

## Redesain Lembaga Kepresidenan

Anang Fajri Perdana<sup>1</sup>, Annisa Fidanta Shafir<sup>2</sup>

### **Abstract**

*The Presidential Institution is a constitutional body that plays a central role in Indonesia's presidential system of government as regulated by the 1945 Constitution of the Republic of Indonesia (UUD NRI 1945). However, to this day, there is no specific law that systematically and comprehensively regulates the status, structure, authority, and accountability mechanisms of the Presidential Institution. This regulatory vacuum has given rise to several legal and administrative problems in the practice of state governance, including the absence of limitations on the number of ministries (Article 17 of the 1945 Constitution), the proliferation of deputy ministerial positions that lack explicit legal basis under Law No. 39 of 2008 on State Ministries, overlapping roles between coordinating ministers and technical ministers, and the lack of a clear legal foundation for the appointment of presidential special staff, including millennial special staff. This paper employs a normative juridical approach to examine the urgency of enacting a Law on the Presidential Institution in order to strengthen legal certainty, bureaucratic efficiency, as well as the principles of transparency and accountability in government administration. The study concludes that without an adequate legal framework, the exercise of executive power tends to become excessive and prone to abuse. Therefore, the establishment of a Law on the Presidential Institution is an urgent necessity for the consolidation of democracy and the supremacy of the Constitution.*

**Keywords:** presidential institution, constitutional law, 1945 Constitution, presidential system, institutional regulation.

### **Abstrak**

Lembaga Kepresidenan merupakan institusi konstitusional yang memegang peranan sentral dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Namun, hingga kini belum terdapat satu pun undang-undang khusus yang mengatur secara sistematis dan menyeluruh mengenai kedudukan, struktur, kewenangan, serta mekanisme akuntabilitas Lembaga Kepresidenan. Kekosongan regulasi ini telah melahirkan sejumlah problematika hukum dan administratif dalam praktik ketatanegaraan, antara lain tidak adanya pembatasan jumlah kementerian (Pasal 17 UUD NRI 1945), pembengkakan jabatan wakil menteri yang tidak memiliki dasar hukum eksplisit dalam UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, tumpang tindih peran menteri koordinator dan menteri teknis, serta tidak adanya dasar hukum yang tegas bagi penunjukan staf khusus presiden, termasuk staf khusus milenial. Paper ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif untuk mengkaji urgensi pembentukan Undang-Undang tentang Lembaga Kepresidenan dalam rangka memperkuat kepastian hukum, efisiensi birokrasi, serta penguatan prinsip transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Kajian ini menyimpulkan bahwa tanpa kerangka hukum yang memadai, pelaksanaan kekuasaan eksekutif cenderung menjadi eksektif dan rentan disalahgunakan, sehingga pembentukan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan merupakan kebutuhan mendesak dalam rangka konsolidasi demokrasi dan supremasi konstitusi.

**Kata kunci:** lembaga kepresidenan, hukum tata negara, UUD NRI 1945, sistem presidensial, regulasi kelembagaan

## Pendahuluan

Lembaga Kepresidenan merupakan pilar utama dalam sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan konstitusi yang berlaku, yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI 1945). Presiden, sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, memegang otoritas eksekutif tertinggi yang meliputi penyelenggaraan pemerintahan, penetapan kebijakan strategis, serta pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Namun demikian, perkembangan sistem ketatanegaraan pascareformasi

<sup>1</sup>Anang Fajri Perdana, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, E-mail: 23410784@students.uui.ac.id

<sup>2</sup>Annisa Fidantas Shafir, Fakultas Bisnis dan Ekonomika Universitas Islam Indonesia, E-mail: 23215020@students.uui.ac.id

menunjukkan bahwa struktur dan mekanisme kerja Lembaga Kepresidenan masih menyisakan berbagai persoalan hukum dan kelembagaan yang bersifat sistemik.

Ketiadaan regulasi khusus yang secara komprehensif mengatur mengenai Lembaga Kepresidenan telah menimbulkan problematika serius dalam praktik ketatanegaraan. Beberapa di antaranya meliputi inflasi jumlah kementerian tanpa batas normatif yang jelas, keberadaan wakil menteri yang tidak memiliki legitimasi hukum dalam peraturan perundang-undangan, hingga munculnya posisi-posisi ad hoc seperti staf khusus presiden yang tidak diatur secara sistematis dalam sistem hukum nasional. Selain itu, tumpang tindih kewenangan antara menteri koordinator dan menteri teknis juga memperlihatkan adanya kekosongan desain kelembagaan yang berimplikasi pada lemahnya akuntabilitas, efisiensi birokrasi, dan efektivitas pengambilan keputusan dalam tubuh eksekutif.

Dalam konteks tersebut, urgensi untuk melakukan redesign terhadap Lembaga Kepresidenan menjadi semakin relevan, tidak hanya sebagai langkah korektif atas ketidakaturan normatif yang ada, tetapi juga sebagai bagian dari agenda pembaruan sistem pemerintahan yang lebih demokratis, efektif, dan bertanggung jawab. Redesain kelembagaan dimaksud mencakup pengaturan ulang struktur, fungsi, serta relasi kekuasaan di lingkungan Presiden dengan entitas kementerian dan perangkat kepresidenan lainnya, dalam bingkai konstitusi dan prinsip-prinsip good governance.

Oleh karena itu, paper ini bertujuan untuk mengkaji secara kritis urgensi dan arah kebijakan hukum yang diperlukan dalam merancang ulang (redesain) Lembaga Kepresidenan Indonesia. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-normatif dengan sumber data berupa peraturan perundang-undangan, putusan Mahkamah Konstitusi, serta literatur akademik terkait struktur kelembagaan dan sistem presidensial. Diharapkan, hasil kajian ini dapat memberikan kontribusi konstruktif dalam merumuskan landasan hukum pembentukan Undang-Undang Lembaga Kepresidenan yang adaptif terhadap kebutuhan konstitusional masa kini.

## **Rumusan Masalah**

- 1) Bagaimana sistem presidensial dan lembaga kepresidenan: teori dan konteks Indonesia?
- 2) Bagaimana penataan lembaga kepresidenan secara rekonstruktif?

## **Metode Penelitian**

Untuk mengumpulkan data dan informasi yang diperlukan guna dapat terlaksana dan tercapainya penelitian ini, maka penulis menggunakan metode berikut untuk penelitian ini, yaitu:

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan pada penelitian ini yaitu metode yuridis normatif, yaitu suatu proses penelitian terhadap bahan hukum primer dan sekunder.<sup>3</sup> Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis aspek hukum yang berhubungan dengan Lembaga Kepresidenan dan Kekuasaan Presiden selaku kepala negara sekaligus kepala pemerintahan dalam sistem presidensial.

---

<sup>3</sup> Bahder Johan Nasution, "*Metode Penelitian Ilmu Hukum*", Mandar Maju, Bandung, 2008, hlm. 97.

2. Pendekatan yang Digunakan

a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan peraturan perundang-undangan adalah pendekatan yang deakukan dengan menelaan semua peraturan perundang-undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani.

Dalam metode pendekatan peraturan perundang-undangan perlu memahami hirarkhi dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan. Telah didefinisikan dalam Pasal 1 Angka 2 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 bahwa “Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan yang tertulis yang dibentuk oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang dan mengikat secara umum”. Dari pengertian tersebut, secara singkat dapat dikatakan bahwa yang dimaksud dengan *statute* berupa legislasi dan regulasi. Dengan demikian, pendekatan perundang-undangan adalah pendekatan yang menggunakan legislasi dan regulasi. Tujuannya untuk mengkaji semua undang-undang dan aturan hukum yang terkait dengan isu hukum yang diselidiki, sehingga memungkinkan pemahaman yang komprehensif tentang kontek hukum yang relevan.

b. Pendekatan Konseptual

Pendekatan konseptual adalah metode yang mempelajari pandangan- pandangan dan doktrin-doktrin yang ada dalam ilmu hukum untuk mengidentifikasi ide-ide yang membentuk pemahaman tentang hukum, konsep-konsep hukum, dan prinsip-prinsip hukum yang berkaitan dengan isu-isu yang sedang dihadapi.

c. Pendekatan Perbandingan

Pendekatan perbandingan ini dilakukan dengan membandingkan sistem hukum satu negara dengan sistem hukum negara lainnya, atau antara konstitusi suatu negara dengan konstitusi negara-negara lain.<sup>4</sup> Kegunaan pendekatan ini adalah untuk memperoleh persamaan dan perbedaan antara undang-undang tersebut.<sup>5</sup>

3. Pengumpulan Data dan Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan di dalam penelitian terdiri dari bahan hukum Primer, sekunder, dan bahan hukum tersier yang terdiri dari:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum Primer adalah bahan-bahan yang mempunyai otoritas dan kekuatan hukum yang tetap.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan yang memiliki keterkaitan erat dengan bahan hukum primer untuk membantu dalam menganalisis serta memahami bahan hukum primer. Diperoleh dari berbagai penelitian kepustakaan, buku-buku ilmiah, jurnal-jurnal hukum, pandangan ahli dan sumber lain yang terkait dengan penelitian ini.

c. Bahan Hukum Tersier

---

<sup>4</sup> I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2016, hlm. 165

<sup>5</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 165.

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Yang mencakup kamus, ensiklopedia, dan buku non hukum lainnya yang memiliki keterkaitan dengan objek penelitian.

4. Lokasi Penelitian

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia
- b. Perpustakaan Pusat Universitas Islam Indonesia

5. Teknik Analisis Data dan Bahan Hukum

Analisis yang digunakan dalam penelitian ini bersifat normatif. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pemeriksaan dan diinventarisasikan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi. Dalam penelitian ini, bahan-bahan yang terkumpul akan disistematisasi dan dianalisis secara deskriptif berdasarkan pada prinsip-prinsip atau teori-teori hukum yang terdapat dalam dunia ilmu hukum untuk menghasilkan jawaban dan pemecahan terhadap persoalan-persoalan dalam rumusan masalah. Penelitian ini dilakukan dengan interpretasi terhadap asas-asas dasar sistem pemerintahan presidensial dan konsep negara hukum serta pemisahan dan pembagian kekuasaan pemerintahan dan ajaran *trias politica*. Analisis dilakukan dengan cara:

- a. Melakukan inventarisasi bahan hukum ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi;
- b. Melakukan sistematisasi dan analisis bahan hukum secara deskriptif berdasarkan prinsip-prinsip atau teori-teori hukum yang terdapat dalam dunia hukum; dan
- c. Melakukan interpretasi terhadap bahan hukum yang telah diolah melalui inventaris dan sistematisasi bahan hukum.

