



Analisis Konstitusional Restrukturisasi Sekretariat Negara

Roby Arya Brata¹

Pendahuluan

Untuk mereorganisasi Sekretariat Negara pada fungsi yang sewajarnya kita perlu mengkaji kembali tugas dan fungsi kesekretarian. Kata sekretaris berasal dari bahasa Latin *secernere*, yang artinya *to set apart, to distinguish something private or confidential*. Karena itu, *a secretarius is a person, overseeing business confidentially, usually for a powerful person*.

Kata *secretary* kadang dipertukarkan dengan kata *office manager, executive assistant, office coordinator, administrative assistant, personal assistant* atau *administrative professional*. Tugas sekretaris meliputi: *managing correspondence, administrative work, budget, document, travel arrangements,*

¹ Asisten Kepala Unit Kerja Presiden Pengelolaan Program dan Reformasi; pendapat pribadi.

meeting, personnel administration, accounting, filling, access to manager, public relations and media.

Kedudukan dan fungsi Sekretaris Negara berbeda di berbagai negara, tergantung sistem dan kebutuhan pemerintahan. Di banyak negara, Sekretaris Negara adalah jabatan politis setingkat manajemen menengah sampai atas, kecuali di Jerman yang merupakan jabatan karir. Kedudukannya bisa setingkat menteri, menteri muda, wakil menteri, atau pejabat senior pemerintah. Dia bisa bukan atau menjadi bagian kabinet.

Di Argentina, Sekretaris Negara adalah pejabat tinggi setingkat menteri yang bertanggung jawab langsung kepada presiden. Di Belgia, seperti di Perancis, Sekretaris Negara adalah pejabat setingkat menteri muda yang bertanggung jawab kepada menteri atau perdana menteri dan bertugas mengefisienkan proses administrasi. Sejak 1993 di Kanada, Sekretaris Negara menduduki jabatan setingkat menteri muda yang membidangi kebijakan khusus tertentu dan bertugas membantu menteri, namun ia bukan anggota kabinet. Di Finlandia, Sekretaris Negara adalah pejabat paling senior di bawah menteri pada tiap kementerian yang masa jabatannya sama dengan menteri yang membawahnya. Sedangkan di Belanda, Sekretaris Negara adalah anggota muda kabinet setingkat wakil menteri yang membidangi sebagian portofolio menteri atasannya, namun dia bertanggung jawab kepada parlemen. Di Indonesia, Sekretaris Negara adalah pejabat tinggi setingkat menteri yang bertugas memberikan dukungan teknis dan administrasi kepada presiden dan wakil presiden dalam menjalankan kekuasaan negara dan pemerintahan.

Evolusi Kewenangan

Sejak pertama kali didirikan pada tahun 1945 Sekretariat Negara Indonesia telah mengalami beberapa kali reorganisasi dan penyesuaian kedudukan, tugas, dan fungsinya, baik pada masa sistem pemerintahan parlementer maupun presidensial (Robinson Pangaribuan 1995). Namun

demikian, dalam sejarahnya ruang lingkup kewenangan dan kekuasaan Sekretariat Negara lebih ditentukan oleh kebutuhan dan kepentingan politik Presiden.

Pada awal berdirinya, Sekretariat Negara bertugas membantu Presiden dalam menjalankan tugas sehari-harinya. Sebagaimana yang ditentukan dalam Keppres No.16/1950, misalnya, Sekretariat Negara hanya bertugas memberi catatan pengantar pada dokumen yang hendak ditandatangani Presiden. Dalam masa demokrasi parlementer (1950 - 1959) dan demokrasi terpimpin (1959 - 1966), kewenangan Sekretariat Negara hanya terbatas pada menangani surat-surat Presiden yang berhubungan dengan masalah masyarakat, mengorganisasikan upacara-upacara kenegaraan, mengelola keuangan dan perjalanan dinas Presiden, mengatur hubungan dengan media, dan mengurus kebutuhan pribadi Presiden dan keluarganya.

Pada tahun 1966 MPRS mengeluarkan ketetapan yang memberikan peran baru kepada Sekretariat Negara, yaitu tidak sekedar pengatur acara kepresidenan namun akan dipimpin oleh seorang sekretaris negara yang bertugas membantu Presiden/Panglima Tertinggi ABRI dalam menjalankan kekuasaan negara.

