

**SKRIPSI**

**PELAKSANAAN PEMBINAAN AGAMA KATOLIK OLEH  
KEMENTERIAN AGAMA DI KOTA MAKASSAR**



**OLEH**

**FELICIETA YOFANKA ROBERT  
B11181563**

**DEPARTEMEN HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

**HALAMAN JUDUL**

**PELAKSANAAN PEMBINAAN AGAMA KATOLIK OLEH  
KEMENTERIAN AGAMA DI KOTA MAKASSAR**

**OLEH**

**FELICIETA YOFANKA ROBERT  
B11181563**

**SKRIPSI**

Diajukan Sebagai Tugas Akhir Dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana  
Pada Program Studi Hukum Administrasi Negara

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

**PENGESAHAN SKRIPSI**

**PELAKSANAAN PEMBINAAN AGAMA KATOLIK OLEH  
KEMENTERIAN AGAMA DI KOTA MAKASSAR**

Disusun dan diajukan oleh:

**FELICIETA YOFANKA ROBERT  
B11181563**

Telah Dipertahankan Dihadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk  
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana  
Program Studi Hukum Administrasi Negara  
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin  
Pada Hari ....., Januari 2024  
Dan Dinyatakan Diterima

**Panitia Ujian**

**Ketua**

**Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H., M.H**  
NIP. 196108281987031003

**Sekretaris**

**Ariani Arifin, SH., MH**  
NIP. 198306052006042003

**A.n. Dekan**

**Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum**



**Dr. Muhammad Iham Arisaputra, S.H., M.Kn**  
NIP. 198408182010121005

## PERSETUJUAN PEMBIMBING

Menerangkan bahwa Skripsi dari mahasiswa :

Nama	:	Felicieta Yofanka Robert
Nomor Induk Mahasiswa	:	B0111 18 1563
Peminatan	:	Hukum Administrasi Negara
Departemen	:	Departemen Hukum Administrasi Negara
Judul	:	Pelaksanaan Pembinaan Agama Katolik Oleh Kementerian Agama di Kota Makassar

Telah diperiksa dan disetujui untuk di ajukan pada ujian Skripsi

Makassar, November 2023

**Pembimbing Utama**



**Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H.,M.H**  
**NIP. 196108281987031003**

**Pembimbing Pendamping**



**Ariani Arifin, SH.,MH**  
**NIP. 198306052006042003**



KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,  
RISET, DAN TEKNOLOGI

UNIVERSITAS HASANUDDIN

FAKULTAS HUKUM

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan  
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

**PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI**

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : FELICIETA YOFANKA ROBERT  
N I M : B011181563  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Departemen : Hukum Administrasi Negara  
Judul Skripsi : Pelaksanaan Pembinaan Agama Katholik Oleh Kementerian Agama di Kota Makassar

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Januari 2024



## PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Felicieta Yofanka Robert

Nomor Induk Mahasiswa : B0111 18 1563

Judul : Pelaksanaan Pembinaan Agama Katolik  
Oleh Kementerian Agama di Kota Makassar

Bahwa benar ada Karya Ilmiah Saya dan bebas dari Plagiarisme (duplikasi). Demikianlah Surat Pernyataan ini dibuat, jika dikemudian hari ditemukan bukti ketidakeaslian atas Karya Ilmiah ini maka Saya bersedia mempertanggungjawabkan sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 21 September 2023



Felicieta Yofanka Robert

## ABSTRAK

FELICIETA YOFANKA ROBERT (B0111181563), dengan judul "*Pelaksanaan Pembinaan Agama Katolik Oleh Kementerian Agama di Kota Makassar*". Di bawah bimbingan *Andi Pangerang Moenta* selaku Pembimbing Utama dan *Ariani Arifin* selaku Pembimbing Pendamping.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan pembinaan agama katolik oleh Kementerian Agama di Kota Makassar. Penelitian ini juga untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pembinaan agama katolik oleh Kementerian Agama di Kota Makassar.