## Pembahasan

### Sistem Presidensial dan Lembaga Kepresidenan: Teori dan Konteks Indonesia

#### A. Teori Sistem Presidensial

Sistem presidensial adalah suatu bentuk sistem pemerintahan di mana kepala negara sekaligus menjadi kepala pemerintahan dan dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Ciri khas dari sistem ini adalah adanya pemisahan kekuasaan yang tegas antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif (*separation of powers*), yang berbeda dari sistem parlementer yang menganut prinsip fusi kekuasaan (*fusion of powers*). Lebih lanjut, terdapat empat ciri yang mendeskripsikan sistem presidensial menurut S.L Witman dan J.J Wuest dalam Syafiie, yaitu:<sup>6</sup>

1. Hal tersebut berdasarkan atas prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan.
2. Eksekutif tidak mempunyai kekuasaan untuk membubarkan parlemen juga tidak perlu berhenti sewaktu kehilangan dukungan dari mayoritas anggota parlemen.

---

<sup>6</sup> Inu Kencana Syafiie, *Pengantar Ilmu Pemerintahan*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2013, hlm. 45

3. Dalam hal ini tidak ada tanggung jawab yang berbalasan antara presiden dan kabinetnya, karena pada akhirnya seluruh tanggung jawab sama sekali tertuju pada presiden (sebagai kepala pemerintahan).
4. Presiden dipilih langsung oleh para pemilih.

Sarundajang menyatakan bahwa sistem pemerintahan presidensial memiliki keunggulan dalam menciptakan stabilitas pemerintahan, mengingat kekuasaan eksekutif dijalankan secara konsisten dalam jangka waktu tertentu sebagaimana telah ditentukan oleh konstitusi.<sup>7</sup> Namun demikian, kelemahan sistem ini terletak pada proses pengambilan kebijakan yang kerap kali merupakan hasil kompromi antara lembaga legislatif dan eksekutif, yang cenderung memperkuat orientasi representatif-elitis daripada membuka ruang partisipasi publik secara luas dan populis. Teori Lembaga Kepresidenan dalam sistem Presidensial.

Dalam sistem pemerintahan presidensial, terdapat pemisahan kekuasaan yang tegas antara lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif, sehingga secara prinsipil masing-masing lembaga tidak memiliki kewenangan untuk saling memengaruhi. Para menteri yang berada dalam lingkungan kekuasaan eksekutif tidak memiliki pertanggungjawaban kepada lembaga legislatif, melainkan sepenuhnya kepada presiden sebagai pihak yang memiliki wewenang untuk mengangkat dan memberhentikan mereka. Oleh karena itu, presiden dapat mengganti menteri-menteri tersebut tanpa harus memperoleh persetujuan dari parlemen.

Konsep pemisahan kekuasaan antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif dikenal dengan istilah *trias politica*. Gagasan ini dikembangkan oleh Montesquieu yang menyatakan bahwa dalam suatu sistem pemerintahan, harus terdapat tiga bentuk kekuasaan yang berdiri secara terpisah dan tidak boleh terpusat pada satu institusi atau individu. Inti dari ajaran tersebut menekankan bahwa setiap negara idealnya memiliki tiga fungsi kekuasaan yang terpisah, yakni kekuasaan untuk membuat undang-undang (legislatif), menjalankan pemerintahan (eksekutif), dan mengadili pelanggaran hukum (yudikatif), agar tercipta keseimbangan dan pengawasan antarlembaga dalam struktur ketatanegaraan.

Dalam konteks Indonesia, salah satu kesepakatan dalam pelaksanaan amandemen UUD 1945 adalah tetap mempertahankan sistem presidensial, sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem presidensial.<sup>8</sup> Salah satu ketentuan yang sangat menandakan kuatnya sistem presidensial dalam UUD 1945 tersirat dalam Pasal 7C, yang menyatakan Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.

Secara historis, sejumlah kalangan menilai bahwa keberadaan pasal tersebut merupakan bentuk respons terhadap pernyataan Presiden Abdurrahman Wahid saat menjabat, khususnya terkait dengan upaya beliau mengeluarkan dekrit untuk membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Kendati demikian, apabila ditelaah dari sudut pandang konseptual, ketentuan dalam pasal tersebut justru mencerminkan prinsip fundamental dalam sistem demokrasi presidensial, yakni prinsip pemisahan kekuasaan (*separation of powers*). Penerapan prinsip ini mengakibatkan adanya pembatasan

---

<sup>7</sup> Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2012, hlm. 55

<sup>8</sup> Miriam Budardjo, 2009, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 301 dan 303

kewenangan antara lembaga eksekutif dan legislatif, di mana kedua institusi tersebut tidak memiliki otoritas untuk saling membubarkan.

Beberapa kondisi lain yang menandakan dianutnya sistem presidensial di Indonesia, yaitu:

1. Digunakannya istilah 'Presiden' sebagai kepala pemerintahan sekaligus kepala negara. Tidak dikenal adanya pemisahan dua fungsi tersebut, sebagaimana lazimnya dalam budaya demokrasi parlementer.<sup>9</sup>
2. Dianutnya prinsip pemisahan kekuasaan, sebagaimana dilihat dalam Pasal 1 ayat (2), kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut UUD. Hal ini menandakan, tidak ada satu lembaga pun yang lebih *supreme* dari lembaga lainnya. Semua lembaga negara yang termasuk main organ berada dalam kedudukan yang setara dengan fungsi masing-masing.
3. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dengan menggunakan sistem pemilihan langsung oleh rakyat, sebagaimana diatur dalam Pasal 6A. Format pemilihan umum yang terpisah antara pemilu legislatif dan Presiden dan Wapres turut menandakan dianutnya sistem presidensial. Sebab, jika pada pemilu legislatif salah satu partai menguasai kursi parlemen (meskipun tidak mayoritas), tidak otomatis menjadikan pemimpin partai tersebut menjadi seorang kepala pemerintahan. Sebagaimana lazimnya dalam budaya demokrasi parlementer.
4. Kewenangan Presiden dalam legislasi yang hanya menjadi pengusul sebuah RUU kepada DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1). Hal ini berbeda dengan format kewenangan legislasi yang sebelumnya diatur dalam UUD 1945 pra-amandemen, di mana kekuasaan legislasi pada dasarnya berada di tangan Presiden.
5. Pengangkatan dan pemberhentian menteri merupakan hak prerogatif Presiden tanpa perlu mekanisme persetujuan dari DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2). Oleh karena itu, tanggung jawab pemerintahan sepenuhnya berada di tangan Presiden.
6. Penggunaan "*fixed tenure of office*" untuk Presiden dan Wakil Presiden yaitu 5 (lima) tahun. Hal ini dapat dilihat dalam Pasal 7.
7. Lama jabatan tersebut ditegaskan pula dalam Pasal 3 ayat (3), yang menyatakan bahwa, MPR hanya dapat memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya menurut UUD. Yang tidak lain adalah mekanisme *impeachment*, sebagaimana diatur pula dalam Pasal 7A.
8. Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga politik tertentu tetapi langsung kepada rakyat pemilihnya. Sebagai konsekuensi legal dan politis dari dianutnya sistem pemilihan secara langsung bagi Presiden dan Wakil Presiden. Meskipun secara praktik, Presiden pada setiap akhir tahun tetap membacakan laporan kinerja di hadapan DPR. Namun hal itu bukan merupakan mekanisme pertanggungjawaban sebagaimana eksekutif bertanggung jawab kepada parlemen dalam sistem parlementer

---

<sup>9</sup> Denny Indrayana, 2008, *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002 an Evaluation of Constitution Making in Transition*, Kompas, Jakarta, hlm. 29.

Berdasarkan uraian kondisi yang telah dikemukakan, dapat disimpulkan bahwa pasca amendemen, Undang-Undang Dasar 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial yang bersifat murni. Namun demikian, validitas dari konsepsi tersebut sebaiknya tidak hanya diuji secara normatif, melainkan juga dalam praktik politik yang konkret. Hal ini disebabkan karena demokrasi pada dasarnya merupakan bagian dari budaya politik yang hidup dalam masyarakat, bukan semata-mata hasil dari interpretasi normatif maupun pelaksanaan formal terhadap ketentuan konstitusional.

Dalam konteks implementasi sistem presidensial di Indonesia, terdapat setidaknya dua faktor utama yang menghambat efektivitas penerapannya. *Pertama*, meskipun terdapat penegasan terhadap prinsip-prinsip sistem presidensial, hal ini dibarengi dengan peningkatan peran serta kewenangan parlemen dalam relasinya dengan kekuasaan eksekutif. *Kedua*, sistem politik nasional yang menganut pola multipartai juga turut berkontribusi terhadap kompleksitas hubungan antara lembaga legislatif dan eksekutif, yang pada gilirannya memengaruhi stabilitas dan efektivitas sistem presidensial itu sendiri.

### **B. Konsep *Good Governance* dan *Central of Government***

Sistem pemerintahan presidensial menempatkan presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Dalam kerangka ini, prinsip-prinsip *good governance* menjadi krusial untuk memastikan bahwa kekuasaan yang besar tersebut dijalankan secara transparan, akuntabel, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Peran *central of government* (CoG) menjadi vital dalam mengoordinasikan kebijakan lintas sektor dan memastikan implementasi yang efektif dari agenda pemerintahan.

*Good governance* dalam sistem presidensial menekankan pada prinsip-prinsip seperti akuntabilitas, transparansi, partisipasi publik, supremasi hukum, dan efektivitas dalam pengambilan kebijakan. Sementara itu, *central of government* merujuk pada lembaga atau unit inti dalam struktur eksekutif yang bertugas mengoordinasikan pelaksanaan kebijakan lintas sektor, memastikan konsistensi antar program, serta menjamin pelaksanaan agenda strategis presiden. Dalam sistem presidensial, unit ini biasanya berada di bawah langsung presiden dan terdiri dari kantor presiden, sekretariat kabinet, dan lembaga pengarah strategis lainnya.