Pada mulanya Presiden Suharto menyadari perlunya aparat birokrasi dan administrasi kepresidenan yang kompeten untuk membantunya. Pada awal Orde Baru, peran politik Sekretariat Negara tidaklah begitu besar. Baru setelah di bawah Alamsyah (1969 - 1972), Sekretariat Negara mengarah pada peran politik yang lebih penting. Di bawah Sudharmono (1972 - 1988), Sekretariat Negara meluaskan pengaruh politiknya di kancah politik nasional. Sekretariat Negara tidak hanya sebagai pelayan administrasi kepresidenan, namun juga melakukan analisa dan evaluasi terhadap semua rencana dan rekomendasi yang diajukan kepada Presiden. Karena itu, seringkali Sekretariat Negara dikenal sebagai mata, telinga, dan tangannya Presiden. Mantan Presiden Abdurrahman Wahid bahkan menyebutnya 'negara dalam negara'.

Pada masa Sudharmono, Sekretariat Negara memiliki fungsi:

1. sebagai kepanjangan tangan administratif Presiden, yaitu mengawasi aktivitas departemen dan lembaga pemerintah lainnya.
2. sebagai instrumen rekrutmen elite politik, terutama politisi sipil untuk mengimbangi dominasi militer.
3. sebagai instrumen bagi Presiden Suharto untuk mengontrol aktivitas bisnis dan ekonomi, diantaranya melakukan supervisi terhadap implementasi proyek pemerintah baik yang dibiayai dari APBN maupun dari bantuan presiden.

Pada masa Moerdiono, Sekretariat Negara tidak lagi menjalankan berbagai fungsi seperti pada masa Sudharmono, terutama fungsi sebagai *economic gatekeeper* dan rekrutmen elit politik. Misalnya, Tim Keppres 10 yang menangani pengadaan barang dan jasa pemerintah dibubarkan. Peran Sekretariat Negara dalam perumusan kebijakan pemerintah berkurang. Sekretariat Negara dikembalikan pada fungsinya semula, yaitu memberikan dukungan administrasi kepada Presiden.

Lalu yang sekarang menjadi pertanyaan adalah bagaimana seharusnya kedudukan dan fungsi Sekretariat Negara ditempatkan secara wajar dalam sistem pemerintahan kita? Apabila kita melihat praktik negara-negara lain sebagaimana dijelaskan di atas, ternyata fungsi kesekretariatan negara terdapat pada semua bentuk negara dan sistem pemerintahan, seperti pada negara federal dengan sistem presidensial (Argentina), negara kesatuan dengan sistem parlementer-monarki konstitusional (Belanda), negara kesatuan dengan sistem gabungan presidensial-parlementer (Perancis), dan pada negara federal dengan sistem parlementer-monarki konstitusional (Belgia). Namun demikian, kedudukan, luas kewenangan, dan fungsi sekretariat negara di negara-negara ini berbeda, sedikit banyak dipengaruhi oleh bentuk negara, sistem pemerintahan, kepentingan politik, dan manajemen pemerintahan dari pemerintah yang sedang berkuasa.

Secara teori konstitusional, pada negara federal dengan sistem presidensial peran politik Sekretariat Negara atau kantor kepresidenan lainnya tidaklah sekuat peran politik Sekretariat Negara atau kantor kepresidenan pada negara kesatuan dengan sistem presidensial. Hal ini karena pada negara federal dengan sistem presidensial kekuasaan Presiden atau Pemerintah Federal, dan karenanya kewenangan Sekretariat Negara atau Kantor Kepresidenan, bersifat reduktif (*reduced power*)—kekuasaan pemerintah federal merupakan sisa dari kekuasaan negara-negara bagian. Di pihak lain, pada negara kesatuan dengan sistem presidensial, kekuasaan terpusat pada presiden atau pemerintah pusat (*centralized power*), yang sebagian kekuasaan politiknya bisa ditransferkan ke pemerintah daerah (*devolved power*). Karenanya, pada negara semacam ini kewenangan dan peran politik Sekretariat Negara atau Kantor Kepresidenan cenderung kuat, contohnya Sekretariat Negara Indonesia pada masa Orde Baru.