Metode penelitian yang digunakan adalah empiris. Teknik pengumpulan data adalah melalui studi lapangan dan studi kepustakaan. Data terdiri dari data primer dan data sekunder.

Hasil penelitian yakni, (1) Pelaksanaan Pembinaan Agama Katolik oleh Kementerian Agama di Kota Makassar dilaksanakan melalui Penyuluh yang disediakan oleh Kanwil Kementerian Agama Kota Makassar. Kehadiran penyuluh agama dimaksudkan sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas pelayanan bagi umat beragama, agar terwujud kehidupan masyarakat beragama di Indonesia yang aman, tentram, dan penuh toleransi. Penyuluh agama merupakan ujung tombak kementerian agama dalam pelaksanaan tugas dan fungsi pembinaan umat beragama demi peningkatan kualitas kehidupan keagamaan masyarakat. Penyuluh agama berposisi sebagai garda terdepan dalam hal pembinaan kerukunan umat beragama. (2) Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pembinaan agama katolik oleh Kementerian Agama di Kota Makassar terdiri dari 2 faktor yakni: pertama, keterbatasan guru agama katolik di tiap sekolah Kota Makassar. Kedua, tidak ada unit khusus yang fokus melakukan pembinaan. Selain hambatan tersebut, juga terdapat 4 tantangan yang dihadapi oleh penyuluh yakni: pertama, keterbatasan pemahaman agama. Kedua, adanya paham-paham radikal. Ketiga, kurangnya partisipasi Masyarakat. Keempat, perbedaan pandangan dalam agama.

**Kata Kunci:** Agama Katolik; Kementerian Agama; Pembinaan

## ABSTRACT

FELICIETA YOFANKA ROBERT (B0111181563), with the title "*Implementation of Catholic Religious Development by the Ministry of Religion in Makassar City*". Under the guidance by *Andi Pangerang Moenta* and *Ariani Arifin*.

This research aims to determine the implementation of Catholic religious formation by the Ministry of Religion in Makassar City. This research is also to determine the factors that influence the implementation of Catholic religious formation by the Ministry of Religion in Makassar City.

The research method used is empirical. Data collection techniques are through field studies and literature studies.

Data consists of primary data and secondary data. The results of the research are, (1) The implementation of Catholic Religious Development by the Ministry of Religion in Makassar City is carried out through Counselors provided by the Regional Office of the Ministry of Religion of Makassar City. The presence of religious instructors is intended as an effort to improve the quality of services for religious communities, so that the life of religious communities in Indonesia is safe, peaceful and full of tolerance. Religious instructors are the spearhead of the Ministry of Religion in carrying out the duties and functions of developing religious communities in order to improve the quality of religious life in society. Religious instructors have a position as the front guard in fostering religious harmony. (2) The factors that influence the implementation of Catholic religious formation by the Ministry of Religion in Makassar City consist of 2 factors, namely: first, the limitations of Catholic religious teachers in each school in Makassar City. Second, there is no special unit that focuses on coaching. Apart from these obstacles, there are also 4 challenges faced by instructors, namely: first, limited understanding of religion. Second, there are radical ideas. Third, lack of community participation. Fourth, differences in religious views.

**Keywords:** Catholicism; Coaching; Ministry of Religion

## DAFTAR ISI

	<b>Halaman</b>
<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>PENGESAHAN SKRIPSI.....</b>	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING .....</b>	<b>iii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN TULISAN.....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>vii</b>
<b>DAFTAR GAMBAR .....</b>	<b>ix</b>
<b>DAFTAR TABEL .....</b>	<b>x</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	9
D. Kegunaan Penelitian.....	9
E. Keaslian Penelitian .....	10
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>14</b>
A. Tinjauan Umum Mengenai Kewenangan .....	14
B. Tinjauan Umum Mengenai Pemerintah.....	16
C. Tinjauan Umum Mengenai Sistem Presidensial.....	17
D. Tinjauan Umum Mengenai Kementerian Agama.....	27
E. Mengatur Kebijakan yang Berkaitan Dengan Agama.....	35
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>37</b>