Dalam bahasa Inggris, istilah *government* diartikan sebagai lembaga yang menjalankan otoritas atas suatu negara, daerah bagian, kota, atau wilayah tertentu. Berbeda dengan itu, kata *governance* lebih merujuk pada bagaimana suatu proses pemerintahan berlangsung—yakni mencakup tindakan, pola, cara, serta praktik penyelenggaraan administrasi negara. Menurut pandangan Kooiman, tata kelola lebih tepat dipahami sebagai suatu dinamika atau rangkaian proses sosial-politik yang berlangsung antara pemerintah dan masyarakat. Interaksi tersebut terjadi dalam berbagai bidang yang berkaitan langsung dengan kepentingan publik, termasuk bagaimana

pemerintah turut serta mengatur atau mempengaruhi hal-hal yang menyangkut kepentingan masyarakat.<sup>10</sup>

Sementara itu, United Nations Development Programme (UNDP) sebagaimana dikutip oleh Kasemin (2015:33), menyebut bahwa *good governance* adalah penerapan kewenangan secara politis, ekonomis, dan administratif dalam mengelola urusan negara di semua tingkatan pemerintahan.<sup>11</sup> Hal ini mencerminkan sinergi yang sehat antara sektor publik dan swasta melalui penyelenggaraan kekuasaan yang terstruktur dan bertanggung jawab dalam mengurus kehidupan berbangsa dan bernegara.<sup>12</sup>

Lebih lanjut, Mardiasmo menyatakan bahwa tata kelola pemerintahan yang baik merupakan suatu pendekatan strategis yang mendorong pemerintah untuk lebih fokus pada penguatan kapasitas sektor publik.<sup>13</sup> Negara-negara yang sebelumnya terjebak dalam praktik birokrasi yang kaku dan eksklusif didorong untuk bertransformasi menjadi birokrasi yang inklusif dan berpihak pada kepentingan masyarakat luas. Dalam konteks ini, pemerintah dan swasta perlu secara sinergis mengelola sumber daya, termasuk yang berasal dari luar negeri, agar pengelolaannya tidak hanya efektif tetapi juga transparan. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat sipil sebagai mekanisme kontrol sosial terhadap jalannya pemerintahan menjadi sangat penting untuk mencapai kualitas pemerintahan yang akuntabel dan berpihak pada kepentingan publik.<sup>14</sup>

Menurut Program Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP), terdapat sejumlah karakteristik utama yang menjadi fondasi bagi terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik. *Pertama*, partisipasi publik menjadi unsur esensial, di mana seluruh warga negara diberikan kesempatan yang setara untuk terlibat dalam proses pengambilan keputusan sesuai dengan aspirasi dan kepentingan masing-masing individu.

*Kedua*, prinsip *rule of law* atau supremasi hukum harus dijadikan landasan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Artinya, perangkat hukum, terutama yang menyangkut hak asasi manusia, wajib ditegakkan secara adil dan konsisten, serta dihormati oleh seluruh elemen masyarakat dan lembaga negara.

*Ketiga*, tata kelola yang baik ditandai dengan transparansi dan integritas dalam menyediakan informasi. Informasi publik harus disediakan dalam jumlah yang memadai, mudah dipahami, dan dapat diakses oleh masyarakat secara luas. Hal ini bertujuan agar masyarakat dapat melakukan pemantauan terhadap jalannya pemerintahan secara objektif.

*Keempat*, responsivitas menjadi ciri penting di mana lembaga-lembaga pemerintahan dituntut untuk tanggap dalam menjawab kebutuhan para pemangku kepentingan. Dalam konteks ini, penyelenggara negara harus proaktif dalam memberikan solusi terhadap berbagai persoalan publik.

---

<sup>10</sup> Muwaffiq Nurimansyah dan R. Misriah Ariyani. "Implementasi Good Governance dalam Pemerintahan Daerah." *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 2, no. 2 (2020): 114–127.

<sup>11</sup> Kasemin, *Good Governance dalam Perspektif Islam dan Administrasi Negara* (Yogyakarta: Deepublish, 2015), hlm. 33.

<sup>12</sup> *Ibid*, Muwaffiq Nurimansyah dan R. Misriah Ariyani. "Implementasi..."

<sup>13</sup> Mardiasmo, *Akuntansi Sektor Publik* (Yogyakarta: Andi, 1999), hlm. 18.

<sup>14</sup> Arif Cahyadi. 2017. "Penerapan Good Governance Dalam Pelayanan Publik (Studi Tentang Kualitas Pelayanan Elektronik Kartu Tanda Penduduk Berbasis Good Governance Di Kecamatan Sukolilo Surabaya)." *JPAP: Jurnal Penelitian Administrasi Publik* 3(2).

*Kelima*, mekanisme pengambilan keputusan hendaknya berorientasi pada pencapaian konsensus. Pemerintahan yang baik berfungsi sebagai fasilitator yang menjembatani beragam kepentingan, demi mencapai kesepakatan yang paling mendekati keadilan bagi semua pihak.

*Keenam*, kesetaraan gender perlu dijamin dalam seluruh aspek kehidupan bernegara. Laki-laki dan perempuan harus memperoleh peluang yang seimbang dalam mengakses layanan publik dan mewujudkan cita-cita mereka.

*Ketujuh*, efektivitas dan efisiensi menjadi indikator penting keberhasilan pemerintahan. Setiap kebijakan dan prosedur dirancang agar dapat memaksimalkan penggunaan sumber daya yang tersedia secara optimal demi mencapai hasil yang tepat sasaran.

*Kedelapan*, prinsip akuntabilitas mengharuskan para pengambil keputusan di sektor publik untuk bertanggung jawab, tidak hanya kepada institusi atau pihak yang memberi mandat, tetapi juga kepada masyarakat umum. Tanggung jawab ini dapat bersifat internal maupun eksternal, tergantung pada jenis keputusan yang diambil.

*Kesembilan*, adanya visi strategis yang berjangka panjang menjadi penopang dalam membangun tata kelola yang berkelanjutan. Para pemimpin serta masyarakat diharapkan mampu memahami dinamika sosial secara komprehensif, termasuk aspek sejarah, budaya, dan kompleksitas sosial yang melingkupi pembangunan manusia.

*Kesepuluh*, seluruh prinsip tersebut tidak berdiri sendiri, melainkan saling berkaitan dan memperkuat satu sama lain. Maka dari itu, tidak cukup bagi suatu pemerintahan hanya memenuhi sebagian aspek saja—semua elemen tersebut harus dijalankan secara terpadu agar pemerintahan dapat berfungsi secara optimal dan memperoleh legitimasi publik yang kuat.

### **C. Struktur dan Peranan Lembaga Kepresidenan**

Dalam sistem pemerintahan presidensial, lembaga kepresidenan merupakan pilar utama kekuasaan eksekutif yang memegang peranan sentral dalam menjalankan roda pemerintahan. Presiden tidak hanya berfungsi sebagai kepala negara, tetapi juga sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Ciri khas ini membedakan sistem presidensial dari sistem parlementer, di mana kedua fungsi tersebut dipisahkan secara institusional.

Secara struktural, lembaga kepresidenan terdiri dari sejumlah unit dan pejabat yang berada langsung di bawah presiden, yang mendukung tugas dan fungsi eksekutifnya. Dalam konteks Indonesia, struktur lembaga kepresidenan mencakup antara lain: Wakil Presiden, Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet, Kantor Staf Presiden, Dewan Pertimbangan Presiden, serta kementerian-kementerian yang dipimpin oleh menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan bahwa “Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara,” yang membentuk kabinet dan menjalankan fungsi administratif pemerintahan. Kementerian merupakan kepanjangan tangan presiden dalam pelaksanaan program pembangunan dan pelayanan publik.

Peranan lembaga kepresidenan tidak hanya terbatas pada pelaksanaan fungsi eksekutif, tetapi juga mencakup pengambilan keputusan strategis negara. Presiden bertindak sebagai panglima tertinggi angkatan bersenjata, pemegang kekuasaan tertinggi dalam hubungan luar negeri, serta sebagai penentu arah kebijakan nasional. Fungsi ini

ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.”

Selain menjalankan kekuasaan eksekutif, presiden dalam sistem presidensial juga memiliki fungsi legislasi terbatas, yakni dalam bentuk hak inisiatif rancangan undang-undang dan hak veto terhadap undang-undang yang disahkan oleh legislatif. Dalam praktik ketatanegaraan Indonesia, presiden memiliki kewenangan untuk mengajukan RUU bersama-sama dengan DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) UUD 1945. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun terdapat pemisahan kekuasaan, relasi antar-cabang kekuasaan tetap terjalin dalam kerangka *checks and balances*.

Lembaga kepresidenan juga berperan sebagai simbol stabilitas politik dan integrasi nasional. Dalam situasi krisis, presiden dituntut untuk mengambil keputusan cepat dan tegas demi menjaga ketertiban umum dan integritas wilayah. Dalam konteks ini, presiden memegang fungsi koordinasi lintas lembaga serta menjadi tokoh pemersatu di tengah dinamika politik dan sosial yang berkembang di masyarakat.

Dari perspektif tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*), lembaga kepresidenan idealnya bekerja dalam kerangka transparansi, akuntabilitas, dan efisiensi. Presiden dan perangkatnya wajib menyusun kebijakan berdasarkan prinsip keadilan sosial serta aspirasi rakyat, demi memastikan legitimasi pemerintahan secara berkelanjutan.

Dengan demikian, struktur dan peranan lembaga kepresidenan dalam sistem presidensial menempati posisi yang strategis dan multidimensional. Tidak hanya sebagai eksekutor kebijakan, tetapi juga sebagai aktor utama dalam menjaga keberlanjutan pemerintahan yang demokratis, efektif, dan berkeadilan. Dalam kerangka sistem pemerintahan presidensial, lembaga kepresidenan memiliki karakteristik yang khas, yaitu penggabungan fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan dalam satu figur eksekutif yang terpisah secara institusional dari badan legislatif. Namun demikian, dalam praktik konstitusional di berbagai negara, implementasi sistem presidensial menunjukkan konfigurasi kelembagaan yang bervariasi, tergantung pada desain konstitusi, dinamika politik, serta kultur institusional yang melingkupinya.

#### 1. Amerika Serikat: Model Presidensialisme Konstitusional

Amerika Serikat merupakan prototipe dari sistem presidensial yang murni, dengan struktur institusional yang menegaskan pemisahan kekuasaan secara tegas antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Presiden sebagai kepala eksekutif dipilih secara langsung melalui sistem elektoral yang kompleks dan memiliki masa jabatan tetap. Kekuasaan presiden dibatasi oleh keberadaan Kongres (Senat dan House of Representatives), serta Mahkamah Agung sebagai pelaksana pengawasan konstitusional.