Kekeliruan Konstitusional

Sesungguhnya dalam UUD 1945, sebagaimana dalam konstitusi-konstitusi negara dengan sistem pemerintahan presidensial seperti Amerika Serikat, tidak dinyatakan secara tegas dan eksplisit tentang pemisahan kekuasaan atau penyebutan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Karena, tidak seperti dalam sistem pemerintahan parlementer, dalam sistem pemerintahan presidensial sebenarnya tidak dikenal pemisahan kekuasaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan. Dalam Konstitusi India, misalnya, presiden memegang kekuasaan sebagai kepala negara; sedangkan, perdana menteri berperan sebagai kepala pemerintahan. Namun, seperti halnya dalam Konstitusi Amerika Serikat, dalam UUD 1945 kekuasaan kepala negara dan kepala pemerintahan melekat pada jabatan presiden. Kekuasaan itu bersifat dwitunggal—dua kekuasaan melekat dalam satu jabatan. Karenanya, dalam

kedua konstitusi tersebut tidak ditemukan pembedaan istilah atau jabatan antara kepala negara dan kepala pemerintahan.

Karena itu, pembedaan dan pemisahan kekuasaan presiden dalam struktur kelembagaan yang berbeda—sekretariat negara dan sekretariat kabinet—sesungguhnya tidaklah sesuai dengan hakekat dan struktur kekuasaan presiden dalam UUD 1945. Di Amerika Serikat, Argentina, Philipina, maupun di kebanyakan negara dengan sistem pemerintahan presidensial tidak dikenal pemisahan kekuasaan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan ke dalam dua struktur kelembagaan negara yang berbeda.

Namun demikian, dari berbagai keputusan presiden tentang kedudukan, tugas dan fungsi Sekretariat Negara sebagaimana terlihat dalam tabel, jelas pembuat keputusan atau presiden yang berkuasa waktu itu hendak memisahkan pelaksanaan kekuasaan negara dan kekuasaan pemerintahan ke dalam dua struktur lembaga negara yang berbeda. Sekretariat Negara, dalam keputusan-keputusan itu, bertugas memberikan dukungan staf dan administrasi kepada presiden sebagai kepala negara, sedangkan Sekretariat Kabinet memberikan dukungan staf dan administrasi kepada presiden sebagai kepala pemerintahan.

Tabel 1.
Perbandingan Legal-Formal Kedudukan dan Tugas
Sekretariat Negara 1972 - 2005

Dasar Hukum	Periode	Kedudukan	Tugas
Keppres No.30/1972	Sudharmono	Badan pusat yang merupakan wadah administrasi dari lembaga-lembaga pemerintah tingkat pusat yang tidak termasuk salah satu departemen	<ol style="list-style-type: none"> 1. Membantu Presiden dalam memperlancar pelaksanaan tugasnya yang bersangkutan dengan penyelenggaraan kekuasaan negara dan pemerintahan yang meliputi administrasi kenegaraan serta pemerintahan dalam arti luas. 2. Menyelenggarakan pelayanan administrasi dari lembaga-lembaga pemerintah non-departemen.

Dasar Hukum	Periode	Kedudukan	Tugas
Keppres No.62/1998	Akbar Tanjung	Lembaga pemerintah yang berkedudukan langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden	Memberi dukungan staf dan administrasi sehari-hari kepada Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara dan kepada Wakil Presiden
Keppres No.104/1998	Muladi	Lembaga pemerintah yang berkedudukan langsung di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden	Memberi dukungan staf dan pelayanan administrasi sehari-hari kepada Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara dan kepada Wakil Presiden
Keppres No.117/2000	Bondan Gunawan	Lembaga pemerintah yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden	Memberi dukungan staf dan pelayanan administrasi kepada Presiden selaku Kepala Negara dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan negara di bidang pemberdayaan sumber daya, dukungan kebijakan, hubungan lembaga negara, dan administrasi di lingkungan Sekretariat Negara
Perpres No.31/2005	Hatta Rajasa	Lembaga pemerintah yang dipimpin oleh Menteri Sekretaris Negara, berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden	Memberi dukungan teknis dan administrasi kepada Presiden dan Wakil Presiden dalam menyelenggarakan kekuasaan negara

Karena itu, secara konstitusional seharusnya tidak ada lagi pemisahan kekuasaan presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dalam dua struktur lembaga negara yang berbeda—Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet. Dengan kata lain, kedua lembaga negara tersebut harus dileburkan menjadi satu lembaga negara yang membantu presiden sebagai pemegang kekuasaan dwitunggal kepala negara dan kepala pemerintahan. Penamaan Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet sebagai lembaga negara, karenanya secara konstitusional keliru, dan sebaiknya tidak lagi digunakan.