A. Tipe Penelitian.....	37
B. Lokasi Penelitian.....	37
C. Populasi dan Sampel Penelitian .....	38
D. Jenis Dan Sumber Data.....	39
E. Teknik Pengumpulan Data.....	39
F. Analisis Data.....	40
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>41</b>
A. Pelaksanaan Pembinaan Agama Katolik oleh Kementerian Agama di Kota Makassar.....	41
B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Pelaksanaan Pembinaan Agama Katolik oleh Kementerian Agama di Kota Makassar.....	66
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>83</b>
A. Kesimpulan.....	83
B. Saran.....	84
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>85</b>

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1: Statistik jumlah rumah ibadah tiap agama di Sulawesi Selatan.....	42
Gambar 2: Jumlah Penyuluh Agama PNS agama Katolik menurut jenis kelamin dan kualifikasi Pendidikan .....	46
Gambar 3: Jumlah Penyuluh Agama Non PNS menurut Agama .....	48
Gambar 4: Jumlah Sasaran Bimbingan Penyuluh Agama menurut Agama .....	50
Gambar 5: Jumlah kegiatan dialog intern umat beragama menurut agama .....	54

## DAFTAR TABEL

Tabel 1: Statistik jumlah rumah ibadah tiap agama di Sulawesi Selatan.....	42
Tabel 2: Jumlah Penyuluh Agama PNS agama Katolik menurut jenis kelamin dan kualifikasi Pendidikan .....	46
Tabel 3: Jumlah Penyuluh Agama Non PNS menurut Agama .....	48
Tabel 4: Jumlah Sasaran Bimbingan Penyuluh Agama menurut Agama .....	50
.....	
Tabel 5: Jumlah kegiatan dialog intern umat beragama menurut agama .....	54
.....	

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Setiap negara membutuhkan sistem pemerintahan sebagai instrumen kenegaraan dalam rangka mewujudkan tujuan masing – masing negara, demikian halnya dengan negara Indonesia, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) merupakan negara yang berbentuk kesatuan yang berbentuk republik,<sup>1</sup> di mana dalam menjalankan roda kehidupan berbangsa dan bernegara dipimpin oleh seorang presiden sebagai kepala negara yang sekaligus juga sebagai kepala pemerintahan. Presiden merupakan salah satu aktor penting penggerak roda kehidupan ketatanegaraan untuk mewujudkan tujuan bernegara sebagaimana yang tertuang dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945 alinea ke-IV, yakni memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, melindungi segenap bangsa Indonesia, serta berpartisipasi aktif dalam mewujudkan ketertiban dunia<sup>2</sup>.

Sistem presidensialisme semakin dipraktikkan secara lebih kuat pada masa Orde Baru. Presiden Soeharto, yang menerima mandat memerintah pada 1966, tidak lama setelah menerima Surat Perintah 11 Maret 1966, memperkuat sistem presidensial yang hampir mirip dengan era Demokrasi

---

<sup>1</sup> Pasal 1 ayat 1 *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*,

<sup>2</sup> *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, “Tepatnya pada alinea ke IV”.

Terpimpin era Soekarno. Hubungan antara eksekutif dengan legislatif begitu kuat yang mana legislatif diisi oleh mayoritas dari partai pendukung pemerintah yakni Golongan Karya (Golkar) dan fraksi Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI). Jika pada era Presiden Soekarno terdapat konflik-konflik baik dari luar maupun dalam negeri, di era Presiden Soeharto cenderung stabil bahkan nyaris tidak ada krisis politik karena adanya peran tentara dalam menjaga stabilitas dan keamanan, dalam bentuk Dwi Fungsi ABRI.<sup>3</sup> Di era Orde Baru ini, presiden dipilih oleh MPR.