Struktur lembaga kepresidenan di Amerika Serikat dibantu oleh *Executive Office of the President* (EOP), yang terdiri atas sejumlah lembaga fungsional seperti *National Security Council*, *Office of Management and Budget*, dan *Council of Economic Advisers*. Meskipun Presiden memiliki otoritas yang luas dalam bidang kebijakan luar negeri dan pertahanan, pelaksanaan kekuasaan tersebut tunduk pada prinsip *checks and balances*, antara lain melalui mekanisme konfirmasi Senat terhadap penunjukan pejabat tinggi serta pengawasan legislatif terhadap penggunaan anggaran dan kebijakan publik.

#### 2. Indonesia: Presidensialisme Demokratis Berbasis Konstitusi UUD 1945

Sistem presidensial di Indonesia mengalami transformasi signifikan pasca reformasi konstitusional tahun 1999–2002. Presiden dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilu dua putaran, dan tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Berbeda dari model Amerika, Presiden Indonesia memiliki peran legislatif yang lebih besar melalui hak inisiatif terhadap rancangan undang-undang serta kewenangan menetapkan peraturan perundang-undangan dalam bentuk Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden.

Struktur kelembagaan kepresidenan di Indonesia mencakup sejumlah unit strategis seperti Kantor Staf Presiden, Sekretariat Negara, Sekretariat Kabinet, serta Dewan Pertimbangan Presiden. Berbagai unit tersebut berperan dalam menyusun, mengoordinasikan, dan mengimplementasikan kebijakan strategis pemerintahan. Namun demikian, tidak terdapat mekanisme legislatif seperti konfirmasi DPR terhadap pejabat publik eksekutif, yang menjadikan kekuasaan presiden relatif sentralistis dalam konteks pengangkatan pejabat negara.

### 3. Brasil: Presidensialisme Koalisi dan Tantangan Fragmentasi Politik

Sementara itu, Brasil menghadirkan bentuk presidensialisme yang dikombinasikan dengan sistem multipartai yang terfragmentasi. Presiden dipilih secara langsung, namun kerap kali tidak memiliki dukungan mayoritas tunggal di parlemen. Hal ini mendorong terbentuknya koalisi antarpartai dalam pembentukan kabinet, yang pada praktiknya menimbulkan dinamika *presidensialisme koalisi*. Dalam sistem ini, presiden harus bernegosiasi dengan parlemen dalam menyusun agenda legislasi, serta dalam menentukan komposisi kabinet yang representatif terhadap konstelasi kekuatan politik di Kongres Nasional.

Meskipun Brasil menerapkan model presidensial, kenyataan politik yang pluralistik sering kali menghambat efektivitas pelaksanaan program eksekutif. Hal ini juga meningkatkan potensi terjadinya praktik-praktik patronase dan politik transaksional, yang secara substantif dapat melemahkan prinsip *good governance* dan akuntabilitas publik.

Perbandingan antara ketiga negara menunjukkan bahwa meskipun sistem presidensial memiliki kesamaan formil dalam hal struktur dan prinsip dasar kekuasaan, pelaksanaannya sangat bergantung pada faktor historis, institusional, dan sosiopolitik masing-masing negara. Model Amerika Serikat menampilkan presidensialisme yang stabil dengan kontrol konstitusional yang kuat; Indonesia menghadirkan presidensialisme yang fleksibel dalam kerangka demokrasi Pancasila; sedangkan Brasil menunjukkan kompleksitas presidensialisme dalam konteks multipartai yang fragmentatif.

Dari perspektif tata kelola pemerintahan yang baik, efektivitas lembaga kepresidenan akan sangat ditentukan oleh keberadaan mekanisme akuntabilitas, efisiensi kelembagaan, serta keterpaduan antara kekuasaan formal dengan legitimasi politik. Oleh karena itu, optimalisasi fungsi lembaga kepresidenan perlu selalu dikaitkan dengan prinsip transparansi, partisipasi publik, dan supremasi konstitusi sebagai fondasi pemerintahan yang demokratis dan berkelanjutan.

### **D. Fungsi Strategis Lembaga Kepresidenan dalam Sistem Pemerintahan**

Dalam menjalankan sistem ketatanegaraan, lembaga kepresidenan memiliki fungsi strategis sebagai berikut:

#### 1. Fungsi Pengarah Kebijakan Nasional

Salah satu fungsi utama lembaga kepresidenan adalah sebagai pengarah utama kebijakan publik. Presiden bertanggung jawab dalam merumuskan visi pembangunan nasional dan menerjemahkannya dalam bentuk regulasi dan program-program kerja pemerintah. Dalam kerangka ini, lembaga kepresidenan memainkan peran sentral dalam menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN), menetapkan prioritas pembangunan, serta mengawasi pelaksanaannya melalui kementerian dan lembaga teknis.<sup>15</sup>

## 2. Fungsi Koordinasi dan Konsolidasi Kekuasaan Eksekutif

Kelembagaan kepresidenan berperan dalam mengoordinasikan berbagai elemen dalam struktur pemerintahan pusat. Melalui mekanisme rapat kabinet, Presiden mengonsolidasikan pelaksanaan kebijakan antar kementerian. Seperti dijelaskan oleh Riyanto, lembaga kepresidenan bertugas menciptakan sinergi antar unsur birokrasi dan mencegah terjadinya fragmentasi kebijakan.<sup>16</sup> Fungsi ini esensial dalam sistem presidensial yang menekankan efisiensi dan efektivitas pemerintahan.

## 3. Fungsi Representasi Negara

Sebagai kepala negara, Presiden memiliki fungsi representatif dalam hubungan internasional dan simbolisasi identitas negara. Dalam hal ini, lembaga kepresidenan menjalankan fungsi diplomatik melalui pengesahan perjanjian internasional, pelaksanaan kunjungan kenegaraan, dan penyampaian posisi resmi negara terhadap isu global. Hal ini merupakan bentuk soft power politik luar negeri yang dimediasi oleh otoritas presiden sebagai figur simbolik bangsa.

## 4. Fungsi Stabilitas Politik dan Keamanan Nasional

Lembaga kepresidenan juga memegang peran strategis dalam menjaga stabilitas nasional. Dalam kondisi darurat, Presiden memiliki wewenang konstitusional untuk mengambil langkah luar biasa, termasuk menetapkan status keadaan bahaya.<sup>17</sup> Fungsi ini menjadi sangat krusial dalam menjaga kesinambungan pemerintahan, mencegah disintegrasi, serta menjamin ketertiban dan keamanan publik.

## 5. Fungsi Penegakan Konstitusi dan Supremasi Hukum

Presiden sebagai lembaga eksekutif tertinggi memiliki kewajiban konstitusional untuk menegakkan hukum dan menjunjung tinggi nilai-nilai konstitusi. Pelaksanaan fungsi ini terlihat dalam pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan, pelaksanaan reformasi birokrasi, serta inisiatif pemberantasan korupsi.<sup>18</sup> Fungsi ini menegaskan peran strategis lembaga kepresidenan dalam memastikan berjalannya prinsip negara hukum.

---

<sup>15</sup> Wahyudi, Rizky. "Peran Strategis Presiden dalam Perumusan Kebijakan Pembangunan Nasional." *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 7, no. 2 (2018): 233–248.

<sup>16</sup> Riyanto, Agus. "Koordinasi Pemerintah dalam Perspektif Sistem Presidensial: Sebuah Telaah Institusional." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 49, no. 3 (2019): 437–455.

<sup>17</sup> Lestari, Devi. "Kewenangan Presiden dalam Menetapkan Keadaan Bahaya dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Yustisia* 8, no. 1 (2019): 56–70.

<sup>18</sup> Prasetyo, Teguh. "Peran Presiden dalam Penegakan Supremasi Hukum dan Konstitusi." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 6, no. 2 (2017): 215–230.

### **E. Perkembangan Historis Struktur Lembaga Kepresidenan di Indonesia**

Lembaga kepresidenan di Indonesia merupakan institusi yang berperan strategis dalam sistem pemerintahan presidensial, dengan fungsi utama sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi. Namun demikian, karakteristik, struktur, dan fungsi lembaga ini telah mengalami transformasi yang cukup signifikan dari masa ke masa, seiring dengan perubahan politik, konstitusional, dan sistem ketatanegaraan Indonesia. Kajian historis atas struktur lembaga kepresidenan menjadi penting sebagai upaya memahami dinamika pembentukan kekuasaan negara dan bagaimana lembaga eksekutif tersebut membentuk interaksi dengan lembaga-lembaga lain dalam konteks demokrasi konstitusional.

#### **1. Periode Dominasi Eksekutif di Era Revolusi (1945-1949)**

Pada masa awal kemerdekaan, lembaga kepresidenan Indonesia dibentuk berdasarkan UUD 1945 yang menempatkan Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Pasal 4 ayat (1). Namun dalam praktiknya, karena belum terbentuknya Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Presiden menjalankan kekuasaan legislatif dan eksekutif secara penuh. Hal ini menyebabkan struktur lembaga kepresidenan menjadi sangat dominan dan tidak memiliki kontrol kelembagaan yang efektif. Presiden Soekarno menjalankan pemerintahan dengan struktur administratif yang sederhana dan belum terdapat pemisahan yang fungsional antara lembaga eksekutif dan lembaga pembantu Presiden.<sup>19</sup>

#### **2. Periode Sistem Parlementer dan Dekonstruksi Kekuasaan Presiden (1950-1959)**

Dengan diberlakukannya UUD Sementara 1950, Indonesia beralih dari sistem presidensial ke sistem parlementer. Dalam sistem ini, posisi Presiden menjadi simbolik semata sebagai kepala negara, sementara kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh Perdana Menteri.<sup>20</sup> Struktur lembaga kepresidenan menjadi tidak signifikan dalam pengambilan keputusan politik nasional. Meskipun demikian, masa ini ditandai dengan kebebasan politik yang tinggi, namun tidak diimbangi dengan stabilitas pemerintahan yang memadai, yang pada akhirnya menyebabkan kegagalan sistem parlementer dalam jangka panjang.<sup>21</sup>

#### **3. Periode Sentralisasi Eksekutif dalam Demokrasi Terpimpin (1959-1966)**

Dekrit Presiden 5 Juli 1959 menandai kembalinya Indonesia pada UUD 1945 dan sistem presidensial. Namun, struktur lembaga kepresidenan pada era Demokrasi Terpimpin tidak dijalankan sesuai prinsip presidensialisme yang konstitusional. Presiden Soekarno mengonsolidasikan kekuasaan dengan membentuk Dewan-Dewan (Dewan Revolusi, DPA, dll.) yang bekerja langsung di bawah kendali

---

<sup>19</sup> Andriani, Dessy. "Kedudukan Presiden dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 4 (2016): 637-654.