Restrukturisasi Sekretariat Negara

Peleburan Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet dalam satu lembaga baru dengan nama baru yang mencerminkan kekuasaan dwitunggal tersebut haruslah dilakukan. Karena itu, kami mengusulkan nama yang tepat untuk lembaga kepresidenan yang baru itu adalah 'Kantor Presiden'. Kantor ini, seperti halnya kantor presiden Amerika Serikat, *the Executive Office of the President*, merupakan superstruktur yang membawahi kantor-kantor presiden lainnya. Tugas pokok dan fungsi kantor-kantor kepresidenan subordinat tersebut pada dasarnya membantu presiden dalam melaksanakan kekuasaan negara dan pemerintahan, dan tugas-tugas lainnya sebagai suatu kantor kepresidenan yang modern. Sekretariat Negara sebagai kantor kepresidenan subordinat namanya diganti menjadi 'Kantor Administrasi Kepresidenan', sedangkan Sekretariat Kabinet diganti menjadi 'Kantor Administrasi Pemerintahan'.

Namun demikian, apabila restrukturisasi Sekretariat Negara tersebut kemudian menimbulkan resistensi birokrasi maka opsi yang mungkin adalah tetap mempertahankan Sekretariat Negara namun dengan tugas pokok dan fungsinya yang 'baru'. Tugas pokok dan fungsi tersebut haruslah disesuaikan dengan struktur kekuasaan presiden dalam UUD 1945.

Karena itu, tugas pokok dan fungsi Sekretariat Negara adalah memberikan dukungan staf dan administrasi kepada presiden sebagai kepala negara dalam menjalankan kekuasaan negara. Kekuasaan presiden sebagai kepala negara sebenarnya secara implisit dapat dianalisis dari ketentuan dalam batang tubuh UUD 1945 maupun penjelasannya. Namun, kekuasaan tersebut juga dapat dilihat dalam sejarah praktek atau konvensi ketatanegaraan Indonesia atau negara-negara lain terutama pada negara dengan sistem pemerintahan presidensial.

Sebenarnya, dalam struktur kekuasaan UUD 1945 Presiden memiliki tiga jenis kekuasaan, yaitu sebagai kepala eksekutif (*executive power*), menjalankan sebagian kekuasaan legislatif (*legislative power*), dan menjalankan kekuasaan

negara sebagai kepala negara. Presiden sebagai kepala eksekutif atau pemegang kekuasaan pemerintahan dapat dilihat dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan, "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*", dan Pasal 5 ayat (2) yang menyebutkan, "*Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya*". Penjelasan UUD 1945 Pasal 4 dan Pasal 5 ayat (2) menyatakan bahwa, "*Presiden adalah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara. Untuk menjalankan undang-undang, ia mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah*". Peraturan pemerintah dan segala bentuk peraturan untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh pemegang kekuasaan legislatif pada dasarnya merupakan '*implementing atau executing legislation*' yang menjadi bagian kekuasaan eksekutif.

Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (2) menyiratkan kekuasaan presiden sebagai pemegang (sebagian) kekuasaan legislatif. Dalam Pasal 5 ayat (1) dinyatakan bahwa, "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*". Sedangkan dalam penjelasannya disebutkan, "*Kecuali executive power, Presiden bersama-sama Dewan Perwakilan Rakyat menjalankan legislative power dalam negara*". Kemudian Pasal 20 ayat (2) dinyatakan, "*Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama*". Dalam praktik pemerintahan Indonesia biasanya rancangan undang-undang itu berasal dari pemerintah.

Namun, praktik demikian juga terdapat pada negara-negara baik negara dengan sistem presidensial maupun negara dengan sistem parlementer. Di Amerika Serikat dan di Australia rancangan demikian disebut *government bill*. Jadi kekuasaan legislatif untuk mengajukan rancangan undang-undang dalam praktiknya dilakukan oleh kekuasaan eksekutif atau kepala pemerintahan. Di lain pihak, dalam praktik berbagai negara kekuasaan untuk mengesahkan rancangan undang-undang—di Amerika Serikat disebut *ratification* sedangkan di Inggris diberikan dalam bentuk *royal assent* oleh

ratu—biasanya dilakukan oleh kepala negara. Dalam UUD 1945 kekuasaan demikian disebutkan dalam Pasal 20 ayat (4) yang menyatakan, "*Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang*".