Memasuki era Reformasi pada 1998 yang diawali dengan pengunduran diri Presiden Soeharto dan B.J Habibie naik menjadi presiden memunculkan harapan agar tidak terjadi lagi otoriterianisme. Reformasi politik pada era Presiden Habibie menjadwalkan pemilu yang demokratis di tahun 1999. Pemilu tahun 1999 diikuti oleh 48 partai politik berkembang dari era Orde Baru yang hanya ada 3 partai politik. Lahirnya undang-undang partai politik, pemilu, dan kedudukan MPR, DPR, DPD yang disahkan pada tahun 1999.<sup>4</sup> Pada era Presiden Abdurrahman Wahid reformasi dalam politik mengalami berbagai perubahan salah satunya adalah mengurangi peran perwira TNI di dalam perpolitikan. Era Presiden Abdurrahman Wahid menginisiasi perdamaian konflik antara Indonesia dengan Gerakan Aceh Merdeka (GAM) di Aceh dan

---

<sup>3</sup> Sarah Nuraini Siregar, "*Sistem Presidensial Indonesia dari Soekarno Ke Jokowi*", AIPI, Jakarta, 2018, hlm. 157

<sup>4</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, PT Gramedia, Jakarta, 2008, hlm. 134

Organisasi Papua Merdeka (OPM). Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam mendapat status otonomi khusus dan berhak menjalankan syariat Islam di wilayah tersebut.<sup>5</sup> Hubungan antara eksekutif dengan legislatif di era ini memburuk salah satu alasannya adalah Presiden sering mengganti anggota menteri Kabinet Persatuan Nasional tanpa alasan yang jelas, membubarkan Departemen Sosial dan Departemen Penerangan, Pencabutan TAP MPRS Nomor XXV Tahun 1966 tentang pelarangan PKI dan pelarangan penyebaran ajaran komunisme.<sup>6</sup> Pada tahun 2001, Presiden Abdurrahman Wahid dimakzulkan oleh legislatif yakni MPR.<sup>7</sup>

Pada era Presiden Megawati Soekarnoputri, check and balances lembaga eksekutif dan legislatif mengalami peningkatan dan peran DPR kembali menguat. Kebijakan yang dikeluarkan oleh Presiden Megawati kerap terganjal oleh DPR yang menggunakan hak interpelasi beberapa contoh kebijakan diantaranya adalah kasus lepasnya dua pulau yakni Sipadan dan Ligitan, kunjungan presiden ke Timor Leste sebagai negara merdeka. Di era Susilo Bambang Yudhoyono pada periode 2004-2014 cenderung lebih demokratis karena pemilihan umum pada tahun 2004 merupakan pemilu secara langsung dipilih oleh rakyat baik eksekutif maupun legislatif. Era Presiden SBY juga cenderung mampu meminimalisir konflik-konflik komunal

---

<sup>5</sup> Sarah Nuraini Siregar, "*Sistem Presidensial Indonesia dari Soekarno Ke Jokowi*", AIPI, Jakarta, 2018, hlm 262

<sup>6</sup> *Ibid*

<sup>7</sup> *Ibid*

yang sebelumnya konflik-konflik tersebut merebak ke masyarakat. Selain itu MPR dan DPR bekerja tanpa adanya konflik dengan eksekutif.

Dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan yang berdasarkan konstitusi, maka presiden dibantu oleh wakil Presiden dan Menteri-Menteri negara Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945, artinya ada kekuasaan pemerintahan negara yang menurut undang-undang dan ada pula kekuasaan pemerintahan negara yang tidak menurut undang-undang khusus terkait kementerian negara presiden mempunyai hak eksklusif atau hak prerogatif dalam hal mengangkat Menteri-Menteri maupun memberhentikan Menteri-Menteri Negara. Menteri-Menteri yang diangkat oleh presiden yang selanjutnya akan menjalankan tugas-tugas kenegaraan adalah pembantu presiden yang memimpin kementerian. Dengan adanya Menteri-menteri yang memimpin kementerian ini maka tentu harapannya adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagaimana yang telah diamanatkan di dalam UUD NRI Tahun 1945 sebagai kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dalam konteks pemerintahan Indonesia khususnya terkait dengan Lembaga kementerian, maka Menteri-menteri diangkat dan juga diberhentikan oleh presiden, sehingga dalam konteks pertanggungjawaban, maka Menteri-menteri akan mempertanggungjawabkan kinerja kementerian yang dipimpinnya kepada presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan.

Jika menelusuri kajian teoritis, maka pada dasarnya Lembaga kementerian adalah Lembaga yang berada dalam bagian kekuasaan eksekutif yakni berada dibawah Presiden, sehingga dalam menjalankan kewenangan kementerian yang merupakan Lembaga yang dari segi fungsi merupakan organ pembantu Presiden. Oleh karena itu pucuk koordinasi berada pada presiden. Setiap keputusan yang dikeluarkan presiden harus dipatuhi oleh Menteri sehingga setiap tindakan Menteri selalu bersinergi dan seirama dengan presiden selaku kepala pemerintahan.

Negara menjadi alat dari masyarakat yang memiliki kekuasaan untuk mengatur hubungan-hubungan antar manusia dalam masyarakat dan juga mengatur tanda-tanda kekuasaan dalam masyarakat. Negara juga memiliki fungsi menetapkan aturan-aturan dan batasan dimana kewenangan atau kekuasaan dan diterapkan di dalam dunia nyata baik oleh perseorangan, kelompok, golongan, ataupun oleh penguasa negara itu sendiri.<sup>8</sup> Harold Laski seperti yang dikutipkan dalam buku Miriam Budiardjo, menyatakan bahwa negara adalah

Suatu masyarakat yang diintegrasikan karena memiliki wewenang yang bersifat memaksa dan yang secara sah lebih berkuasa dari pada individu atau kelompok yang merupakan bagian dari masyarakat. Masyarakat adalah suatu kelompok manusia yang hidup dan bekerja sama untuk dapat memenuhi terkabulnya keinginan mereka bersama. Masyarakat merupakan negara kalua cara hidup yang harus ditaati baik oleh individu maupun asosiasi-asosiasi ditentukan oleh suatu wewenang yang bersifat memaksa dan mengikat.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> *ibid*

<sup>9</sup> *ibid*

Dalam usahanya mengatur kewenangan dan kekuasaan dalam suatu negara inilah sebuah konsep yang disebut pemerintah muncul.<sup>10</sup> Kata pemerintah dan pemerintahan terdapat perbedaan makna, pemerintah lebih terkait tentang perbuatan dan pelaksanaan keputusan yang sudah dibuat, sedangkan pemerintahan lebih terkait dengan segala aktivitas yang dilakukan oleh orang-orang yang berkuasa di negara tersebut untuk mencapai tujuan dari negara tersebut. Dalam pengertian ini, secara sempit fungsi dari adanya suatu pemerintah berarti terkait dengan aktor di Lembaga eksekutif yakni kepala pemerintahan beserta jajaran para Menteri di dalam Kabinet, tetapi secara umum berarti seluruh aparat atau jajaran di dalam pemerintah baik eksekutif, legislatif, yudikatif melaksanakan tugasnya di bidangnya masing-masing.<sup>11</sup> Dengan berpedoman pada pengertian yang luas itulah sistem pemerintahan pada sebuah negara mempunyai arti penting, yakni suatu tatanan utuh yang terdiri dari beberapa komponen pemerintahan yang saling berkaitan dan saling memengaruhi dalam tugas dan fungsi untuk memerintah.<sup>12</sup>

Salah satu sistem pemerintahan yang dikenal dalam politik modern adalah sistem pemerintahan presidensial. Negara Indonesia dan Turki, dengan