<sup>20</sup> Muchamad Ali Safa'at, "Kedudukan Lembaga Kepresidenan dalam Perspektif Amandemen UUD 1945," *Jurnal Hukum IUS QULA IUSTUM* 10, no. 26 (2003): 4.

<sup>21</sup> Ryaas Rasyid, "Desain Lembaga Kepresidenan dalam Sistem Presidensial," *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 5, no. 2 (2003): 20.

Presiden.<sup>22</sup> Struktur ini tidak hanya memperluas kewenangan lembaga kepresidenan, tetapi juga menjadikannya sebagai pusat otoritas politik yang tidak dapat dikontrol oleh mekanisme konstitusional yang ada.<sup>23</sup>

4. Periode Lembaga Kepresidenan dalam Negara Otoriter Birokratik (1966-1998)  
Di masa Orde Baru, struktur lembaga kepresidenan diformalkan melalui pendekatan birokratis dan teknokratis. Soeharto sebagai Presiden membangun lembaga-lembaga pendukung seperti Sekretariat Negara, Bappenas, dan Bina Graha sebagai pusat perumusan kebijakan publik.<sup>24</sup> Kontrol terhadap lembaga legislatif dan yudikatif semakin menguatkan dominasi eksekutif. Walaupun secara administratif terstruktur dan efisien, lembaga kepresidenan kehilangan legitimasi substantif karena beroperasi tanpa akuntabilitas dan transparansi yang memadai.<sup>25</sup>
5. Periode Restrukturisasi dan Demokratisasi (1999-sekarang)  
Era reformasi pasca-1998 membawa perubahan signifikan terhadap struktur lembaga kepresidenan. Melalui empat kali amandemen UUD 1945, posisi Presiden dipertegas sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dalam sistem presidensial yang demokratis.<sup>26</sup> Presiden kini dipilih langsung oleh rakyat, dengan pembatasan masa jabatan, serta penguatan mekanisme checks and balances. Struktur pendukung lembaga kepresidenan mengalami modernisasi, termasuk pembentukan Kantor Staf Presiden (KSP) sebagai lembaga strategis untuk pengawalan kebijakan.<sup>27</sup> Keterbukaan informasi, akuntabilitas publik, dan partisipasi masyarakat menjadi pilar penting dalam penguatan kelembagaan eksekutif.<sup>28</sup>

#### F. Pembentukan dan Evolusi Jabatan Menteri Koordinator

Jabatan Menteri Koordinator pertama kali diperkenalkan pada masa Orde Baru, tepatnya dalam Kabinet Pembangunan I (1968-1973), di bawah kepemimpinan Presiden Soeharto. Saat itu, pemerintah menyadari perlunya suatu mekanisme koordinatif untuk menjembatani antar kementerian dalam pelaksanaan kebijakan pembangunan nasional yang bersifat multisektor. Maka ditunjuklah beberapa menteri yang bertugas melakukan koordinasi lintas bidang, seperti Koordinator Bidang Ekonomi, Politik dan Keamanan, serta Kesejahteraan Rakyat. Posisi ini berfungsi sebagai pemersatu kebijakan antar sektor tanpa mengambil alih tugas dan wewenang menteri teknis.<sup>29</sup>

---

<sup>22</sup> Andi Zulfikar Rachmad, "Transformasi Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945," *Jurnal Konstitusi* 9, no. 3 (2012): 489.

<sup>23</sup> Nasaruddin Umar Nurdin, "Kelembagaan Eksekutif dan Ketatanegaraan Indonesia dalam Perspektif Reformasi," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 31, no. 1 (2001): 61.

<sup>24</sup> Abdul Wahid, "Refleksi Kelembagaan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Media Hukum* 20, no. 2 (2013): 215.

<sup>25</sup> Ibid., 216.

<sup>26</sup> Safa'at, "Kedudukan Lembaga Kepresidenan...," 13.

<sup>27</sup> Wahid, "Refleksi Kelembagaan Presiden...," 218.

<sup>28</sup> Andriani, "Kedudukan Presiden...," 651.

<sup>29</sup> Surya Tjandra, "Menteri Koordinator dalam Sistem Presidensial: Analisis atas Posisi dan Fungsinya di Tengah Pelembagaan Kabinet," *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 (2014): 476.

Meskipun tidak secara eksplisit dicantumkan dalam konstitusi, jabatan menteri koordinator dipandang sah menurut Pasal 17 UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Dengan demikian, Presiden memiliki ruang kebijakan untuk mengatur struktur kabinet sesuai dengan kebutuhan teknokratis maupun politis.<sup>30</sup>

Menteri koordinator berperan sebagai simpul koordinasi sekaligus sebagai penyaring (*clearing house*) kebijakan, khususnya dalam menyikapi tumpang tindih program di berbagai kementerian. Dalam kerangka presidensialisme multipartai yang dianut Indonesia, jabatan ini juga memiliki nilai politis karena berfungsi menyeimbangkan kepentingan koalisi pemerintahan.<sup>31</sup>

Pasca-reformasi, posisi menteri koordinator semakin memperoleh tempat strategis melalui penataan kelembagaan yang diatur dalam Peraturan Presiden. Tidak hanya bertindak sebagai koordinator administratif, dalam praktiknya menteri koordinator turut memainkan peran substantif dalam formulasi kebijakan strategis nasional. Misalnya, pembentukan Menteri Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi pada era Presiden Joko Widodo merupakan respons terhadap kebutuhan koordinasi pembangunan infrastruktur, maritim, dan iklim investasi nasional. Namun demikian, efektivitas jabatan ini masih sangat bergantung pada kapasitas individual pejabatnya dan dukungan politik dari Presiden.

### G. Posisi Wakil Menteri dalam Tata Kelola Pemerintahan

Tidak adanya penyebutan eksplisit mengenai Wakil Menteri dalam Pasal 17 UUD 1945 tidak serta merta meniadakan legalitasnya. Dasar yuridis jabatan ini terletak pada ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yang memberi kewenangan kepada Presiden untuk menetapkan susunan organisasi kementerian melalui Peraturan Presiden.<sup>32</sup> Oleh karena itu, penunjukan Wakil Menteri bersifat diskresioner, tergantung pada kebutuhan organisasi dan pertimbangan Presiden.

Meski demikian, dalam praktik pemerintahan, keberadaan Wakil Menteri tidak selalu menunjukkan urgensi administratif yang kuat. Kerap kali, penunjukannya lebih menekankan pada pertimbangan politik, seperti akomodasi partai atau penyelesaian konflik internal elite kekuasaan.<sup>33</sup> Hal ini berimplikasi pada ketidakjelasan tugas dan fungsi Wamen di beberapa kementerian, yang pada akhirnya berdampak terhadap efektivitas tata kelola pemerintahan.

Secara ideal, Wakil Menteri bertugas membantu Menteri dalam menjalankan tugas teknis kementerian. Peran ini lebih menonjol dalam kementerian yang memiliki beban kerja besar atau cakupan lintas sektor. Namun, karena tidak memiliki struktur organisasi sendiri, Wakil Menteri sering kali bergantung pada kebijakan internal Menteri dalam

---

<sup>30</sup> Wahyu Wahyudi, "Eksistensi Menteri Koordinator dalam Struktur Kabinet Indonesia: Antara Konstitusionalitas dan Efektivitas Pemerintahan," *Jurnal Ilmu Hukum Litigasi* 20, no. 1 (2020): 66.

<sup>31</sup> Budi Santoso, "Dinamika Struktur Kabinet dan Kewenangan Menteri Koordinator dalam Sistem Presidensial di Indonesia," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 50, no. 3 (2020): 428.

<sup>32</sup> Maulana Nurhadi, "Urgensi Pengaturan Wakil Menteri dalam Sistem Kementerian Negara," *Jurnal Hukum Ins Quia Iustum* 28, no. 2 (2021): 260.

<sup>33</sup> Yudi Latif, "Posisi Wakil Menteri dan Symbolisme Kekuasaan," *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1 (2019): 50.

menentukan ruang gerakanya.<sup>34</sup> Sebagai contoh, dalam Kementerian Keuangan dan Kementerian BUMN, posisi Wakil Menteri menjadi krusial dalam mendukung proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan program prioritas nasional.<sup>35</sup> Namun, pada kementerian yang struktur organisasinya ramping, posisi Wakil Menteri justru menjadi beban tambahan birokrasi dan cenderung simbolik.

## Urgensi Perampingan dan Penataan Ulang

### A. Dualisme dan Tumpang Tindih Kewenangan antara Menteri Koordinator dan Menteri Teknis

Secara normatif, pembentukan Kementerian Negara, termasuk Menteri Koordinator, diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008. Undang-undang ini hanya menyebutkan adanya klasifikasi kementerian berdasarkan bidang, tanpa memberikan struktur hierarkis antar menteri. Pasal 15 UU tersebut menyebut bahwa struktur dan organisasi kementerian ditetapkan oleh Presiden melalui Peraturan Presiden, namun tidak memuat legitimasi koordinatif secara instruktif terhadap kementerian teknis.<sup>36</sup>

Akibat ketiadaan pengaturan eksplisit mengenai superioritas fungsional Menteri Koordinator terhadap Menteri teknis, muncul ambiguitas dalam pembagian kewenangan. Dalam beberapa kasus, Menteri Koordinator dipersepsikan sebagai pengarah kebijakan makro lintas sektor, sedangkan Menteri teknis sebagai pelaksana sektoral, namun tidak ada norma hukum yang membatasi ruang lingkup intervensi masing-masing.<sup>37</sup>

Secara teori organisasi, posisi koordinator biasanya tidak bersifat struktural hierarkis, melainkan fungsional. Menteri Koordinator memiliki fungsi penghubung dan penyalaras antara berbagai kementerian teknis agar tercipta sinkronisasi kebijakan. Namun, dalam konteks pemerintahan Indonesia, tidak jarang Menteri Koordinator mengeluarkan arahan atau kebijakan yang cenderung bersifat mengikat dan teknis.<sup>38</sup>

Fenomena ini mengaburkan pemahaman bahwa koordinasi seharusnya bersifat konsultatif dan dialogis, bukan instruktif. Ketidaksiharian antara struktur koordinatif dan fungsi komando menjadi salah satu akar dari persoalan dualisme ini. Dalam praktik, banyak Menteri teknis yang menolak intervensi Menteri Koordinator karena merasa memiliki legalitas sektoral yang kuat berdasarkan undang-undang sektoral masing-masing.<sup>39</sup>

Salah satu kasus yang menggambarkan konflik kewenangan ini adalah ketidaksiharian antara Kementerian Koordinator Bidang Kemaritiman dan Investasi (Kemenko Marves) dan Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) dalam isu-isu perizinan tambang dan tata ruang hutan. Kemenko Marves seringkali mendorong percepatan investasi, sedangkan KLHK lebih menekankan aspek lingkungan yang

---

<sup>34</sup> Teguh Kurniawan, "Problematika Pengangkatan Wakil Menteri," 212.

