tahun 2007 Tentang Panitia Nasional Pengangkatan Dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam
134.	Panitia Urusan Piutang Negara	Perpres No. 89 Tahun 2006
135.	Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan	Keppres No. 81 Tahun 2003



## APPENDIX 3

## Trend Pembentukan Lembaga Non Struktural (LNS) Per Tahun

No.	Nomenklatur LNS	Tahun																	
		93	94	95	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
1	Badan Pengelola Puspitek (1976)																		
2	DewanKoperasi Indonesia (1992)																		
3	DewanPenerbanganAntariksaNasional																		
4	Badan Pertimbangan Kesehatan Nasional																		
5	Badan Pertimbangan Perfilman Nasional																		
6	Lembaga Sensor Film																		
7	MajelisDisiplinTenagaKesehatan																		
8	KomisiNasionalHakAsasiManusia																		
9	KomisiPengawasPersaingan Usaha																		
10	KomisiPenilaiAnalisisDampakLingkungan																		
11	KomiteKebijakanSektorKeuangan																		
12	KomitePenilaianIndependen																		
13	Badan Pengelola Gelora Bung Karno																		

No.	Nomenklatur LNS	Tahun																	
		93	94	95	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
14	Badan Pengelola Kawasan Kemayoran																		
15	Dewan Buku Nasional																		
16	Dewan Ketahanan Nasional																		
17	Dewan Maritim Indonesia																		
18	Dewan Pers																		
19	Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat																		
20	Komisi Hukum Nasional																		
21	Komite Akreditasi Nasional																		
22	Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan																		
23	Komite Standar Nasional Untuk Satuan Ukuran																		
24	Komite Akreditasi Nasional																		
25	Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk-bentuk Pekerjaan Terburuk Untuk Anak																		
26	Komite Olah Raga Nasional Indonesia																		

No.	Nomenklatur LNS	Tahun																	
		93	94	95	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
27	Komite Standar Nasional Untuk Satuan Ukur an																		
28	Badan Amil Zakat Nasional																		
29	Badan Perlindungan Konsumen Nasional																		
30	Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi																		
31	Komisi Penyiaran Indonesia																		
32	Badan Pengatur Penyediaan Dan Pendistribusian Bahan Bakar Minyak Dan Kegiatan Usaha Pengangkutan Gas Bumi Melalui Pipa																		
33	Badan Pengembangan KAPET																		
34	Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia																		
35	Komisi Perlindungan Anak Indonesia																		
36	Badan Pengawas Pasar Tenaga Listrik																		
37	Dewan Gula Indonesia																		
38	Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan																		

No.	Nomenklatur LNS	Tahun																	
		93	94	95	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
39	Komisi Nasional Lanjut Usia																		
40	Komisi Yudisial																		
41	Komite Standar Akuntansi Pemerintah																		
42	Dewan Pengupahan Nasional																		
43	Lembaga Penjamin Simpanan																		
44	Konsil Kedokteran Indonesia																		
45	Majelis Kehormatan Kode Etik Pegawai Negeri Sipil																		
46	Komisi Banding Merek																		
47	Komisi Banding Paten																		
48	Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan																		
49	Komite Kebijakan Percepatan Penyediaan Infrastruktur																		
50	Komite Standar Akuntansi Pemerintah																		
51	Badan Koordinasi Keamanan Laut																		
52	Badan Pendukung Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum																		

No.	Nomenklatur LNS	Tahun																	
		93	94	95	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
53	Badan Pengatur Jalan Tol																		
54	Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah																		
55	Dewan Riset Nasional																		
56	Lembaga Kerja Sama Tripartit																		
57	Lembaga Produktivitas Nasional																		
58	Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan																		
59	Tim Koordinasi Peningkatan Kelancaran Arus Barang Ekspor dan Impor																		
60	Tim Monitoring dan Evaluasi Program Subsidi Langsung Tunai Kepada Rumah Tangga Miskin																		
61	Tim Nasional untuk Perundingan Perdagangan Internasional																		
62	Staf Khusus Presiden																		
63	Komisi Penganggulangan AIDS Nasional																		