Presiden sebagai kepala negara yang menjalankan kekuasaan negara sebenarnya dijelaskan dalam penjelasan UUD 1945. Dalam penjelasan dinyatakan bahwa, "*Kekuasaan presiden dalam pasal-pasal ini [pasal-pasal 10, 12, 13, 14, 15] ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara*". Dalam praktik negara-negara (sebagian) kekuasaan demikian, seperti yang akan disebutkan di bawah, memang sudah lazim menjadi kekuasaan kepala negara.

Lalu tugas pokok dan fungsi apakah yang seharusnya dijalankan oleh Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet untuk membantu Presiden dalam menjalankan kekuasaan negara dan kekuasaan pemerintahan berdasarkan UUD 1945? Dari analisis di atas maka tugas pokok dan fungsi Sekretariat Negara adalah memberikan dukungan staf dan administrasi kepada Presiden sebagai *kepala negara dalam menjalankan kekuasaan negara*, yaitu terkait dengan kekuasaan Presiden dalam hal:

1. pemegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara (Pasal 10)
2. menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12)
3. mengangkat duta dan konsul (Pasal 13 ayat (1))
4. memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi (Pasal 14)
5. memberi gelaran, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan (Pasal 15)
6. mengesahkan rancangan undang-undang (Pasal 20 ayat (4)).

Selanjutnya, mengacu kepada Pasal 4 dan Pasal 5 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara maka Menteri/Sekretaris Negara membidangi urusan tertentu yang berkaitan dengan koordinasi dan sinkronisasi kebijakan kesekretariatan negara dalam rangka membantu

Presiden menjalankan kekuasaannya sebagai kepala negara. Seperti layaknya seorang sekretaris ia diantaranya berperan sebagai *office coordinator* atau *office manager* dari kantor kepala negara.

Sedangkan tugas pokok dan fungsi Sekretariat Kabinet adalah memberikan dukungan staf dan administrasi kepada Presiden selaku *kepala eksekutif dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan*, yaitu terkait dengan kekuasaan Presiden dalam hal:

1. pengelolaan kekuasaan pemerintahan; dan,
2. penyiapan rancangan peraturan perundang-undangan.

Karena itu, seorang Sekretaris Kabinet, sesuai dengan Pasal 4 dan Pasal 5 Undang-undang Nomor 39 tahun 2008, membidangi urusan pemerintahan yang berkaitan dengan koordinasi dan sinkronisasi kebijakan kesekretariatnegeraan² dalam rangka memberikan dukungan staf dan administrasi kepada Presiden dalam menjalankan kekuasaannya sebagai kepala pemerintahan. Namun berbeda dengan sekretaris negara, sekretaris kabinet berperan sebagai *office coordinator* atau *office manager* dari kantor kepala pemerintahan.

Namun demikian, sesuai dengan prinsip-prinsip efisiensi, efektifitas dan demi tercapainya kesinambungan, keserasian, keterpaduan pelaksanaan tugas, dan peningkatan kinerja sebagaimana disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008, maka dengan mengacu kepada Pasal 6 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet tidak harus atau

² Ketentuan Pasal 5 ayat (3) Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menyebutkan urusan pemerintahan di antaranya meliputi kesekretariatan negara haruslah diartikan secara luas, yaitu urusan kesekretariatnegeraan dalam rangka memberikan dukungan staf dan administrasi kepada Presiden dalam menjalankan kekuasaannya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Karena itu, di dalamnya mencakup fungsi dan kewenangan Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet.

tidak perlu dibentuk menjadi suatu kementerian sendiri. Untuk memenuhi prinsip-prinsip seperti yang disebutkan dalam Pasal 18 ayat (2) itu Sekretariat Negara dan Sekretariat Kabinet sebaiknya secara struktural terintegrasi dan dipimpin oleh seorang Menteri Sekretaris Negara yang juga merangkap sebagai Sekretaris Kabinet.[]