<sup>35</sup> Nurhadi, "Urgensi Pengaturan Wakil Menteri," 265.

<sup>36</sup> Aditya Ramadhan, "Kedudukan Menteri Koordinator dalam Struktur Pemerintahan Indonesia," *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 51, no. 3 (2021): 356.

<sup>37</sup> *Ibid.*, 359.

<sup>38</sup> Rizky Saputra, "Koordinasi Kebijakan dalam Pemerintahan: Antara Menteri Koordinator dan Menteri Teknis," *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja* 44, no. 1 (2022): 78.

<sup>39</sup> *Ibid.*, 80.

konservatif. Ketegangan ini menimbulkan kebingungan di tingkat pelaksana dan memperlambat realisasi proyek strategis nasional.<sup>40</sup>

Kasus lain dapat dilihat dari dinamika antara Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dan Kementerian Perdagangan, terutama dalam pengambilan kebijakan ekspor-impor komoditas pangan. Ketidakharmonisan ini tak jarang berujung pada pengambilan kebijakan yang kontraproduktif, seperti pembatalan kebijakan dalam waktu singkat. Implikasi langsung dari dualisme ini adalah terganggunya efektivitas pengambilan keputusan kebijakan publik. Proses birokrasi menjadi lebih panjang karena terdapat tarik-menarik kewenangan yang tidak produktif. Selain itu, tumpang tindih instruksi dari dua otoritas berbeda juga menyebabkan ketidakpastian hukum bagi pelaksana kebijakan di lapangan. Kondisi ini juga menciptakan disorientasi dalam akuntabilitas kelembagaan. Ketika terjadi kegagalan kebijakan, sering kali terjadi saling lempar tanggung jawab antara kementerian koordinator dan teknis. Ini bertentangan dengan asas kejelasan fungsi dalam good governance.

### **B. Urgensi dan Problematika Keberadaan Wakil Menteri**

Salah satu tantangan utama dalam struktur lembaga kepresidenan Indonesia saat ini adalah tidak adanya batasan konstitusional maupun undang-undang mengenai jumlah kementerian yang dapat dibentuk oleh presiden. Fleksibilitas ini membuka ruang bagi praktik akomodasi politik yang berlebihan, di mana pembentukan kementerian baru sering kali didasarkan pada kepentingan koalisi politik daripada kebutuhan fungsional negara. Fenomena ini diperparah dengan pembengkakan jumlah Wakil Menteri (Wamen), yang kerap diangkat tanpa parameter kebutuhan kerja yang jelas.

Beberapa kementerian bahkan memiliki lebih dari satu Wamen, mencerminkan gejala pembagian kekuasaan yang tidak efisien. Keberadaan Wamen yang berlebihan tidak hanya menambah beban anggaran, tetapi juga menciptakan risiko tumpang tindih kewenangan dengan pejabat eselon I serta melemahkan akuntabilitas dan efisiensi struktur birokrasi pemerintahan, termasuk di lingkup Sekretariat Kabinet. Nisha Floretta Elfani (2017), pengangkatan Wamen menimbulkan kekaburan hukum terkait kewenangan dan pertanggungjawaban, karena Wamen diangkat oleh Presiden namun bertanggung jawab kepada Menteri, sementara kewenangan utama tetap berada di tangan Menteri. Firdaus Arifin (2024) menyoroti bahwa regulasi mengenai peran dan fungsi Wamen masih kurang jelas, menimbulkan tantangan dalam efektivitas pelaksanaan tugas dan pengelolaan anggaran.

Koordinasi antar kementerian merupakan elemen krusial dalam memastikan efektivitas pemerintahan Indonesia. Namun, dalam praktiknya, struktur koordinasi yang ada menunjukkan kelemahan signifikan. Menteri Koordinator (Menko), yang seharusnya berperan sebagai penghubung kebijakan lintas sektor, sering kali tidak memiliki kewenangan yang cukup untuk mengarahkan kementerian teknis di bawahnya. Hal ini mengakibatkan dualisme dan tumpang tindih fungsi antara Menko dan menteri teknis, serta ketidakefisienan dalam pelaksanaan kebijakan. Fence M. Wantu (2019), tidak adanya

---

<sup>40</sup> Lestari Wulandari, "Sinkronisasi Kebijakan Sektorial dan Tantangan Kelembagaan Menteri Koordinator," *Jurnal Bina Praja* 13, no. 2 (2021): 197.

peraturan perundang-undangan yang mengatur secara jelas mengenai koordinasi antar kementerian menyebabkan ketidakefektifan dalam pelaksanaan tugas masing-masing kementerian. Muhammad Jodi Wiranto dan Ahmad Redi (2021) menekankan bahwa kekosongan regulasi yang mengatur lembaga kepresidenan secara komprehensif menyebabkan struktur lembaga kepresidenan berjalan dengan model yang terlalu fleksibel, tanpa batasan sistemik dan prinsip desain kelembagaan yang kuat. Akibatnya, sistem presidensial Indonesia cenderung berkembang secara prosedural tanpa penguatan substansi kelembagaan yang mendukung efektivitas dan stabilitas pemerintahan.

### **C. *Center of Government: Siapa Pemegangnya di Indonesia? (KSP, Setkab, Seskab, atau Menko?)***

Penunjukan staf khusus, penasehat khusus, dan utusan khusus presiden di Indonesia menimbulkan perdebatan serius dalam wacana ketatanegaraan modern. Kritik publik terhadap posisi ini tidak hanya menysasar efektivitas dan kontribusinya terhadap kebijakan negara, tetapi juga menyentuh aspek yang lebih fundamental: ketiadaan dasar hukum yang mengatur dengan tegas mengenai rekrutmen, wewenang, dan mekanisme pertanggungjawaban mereka. Tidak adanya norma hukum yang komprehensif menyebabkan kaburnya posisi ketiga aktor ini dalam sistem presidensial Indonesia, baik dari sisi fungsi administratif maupun legitimasi publiknya.

Dalam perspektif hukum tata negara Indonesia, jabatan staf khusus tidak diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Keberadaan jabatan ini merupakan produk kewenangan diskresioner Presiden dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas pemerintahan sebagaimana diatur dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945. Secara teknokratis, landasan hukum pengangkatan staf khusus merujuk pada Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2012 juncto Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2020. Namun demikian, norma hukum tersebut cenderung memberikan pengaturan yang bersifat umum dan belum merinci batasan fungsional maupun kualifikasi substantif jabatan dimaksud. Bela dan Chandra mencatat bahwa uraian tugas staf khusus Presiden hanya disebut sebagai “melaksanakan tugas tertentu” yang tidak tercakup dalam struktur kementerian dan instansi lainnya, tanpa kejelasan mengenai ruang lingkup, indikator kinerja, ataupun sistem pertanggungjawaban yang melekat.

Ketidajelasan peran ini berdampak pada potensi tumpang tindih kewenangan dengan jabatan-jabatan lain seperti Staf Ahli, Utusan Khusus Presiden, maupun Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres), yang masing-masing telah memiliki mandat konstitusional dan operasional tersendiri. Permasalahan menjadi semakin signifikan mengingat staf khusus memperoleh hak keuangan dan fasilitas setara dengan pejabat eselon I, sementara mereka tidak memiliki kedudukan formal dalam struktur organisasi pemerintahan, serta tidak dibekali dengan perangkat hukum untuk melaksanakan tindakan administratif. Sebagai contoh konkret, terdapat kasus penggunaan kop surat Sekretariat Kabinet oleh staf khusus dalam mendukung program entitas privat yang didirikannya, yang secara administratif bertentangan dengan asas kepastian hukum dan etika birokrasi publik.

Secara normatif, meskipun staf khusus tidak termasuk dalam kategori pejabat administrasi negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang

Aparatur Sipil Negara, keberadaan dan tindakannya tetap tunduk pada prinsip-prinsip Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AUPB) sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Oleh karena itu, posisi staf khusus seharusnya tidak berada dalam ruang abu-abu kelembagaan, melainkan ditopang oleh regulasi yang dapat memastikan integritas, akuntabilitas, dan efektivitas jabatan tersebut.

#### **D. Inkonsistensi Regulasi dan Desain Kelembagaan**

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, lembaga kepresidenan memegang peranan sentral sebagai poros eksekutif negara. Menurut Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Presiden tidak hanya berfungsi sebagai kepala negara, tetapi juga sebagai kepala pemerintahan, yang berarti ia menjadi aktor utama dalam perumusan dan pelaksanaan kebijakan publik. Pasal 8 ayat (1) UUD NRI 1945 juga mengatur bahwa apabila Presiden tidak dapat menjalankan tugasnya karena meninggal dunia, berhenti, diberhentikan, atau berhalangan tetap, maka Wakil Presiden mengambil alih tugas Presiden hingga akhir masa jabatan.

Dalam menjalankan pemerintahan, Presiden dibantu oleh para Menteri Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 17 UUD NRI 1945. Para menteri ini diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, serta bertanggung jawab membidangi urusan-urusan tertentu dalam penyelenggaraan pemerintahan. Namun demikian, meskipun lembaga-lembaga negara lainnya telah memiliki landasan hukum berupa Undang-Undang tersendiri, lembaga kepresidenan sebagai institusi pusat dalam sistem pemerintahan justru belum memiliki Undang-Undang khusus yang secara komprehensif mengatur struktur, fungsi, dan kewenangannya.

Ketidakhadiran payung hukum khusus tersebut menimbulkan kekosongan norma dan berdampak pada ketidakjelasan tata kelola lembaga kepresidenan. Sebelum amandemen UUD 1945, kekuasaan Presiden bahkan sangat besar karena memegang tiga cabang kekuasaan utama: eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Kondisi ini sering kali dirujuk sebagai bentuk *executive heavy* yang berpotensi menimbulkan penyalahgunaan kekuasaan apabila tidak diimbangi dengan mekanisme *checks and balances* yang kuat.