No.	Nomenklatur LNS	Tahun																	
		93	94	95	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
64	Komite Nasional Pengendalian Flu Burung ( <i>Avian Influenza</i> ) Dan Kesiapsiagaan Menghadapi Pandemi Influenza																		
65	Komite Pengarah Pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus di Pulau Batam, Pulau Bintan dan Pulau Karimun																		
66	Komite Privatisasi Perusahaan Perseroan																		
67	Badan Nasional Sertifikasi Profesi																		
68	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan masyarakat Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam dan Kepulauan Nias Provinsi Sumatera Utara																		
69	Dewan Ketahanan Pangan																		
70	Dewan Pertimbangan Presiden																		
71	Dewan Teknologi Informasi dan Komunikasi Nasional																		
72	Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban																		
73	Tim Nasional Bahan Bakar Nabati																		



No.	Nomenklatur LNS	Tahun																	
		93	94	95	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
74	Tim Koordinasi Percepatan Pembangunan Pembangkit Tenaga Listrik																		
75	Tim Koordinasi Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah Pasca Bencana Gempa Bumi di Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dan Provinsi Jawa Tengah																		
76	Tim Koordinasi Percepatan Pembangunan Rumah Susun di Kawasan Perkotaan																		
77	Tim Nasional Pembakuan Nama Rupabumi																		
78	Tim Nasional Penanggulangan Pelanggaran Hak Kekayaan Intelektual																		
79	Tim Peningkatan Ekspor dan Peningkatan Investasi																		
80	Tim Prakarsa dan Pengarahan Reformasi Peningkatan Kinerja Bidang Pajak dan Bea Cukai																		
81	Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program dan Reformasi (UKP3R)																		

No.	Nomenklatur LNS	Tahun																	
		93	94	95	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
82	Panitia Urusan Piutang Negara																		
83	Komisi Pemilihan Umum																		
84	Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo																		
85	Badan Standarisasi dan Akreditasi Nasional Keolahragaan																		
86	Dewan Kelautan Indonesia																		
87	Tim Nasional Untuk Evaluasi Keselamatan dan Keamanan Transportasi																		
88	Tim Penertiban Barang Milik Negara																		
89	Panitia Nasional Pengangkatan Dan Pemanfaatan Benda Berharga Asal Muatan Kapal Yang Tenggelam																		
90	Komisi Informasi																		
91	Komisi Pengawas Haji Indonesia																		
92	Badan Pengelola Dana Abadi Umat																		
93	Badan Pengembangan Wilayah Surabaya - Madura																		

No.	Nomenklatur LNS	Tahun																	
		93	94	95	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
94	Dewan Jaminan Sosial Nasional																		
95	Dewan Nasional Kawasan Perdagangan Bebas Dan Pelabuhan Bebas																		
96	Dewan Nasional Perubahan Iklim																		
97	Tim Nasional Pengalihan Aktifitas Bisnis Tentara Nasional Indonesia (TNI)																		
98	Ombudsman RI																		
99	Badan Koordinasi Penataan Ruang Nasional																		
100	Badan Olahraga Profesional																		
101	Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam																		
102	Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan																		
103	Dewan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun																		
104	Dewan Sumber Daya Air Nasional																		
105	Lembaga Pembiayaan Ekspor Indonesia																		

No.	Nomenklatur LNS	Tahun																	
		93	94	95	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
106	Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan Dan Pengendalian Pembangunan																		
107	Komisi Keamanan Hayati Produk Rekayasa Genetik																		
108	Komite Ekonomi Nasional																		
109	Komite Inovasi Nasional																		
110	Komite Kebijakan Industri Pertahanan																		
111	Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam																		
112	Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Bintan																		
113	Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Karimun																		
114	Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Sabang																		
115	Komite Pengarah Reformasi Birokrasi Nasional																		

No.	Nomenklatur LNS	Tahun																	
		93	94	95	99	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
116	Badan Nasional Pengelola Perbatasan																		
117	Dewan Energi Nasional																		
118	Dewan Gelar, Tanda Jasa, Dan Tanda Kehormatan																		
119	Dewan Kawasan Sabang																		
120	Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus																		
121	Tim Percepatan Penanggulangan Kemiskinan																		
122	Komisi Kejaksaan																		
123	Komisi Kepolisian Nasional																		
124	Komisi Pengendalian Zoonosis																		
125	Komisi Sumber Daya Genetik																		
126	Badan Pengawas Pemilihan Umum																		
127	Badan Koordinasi Nasional Penyuluhan Pertanian, Perikanan, Dan Kehutanan																		
128	Badan Pengembangan Kawasan Strategis Dan Infrastruktur Selat Sunda																		
129	Badan Pertimbangan Kepegawaian																		