---

<sup>10</sup> Ramlan Surbakti, *“Memahami Ilmu Politik”*, PT Gramedia, Jakarta, 2010, hlm 214

<sup>11</sup> *Ibid*

<sup>12</sup> Teuku Saiful Bahri Johan, *Hukum Tata Negara dan Administrasi Negara Dalam Tataran Reformasi Ketatanegaraan Indonesia* Deepublish, Yogyakarta, hlm. 249.

sejarah perjalanan dan dinamika yang berbeda-beda, menerapkan sistem pemerintahan presidensial.

Menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden, sehingga seluruh menteri bertanggungjawab kepada presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Dalam kajian teoretis kedudukan menteri berada di ranah eksekutif, yakni sebagai bawahan presiden yang membantu melaksanakan tugas-tugas presiden. Oleh karena itu pucuk koordinasi berada pada presiden. Setiap keputusan yang dikeluarkan presiden harus dipatuhi oleh menteri sehingga setiap tindakan menteri selalu bersinergi dengan presiden.

Dalam praktik pemerintahan Indonesia, presiden mengangkat menteri koordinator untuk membawahi menteri-menteri sesuai bidangnya. Pada pokoknya kementerian koordinator melakukan sinkronisasi dan koordinasi urusan kementerian. Sehingga seluruh menteri harus sejalan dengan kementerian koordinatornya. Dengan kata lain lembaga kepresidenan yang terdiri dari Presiden dan Wakil Presiden, Kementerian Koordinator, dan Kementerian memiliki sinergitas dalam setiap kebijakan yang dikeluarkan. Namun pelaksanaan sinergitas Presiden dan Wakil Presiden, Menko, dan Menteri belum terlaksana dengan baik. Kemudian koordinasi juga akan terkait kebijakan-kebijakan yang akan dikeluarkan.

Setiap peraturan (kebijakan) yang dikeluarkan oleh para menteri membutuhkan koordinasi sehingga tidak mengalami konflik norma. Mengenai

wewenang dan mekanisme koordinasi presiden dan wakil presiden dan Kementerian Agama masih membutuhkan kajian yang lebih komprehensif.

Kementerian Agama bertugas untuk menyelenggarakan fungsi pemerintahan dalam pembimbingan dan pengelolaan fungsi administratif dari kegiatan keagamaan di Indonesia dan menyelenggarakan pemerintahan dalam bidang Agama. Salah satu tugas Kementerian agama Republik Indonesia, yakni melakukan pembinaan terhadap semua agama yang diakui di Indonesia, termasuk Agama Katolik. Pada penelitian ini, Penulis akan fokus melakukan penelitian terhadap pembinaan yang dilakukan terhadap agama Katolik.

Pembinaan terhadap semua agama, khususnya agama Katolik menjadi penting dalam kehidupan beragama di negara yang penuh dengan pluralisme. Oleh karena itu, pada Penelitian ini, Penulis akan memfokuskan untuk melihat pembinaan oleh Kementerian Agama bagi pemeluk agama Katolik khususnya di Kota Makassar. Adapun judul penelitian dalam skripsi ini adalah "Pelaksanaan Pembinaan Agama Katolik Oleh Kementerian Agama di Kota Makassar".

## **B. Rumusan Masalah**

Adapun rumusan masalah dalam penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan pembinaan agama katolik oleh Kementerian Agama di Kota Makassar?
2. Bagaimana faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pembinaan agama katolik oleh Kementerian Agama di Kota Makassar?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan pembinaan agama katolik oleh Kementerian Agama di Kota Makassar.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pembinaan agama katolik oleh Kementerian Agama di Kota Makassar.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Adapun kegunaan atau manfaat penelitian yang diharapkan oleh penulis dalam penelitian ini antara lain sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis:
  - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran terkait pembinaan Agama Katolik oleh Kementerian Agama di Kota Makassar.
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah dan memperkaya khazanah intelektual dan kepustakaan ilmu hukum dalam

memahami tentang pembinaan Agama Katolik oleh Kementerian Agama di Kota Makassar.