#### **E. Perbandingan Model Penataan CoG di Negara Lain (AS, Inggris, Korea Selatan)**

Dalam konteks administrasi publik modern, *Center of Government* (CoG) merupakan simpul koordinatif tertinggi yang berperan strategis dalam menjamin efektivitas tata kelola pemerintahan. CoG mengacu pada unit atau institusi di pusat pemerintahan yang tidak secara langsung menjalankan fungsi sektoral, melainkan memastikan integrasi lintas sektor, konsistensi kebijakan, dan kendali atas prioritas nasional. Model dan struktur CoG berbeda-beda di setiap negara, tergantung sistem pemerintahan dan desain kelembagaan yang dianut. Kajian ini membandingkan model penataan CoG di tiga negara: Amerika Serikat, Inggris, dan Korea Selatan, sebagai representasi dari sistem presidensial kuat, sistem parlementer, dan sistem presidensial campuran.

Amerika Serikat sebagai negara dengan sistem presidensial kuat menempatkan CoG dalam struktur *Executive Office of the President* (EOP), yang berfungsi sebagai pusat koordinasi dan dukungan kebijakan bagi presiden. EOP dibentuk sejak era Franklin D.

Roosevelt dan mengalami evolusi menjadi organ teknokratik strategis. Unit-unit utama dalam EOP meliputi Office of Management and Budget (OMB), National Security Council (NSC), Council of Economic Advisers (CEA), serta Office of the White House Chief of Staff.

Peran sentral CoG di AS berada pada Chief of Staff yang bertindak sebagai gatekeeper terhadap akses kepada presiden, penyaring informasi, dan penghubung antara presiden dengan jajaran eksekutif federal.<sup>2</sup> Model ini menampilkan konsentrasi kewenangan di tangan presiden dan tim internalnya, memperlihatkan bahwa efektivitas CoG di AS tidak tergantung pada struktur kementerian, melainkan pada kapasitas koordinatif dari lingkaran dalam presiden itu sendiri.

Implikasi dari model ini adalah fleksibilitas tinggi dalam perumusan kebijakan strategis, tetapi juga ketergantungan yang besar pada karakter kepemimpinan presiden dan profesionalisme tim internalnya. CoG tidak bersifat permanen, tetapi dinamis dan dapat dibentuk ulang sesuai prioritas dan gaya manajemen presiden yang sedang menjabat.

Berbeda dari model Amerika Serikat, Inggris menganut sistem parlementer di mana kekuasaan eksekutif dijalankan oleh kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri. Dalam konteks ini, fungsi CoG tersebar pada dua institusi utama, yakni **Prime Minister's Office (PMO) dan Cabinet Office**.

PMO bertugas memberikan dukungan personal dan strategis bagi Perdana Menteri, sedangkan Cabinet Office memegang peran lebih luas sebagai pengatur agenda kebijakan antar kementerian. Dalam Cabinet Office terdapat unit penting seperti **Government Delivery Unit (GDU) dan Implementation Unit**, yang memiliki mandat untuk memantau pelaksanaan kebijakan nasional dan memastikan keselarasan lintas sektor.

Kekuatan model Inggris terletak pada keberadaan *civil service* yang profesional dan netral, serta penggunaan sistem pemantauan kinerja berbasis *Key Performance Indicators (KPI)* yang transparan. CoG di Inggris bersifat kolektif dan deliberatif, mencerminkan prinsip *collective responsibility* dari kabinet. Model ini memungkinkan adanya keseimbangan antara otoritas politik dan kapasitas birokrasi dalam perumusan serta pelaksanaan kebijakan, meskipun juga menimbulkan tantangan dalam situasi di mana terdapat fragmentasi kepentingan dalam kabinet koalisi.

Korea Selatan mengembangkan model CoG yang menggabungkan struktur presidensial dengan sentralisasi administratif yang kuat. Fungsi utama CoG berada di dalam Blue House (Cheong Wa Dae), yang menampung berbagai sekretariat presiden, termasuk Senior Presidential Secretary for Policy, Chief Presidential Secretary, dan Policy Planning Office. Model Korea Selatan menonjolkan sinergi antara struktur teknokratis dan pendekatan partisipatif. Di satu sisi, CoG secara aktif menyusun agenda kebijakan nasional dan mengontrol pelaksanaannya; di sisi lain, Korea juga mengadopsi mekanisme konsultatif melalui forum kebijakan yang melibatkan sektor swasta, akademisi, dan masyarakat sipil. Konteks sosial-politik Korea yang bercirikan budaya hierarkis dan birokrasi sentralistis menjadikan model ini relatif efektif dalam mendorong percepatan kebijakan. Namun, tantangannya terletak pada risiko politisasi birokrasi dan keterbatasan checks and balances dalam konteks dominasi presiden.

Dari ketiga model yang dikaji, terdapat sejumlah pelajaran penting yang dapat diambil bagi penguatan struktur CoG di Indonesia:

1. Penguatan Kapasitas Teknis – Seperti EOP di AS, Indonesia perlu membangun unit teknokratik yang kuat di bawah presiden, yang mampu merumuskan, menyaring, dan mengawal kebijakan strategis nasional secara independen dan profesional.
2. Pemisahan Fungsi Koordinatif dan Pelaksana – Seperti model Inggris, CoG sebaiknya difokuskan pada fungsi koordinatif dan pengawasan, bukan sebagai pelaksana kebijakan, agar tidak tumpang tindih dengan kementerian.
3. Partisipasi dan Transparansi – Seperti Korea Selatan, keterlibatan aktor non-negara dalam perumusan kebijakan strategis akan memperkuat legitimasi dan efektivitas kebijakan publik.
4. Keberlanjutan Lembaga – CoG harus memiliki kesinambungan kelembagaan yang tidak terpengaruh pergantian rezim, sebagaimana terjadi dalam Cabinet Office di Inggris.

Penataan CoG di Indonesia selama ini masih menghadapi tantangan serius dalam hal koordinasi lintas kementerian, duplikasi fungsi antara Sekretariat Kabinet dan Kementerian Koordinator, serta belum adanya sistem evaluasi kinerja kebijakan yang terintegrasi. Oleh karena itu, pembelajaran dari negara-negara lain dapat menjadi dasar perumusan desain kelembagaan CoG yang kontekstual dan efektif.

### **Penataan Ulang Lembaga Kepresidenan: Gagasan Rekonstruktif**

#### **A. Reorientasi Fungsi Menko: Koordinator atau Pimpinan Kebijakan?**

Ambiguitas peran Menteri Koordinator (Menko) di Indonesia lahir dari kekaburan institusional antara jabatan koordinatif dan jabatan eksekutif yang substansial. Dalam pelaksanaannya, Menko tidak hanya mengkoordinasikan kementerian teknis, tetapi juga berperan aktif dalam perumusan hingga pelaksanaan kebijakan strategis. Akibatnya, terjadi tumpang tindih kewenangan yang menimbulkan gesekan horizontal antara Menko dan para menteri teknis. Oleh karena itu, reorientasi fungsi Menko menjadi suatu keharusan, dengan pendekatan yang tidak sekadar administratif, tetapi juga normatif, struktural, dan politik kelembagaan.

1. Kejelasan Mandat dalam Perspektif Tata Negara  
Pertama-tama, reorientasi fungsi harus diawali dengan penataan batas konstitusional dan yuridis. Dalam prinsip sistem presidensial, semua menteri bertanggung jawab langsung kepada presiden dan tidak memiliki hubungan subordinatif satu sama lain. Oleh karena itu, Menko tidak dapat diposisikan sebagai “atasan” dari menteri teknis, melainkan hanya sebagai fasilitator koordinatif. Tugasnya lebih kepada menyelaraskan kebijakan sektoral dengan arah kebijakan nasional, dan bukan menjadi pemegang otoritas kebijakan itu sendiri. Namun dalam praktik politik pemerintahan, kekuasaan Menko kerap diperluas secara informal oleh presiden, terutama karena kebutuhan kontrol atas kementerian yang sektoral dan seringkali saling tumpang tindih. Di sinilah pentingnya penataan ulang mandat melalui regulasi yang tegas, seperti revisi Peraturan Presiden tentang tugas dan fungsi Menko, untuk membatasi ruang intervensi terhadap substansi kebijakan menteri teknis.
2. Penajaman Fungsi Melalui Desain Kelembagaan dan Teknokrasi

Reorientasi juga harus diarahkan pada pembentukan sistem pendukung kelembagaan yang bersifat evidence-based, seperti Unit Analisis Kebijakan (policy analysis unit) dan Tim Strategis Lintas Sektor. Kelembagaan ini akan memperkuat kapasitas Menko dalam fungsi pengawasan dan sinkronisasi, tanpa harus merebut kewenangan pelaksanaan dari kementerian teknis. Sebagai contoh, Policy Evaluation and Coordination Office di Korea Selatan berfungsi untuk mengevaluasi implementasi kebijakan pemerintah secara lintas sektor, namun tidak mengambil alih kewenangan kementerian.

Indonesia dapat mengadopsi pendekatan serupa, yaitu membangun fungsi Menko yang berbasis data, indikator kinerja, dan mekanisme evaluasi sektoral, sehingga peran koordinatif memiliki kekuatan teknokratik dan objektif. Penajaman peran ini juga menghindari dominasi politis yang selama ini sering membentuk “kubu kebijakan” di internal kabinet.

### 3. Strategi Kolaboratif dalam Eksekusi Kebijakan

Ketiga, dalam konteks hubungan antarmenteri, Menko perlu mengadopsi pendekatan *collaborative governance* yang menekankan deliberasi, partisipasi, dan komunikasi antar aktor. Koordinasi tidak bisa hanya berbentuk instruksi, melainkan harus melalui mekanisme kesepakatan kebijakan bersama (*joint policy making*) yang partisipatif. Hal ini dapat diwujudkan melalui forum lintas kementerian berbasis isu atau platform kebijakan tematik yang difasilitasi oleh Menko. Dengan demikian, keputusan strategis dibentuk secara kolektif dan Menko berperan sebagai *policy convener*, bukan *policy owner*.

Dalam kerangka ini, fungsi Menko menjadi katalisator untuk menghubungkan agenda politik presiden dengan kapasitas implementatif kementerian teknis, serta jembatan antara kompleksitas sektor dan integrasi kebijakan lintas bidang. Menko bukan lagi “kepala” dari kementerian lain, tetapi pepadu irama dalam orkestrasi kebijakan pemerintah.

### 4. Politik Presidensial dan Koreksi Institusional

Perlu ditegaskan bahwa penajaman fungsi Menko tidak mungkin lepas dari konteks politik presidensial. Dalam banyak kasus, presiden menggunakan Menko sebagai “perpanjangan tangan politik” untuk mengamankan arah kebijakan. Maka dari itu, reformulasi peran Menko harus dibarengi dengan penguatan kapasitas presiden dalam mengelola kabinet yang bersifat inklusif, deliberatif, dan tidak transaksional. Koreksi institusional terhadap peran Menko perlu diarahkan pada pembedaan tegas antara fungsi strategis dan fungsi operasional, agar tata kelola pemerintahan tidak mengaburkan prinsip akuntabilitas sektoral.