2. Manfaat Praktis:

- a. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi masyarakat dalam memahami pembinaan Agama Katolik oleh Kementerian Agama di Kota Makassar.
- b. Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan acuan dalam memecahkan persoalan tentang pembinaan Agama Katolik oleh Kementerian Agama di Kota Makassar.

**E. Keaslian Penelitian**

Penulisan hukum dengan judul “Pelaksanaan Pembinaan Agama Katolik Oleh Kementerian Agama di Kota Makassar” adalah asli dan dilakukan oleh peneliti sendiri berdasarkan buku-buku, majalah ilmiah, jurnal, peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta fakta-fakta sosial yang terjadi. Sebagai perbandingan dapat dikemukakan beberapa hasil penelitian oleh beberapa peneliti terdahulu sebagai berikut:

1. Skripsi oleh Elvira Wulandari, Prodi Hukum Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, Tahun 2016, dengan judul “Implementasi Kewenangan Kementerian Agama Republik Indonesia Terhadap Penetapan Kuota Ibadah Haji (Studi Pada Kantor Kementerian Agama Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan)”. Skripsi ini membahas

mengenai (1) Bagaimanakah Implementasi Penetapan Kuota Haji di kota Makassar: (2) Apakah penetapan kuota haji di kota Makassar telah sejalan dengan prinsip adil dan proporsional.

Hasil penelitian skripsi ini menunjukkan bahwa Implementasi Penetapan Kuota Haji di Kota Makassar tahun 2015 belum terlaksana dengan baik karena tidak seimbangnya antara pendaftar calon jemaah haji dengan batasan kuota haji yang ditetapkan setiap tahun sehingga sebagian calon jemaah haji harus menunggu/mengantri 10 tahun atau lebih untuk diberangkatkan, serta penerapan Prinsip adil dan proporsional yang dijalankan Kementerian Agama dalam penetapan kuota haji di kota Makassar belum sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku, termasuk UU No. 13 Tahun 2008 tentang Penyelenggaraan ibadah haji, karena belum jelasnya syarat dan prosedurnya pemberangkatannya, terdapat beberapa calon jemaah haji yang mengantri hanya 2 tahun sudah dapat diberangkatkan namun ada pula yang sampai menunggu bertahun-tahun untuk dapat diberangkatkan.

2. Skripsi oleh Setyabudhi Wahyu Hidayat, Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Negeri Semarang, Tahun 2019, dengan judul “Perbandingan Kewenangan Dan Tugas Kementerian Agama Republik Indonesia Dengan Diyanet Isleri Baskanligi Turki Dalam Mengatur Kehidupan Beragama”. Skripsi ini membahas mengenai (1) Bagaimana perbandingan tugas dan kewenangan Kementerian Agama

Republik Indonesia dan Diyanet İşleri Başkanlığı Turki sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku; (2) Bagaimana perbandingan struktur kelembagaan Kementerian Agama Republik Indonesia dan Diyanet İşleri Başkanlığı Turki.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa tugas dan kewenangan kedua lembaga dalam mengatur kehidupan beragama disusun secara terstruktur sesuai dengan konstitusi dan komposisi masyarakat di kedua negara. Kementerian Agama Republik Indonesia mengatur semua agama yang ada di Indonesia secara keseluruhan. Selain itu Kementerian Agama Republik Indonesia mengatur berbagai bidang keagamaan seperti adanya Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal (BPJPH) hingga adanya Pusat Kerukunan Umat Beragama untuk mewadahi keragaman masyarakat Indonesia. Diyanet İşleri Başkanlığı Turki hanya mengatur kehidupan beragama masyarakat Islam Sunni di Turki. Namun demikian pengaturan kehidupan beragama di Turki dilakukan secara rinci dari pengaturan tingkat nasional hingga tempat-tempat ibadah di tiap daerah.