## B. Reformulasi Kebutuhan dan Fungsi Wakil Menteri

Reformulasi jabatan Wamen perlu dilakukan dengan merujuk pada kebutuhan riil dari masing-masing kementerian. Tidak semua kementerian memerlukan Wamen, terutama jika beban kerja kementerian dapat ditangani oleh Menteri dan jajaran eselon I secara optimal. Oleh karena itu, pendekatan berbasis kebutuhan (*needs-based appointment*) harus menjadi prinsip dasar pengangkatan Wamen.

Untuk kementerian dengan beban koordinasi lintas sektor yang tinggi seperti Kementerian Keuangan, Kementerian Luar Negeri, atau Kementerian PUPR, keberadaan Wamen bisa saja dibenarkan secara fungsional, tetapi harus tetap dalam kerangka pembagian tugas yang eksplisit dan tidak tumpang tindih. Selain itu, peran Wamen seharusnya bersifat strategis sebagai pendukung menteri dalam bidang diplomasi, pengawasan program lintas kementerian, atau pelaksanaan proyek prioritas nasional, bukan dalam pelaksanaan tugas rutin teknis.

Dalam praktik internasional, keberadaan *Deputy Ministers* di negara seperti Kanada atau Australia dibentuk dalam kerangka profesionalisme birokrasi, bukan penunjukan politis. Mereka berasal dari kalangan *career civil servants* dan memiliki fungsi administratif yang jelas serta tidak bertabrakan dengan otoritas politik menteri. Indonesia dapat mengambil pelajaran penting dari pendekatan ini, dengan merevisi regulasi pengangkatan Wamen menjadi lebih teknokratik, berbasis evaluasi kinerja kementerian, dan tidak berbasis akomodasi politik.

Perlu juga ditetapkan standar fungsi minimal Wamen, seperti pelaksanaan tugas prioritas presiden, pengawasan terhadap pelaksanaan proyek strategis nasional, atau koordinasi antarunit dalam kementerian. Dengan demikian, keberadaan Wamen benar-benar menjadi penguat kelembagaan dan bukan *redundant actor* dalam sistem pemerintahan.

### **C. Konsep Ideal Center of Government di Indonesia**

Untuk merumuskan konsep ideal CoG di Indonesia, setidaknya terdapat tiga aspek utama yang harus ditekankan: struktur kelembagaan, pembagian fungsi, dan penguatan otoritas koordinatif. Pertama, CoG seharusnya difokuskan pada satu entitas strategis di bawah presiden, misalnya mengkonsolidasikan fungsi-fungsi utama ke dalam Kantor Presiden atau membentuk *Executive Policy Delivery Unit* yang memiliki wewenang teknis dan koordinatif.

Kedua, perlu ada pembagian peran yang tegas antara lembaga-lembaga pendukung presiden. Sekretariat Negara difokuskan pada aspek protokoler dan administratif kenegaraan, Sekretariat Kabinet pada sinkronisasi kebijakan dan teknis substansi, sementara KSP atau lembaga pengganti difokuskan pada *delivery* dan evaluasi program strategis nasional. Ketiga, diperlukan regulasi yang memperkuat fungsi koordinasi dan pengawasan kebijakan lintas sektor secara efektif, yang dapat diintegrasikan dalam peraturan presiden atau perundangan khusus terkait perencanaan nasional.

## **Penutup**

### **Kesimpulan**

Lembaga kepresidenan dalam sistem pemerintahan presidensial memiliki kedudukan yang sangat strategis sebagai pusat kekuasaan eksekutif sekaligus simbol kedaulatan negara. Dalam konteks Indonesia, pengembangan struktur dan fungsi lembaga ini mencerminkan dinamika politik dan konstitusional yang berlangsung sejak kemerdekaan hingga era reformasi. Karakter presidensialisme Indonesia menampilkan nuansa hibrida—memadukan prinsip-prinsip demokrasi konstitusional dengan realitas

politik yang menuntut efektivitas dan stabilitas pemerintahan. Perbandingan dengan model Amerika Serikat dan Brasil menunjukkan bahwa struktur dan efektivitas lembaga kepresidenan sangat dipengaruhi oleh konteks institusional dan konfigurasi kekuatan politik di masing-masing negara.

Dari sudut pandang *good governance*, lembaga kepresidenan diharapkan tidak hanya menjalankan fungsi eksekutif secara administratif, tetapi juga berperan aktif dalam menjaga akuntabilitas publik, transparansi kebijakan, serta supremasi hukum dan konstitusi. Transformasi kelembagaan sejak masa Orde Baru hingga reformasi telah membawa perubahan signifikan menuju sistem presidensial yang lebih demokratis, partisipatif, dan akuntabel.

## Saran

### 1. Penguatan Mekanisme Checks and Balances

Perlu dilakukan penguatan terhadap sistem pengawasan horizontal antara lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif untuk memastikan bahwa kewenangan lembaga kepresidenan tidak berkembang menjadi kekuasaan yang sentralistik. Mekanisme konfirmasi oleh DPR terhadap jabatan-jabatan strategis dalam lingkungan eksekutif dapat menjadi salah satu bentuk kontrol demokratis yang relevan.

### 2. Peningkatan Profesionalisme dan Transparansi Lembaga Kepresidenan

Reformasi birokrasi dalam lingkungan lembaga kepresidenan harus terus ditingkatkan, baik melalui pemanfaatan teknologi informasi, perbaikan sistem evaluasi kinerja, maupun pelibatan masyarakat dalam perumusan dan pengawasan kebijakan publik.

### 3. Penataan Kelembagaan secara Proporsional

Hubungan antara Presiden, Menteri Koordinator, dan Menteri Teknis perlu dirumuskan ulang dalam kerangka hukum yang lebih tegas dan sistematis agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan, serta memastikan efektivitas koordinasi kebijakan lintas sektor.

### 4. Penguatan Fungsi Representatif dan Diplomati Presiden

Dalam era globalisasi, posisi Presiden sebagai simbol dan representasi negara di dunia internasional perlu dibarengi dengan kemampuan diplomasi yang adaptif serta pemahaman terhadap geopolitik global agar kepentingan nasional dapat dikawal secara optimal.

### 5. Pengarusutamaan Nilai Konstitusional dalam Praktik Pemerintahan

Presiden dan seluruh struktur lembaga kepresidenan wajib menjadikan nilai-nilai konstitusi sebagai landasan utama dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan. Ini penting untuk mencegah penyimpangan kekuasaan serta menjamin keberlanjutan sistem demokrasi yang berbasis hukum.

## Daftar Pustaka

Andriani, Dessy. "Kedudukan Presiden dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia." *Jurnal Konstitusi* 13, no. 4 (2016): 637-654.

- Budardjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2009.
- Cahyadi, Arif. "Penerapan Good Governance dalam Pelayanan Publik (Studi Tentang Kualitas Pelayanan Elektronik Kartu Tanda Penduduk Berbasis Good Governance di Kecamatan Sukolilo Surabaya)." *JPAP: Jurnal Penelitian Administrasi Publik* 3, no. 2 (2017).
- Diantha, I Made Pasek. *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*. Jakarta: Prenada Media Group, 2016.
- Indrayana, Denny. *Indonesian Constitutional Reform 1999–2002: An Evaluation of Constitution Making in Transition*. Jakarta: Kompas, 2008.
- Kasemin. *Good Governance dalam Perspektif Islam dan Administrasi Negara*. Yogyakarta: Deepublish, 2015.
- Latif, Yudi. "Posisi Wakil Menteri dan Symbolisme Kekuasaan." *Jurnal Konstitusi* 16, no. 1 (2019): 50.
- Mahmud Marzuki, Peter. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2005.
- Mardiasmo. *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi, 1999.
- Nurhadi, Maulana. "Urgensi Pengaturan Wakil Menteri dalam Sistem Kementerian Negara." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 28, no. 2 (2021): 260–265.
- Nurimansyah, Muwaffiq, dan R. Misriah Ariyani. "Implementasi Good Governance dalam Pemerintahan Daerah." *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 2, no. 2 (2020): 114–127.
- Rachmad, Andi Zulfikar. "Transformasi Sistem Pemerintahan Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945." *Jurnal Konstitusi* 9, no. 3 (2012): 489.
- Rasyid, Ryaas. "Desain Lembaga Kepresidenan dalam Sistem Presidensial." *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 5, no. 2 (2003): 20.
- Riyanto, Agus. "Koordinasi Pemerintah dalam Perspektif Sistem Presidensial: Sebuah Telaah Institusional." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 49, no. 3 (2019): 437–455.
- Safaat, Muchamad Ali. "Kedudukan Lembaga Kepresidenan dalam Perspektif Amandemen UUD 1945." *Jurnal Hukum Ius Quia Iustum* 10, no. 26 (2003): 1–13.
- Santoso, Budi. "Dinamika Struktur Kabinet dan Kewenangan Menteri Koordinator dalam Sistem Presidensial di Indonesia." *Jurnal Hukum dan Pembangunan* 50, no. 3 (2020): 428.
- Saputra, Rizky. "Koordinasi Kebijakan dalam Pemerintahan: Antara Menteri Koordinator dan Menteri Teknis." *Jurnal Ilmu Pemerintahan Widya Praja* 44, no. 1 (2022): 78–80.
- Sarundajang, Sinyo Harry. *Babak Baru Sistem Pemerintahan*. Jakarta: Gramedia Pustaka, 2012.
- Syafiie, Inu Kencana. *Pengantar Ilmu Pemerintahan*. Bandung: Refika Aditama, 2013.
- Tjandra, Surya. "Menteri Koordinator dalam Sistem Presidensial: Analisis atas Posisi dan Fungsinya di Tengah Pelembagaan Kabinet." *Jurnal Konstitusi* 11, no. 3 (2014): 476.
- Wahid, Abdul. "Refleksi Kelembagaan Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Media Hukum* 20, no. 2 (2013): 215–218.
- Wahyudi, Rizky. "Peran Strategis Presiden dalam Perumusan Kebijakan Pembangunan Nasional." *Jurnal Ilmu Pemerintahan* 7, no. 2 (2018): 233–248.
- Wahyudi, Wahyu. "Eksistensi Menteri Koordinator dalam Struktur Kabinet Indonesia: Antara Konstitusionalitas dan Efektivitas Pemerintahan." *Jurnal Ilmu Hukum Litigasi* 20, no. 1 (2020): 66.