Berbeda dengan penelitian diatas, penelitian ini difokuskan pada hubungan kewenangan kementerian agama dalam sistem presidensial. Pada penelitian ini, penulis fokus membahas terkait 2 (dua) pokok permasalahan yaitu (1) pelaksanaan pembinaan agama katolik oleh Kementerian Agama di

Kota Makassar; (2) bagaimana faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan pembinaan agama katolik oleh Kementerian Agama di Kota Makassar.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Tinjauan Umum Mengenai Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif administratif. Kewenangan yang biasanya terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.<sup>13</sup>

Dalam literature ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa "ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah" (*the rule and the ruled*).<sup>14</sup>

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan antara kewenangan

---

<sup>13</sup> Prajudi Atmosudirjo, "*Hukum Administrasi Negara*", Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm.78

<sup>14</sup> Miriam Budiardjo, "*Dasar-dasar Ilmu Politik*", Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 35-36

(*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtshevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang - undangan.<sup>15</sup> Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Bagir Manan mengemukakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Di dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Di dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregelen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertical berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam suatu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

---

<sup>15</sup> *Op.cit, hlm. 78*

## **B. Tinjauan Umum Mengenai Pemerintah**

Istilah sistem pemerintahan berasal dari gabungan dua kata “sistem” dan “pemerintahan”. Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antar bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu.<sup>16</sup>

Pemerintahan dalam arti luas adalah segala sesuatu yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri. Jadi tidak diartikan sebagai pemerintahan yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk legislatif dan yudikatif, sehingga sistem pemerintahan adalah pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan - kekuasaan negara itu, dalam rangka kepentingan rakyat.<sup>17</sup>

Dalam ilmu negara umum (*algemeine staatslehre*) yang dimaksud dengan sistem pemerintahan ialah sistem hukum ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun republik, yaitu mengenai hubungan antar

---

<sup>16</sup> Moh. Kusnadi dan Harmaily Ibrahim, “*Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*”, PT Gramedia, Jakarta 2010, hlm. 171

<sup>17</sup> *Ibid*

pemerintah dan badan yang mewakili rakyat. Ditambahkan Mahfud MD, sistem pemerintahan dipahami sebagai sebuah sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara.<sup>18</sup> Senada dengan pendapat para ahli tersebut, Jimly Asshiddiqie<sup>19</sup> mengemukakan, sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif.

### **C. Tinjauan Umum Mengenai Sistem Presidensial**

Menurut sistem ini presiden (eksekutif) memiliki kekuasaan yang kuat, karena selain kepala negara presiden juga sebagai kepala pemerintahan yang sekaligus mengetuai kabinet (dewan menteri). Oleh karena itu agar tidak menjurus kepada diktatorisme, maka diperlukan *check and balances*, antara lembaga tinggi negara, inilah yang kemudian disebut dengan *cheking power with power*. Konsep senada juga dikemukakan oleh sistem presidensial menempatkan presiden sebagai kepala negara sekaligus menjadi kepala eksekutif. Presiden bukan dipilih oleh parlemen, tetapi bersama parlemen dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Karena itu presiden tidak bertanggungjawab kepada parlemen, sehingga presiden dan kabinetnya tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen. Sebaliknya presiden pun

---

<sup>18</sup> Saldi Isra, "*Pengeseran Fungsi Legislatif*", Rajawali Pers, Jakarta 2010, hlm. 23

<sup>19</sup> Jimly Asshiddiqie, "*Pokok-Pokok Hukum tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*", Buana ilmu, Jakarta 2007, hlm. 311

tidak membubarkan parlemen. Kedua lembaga ini melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan konstitusi dan berakhir masa jabatannya.<sup>20</sup>

Lebih lanjut dalam sistem pemerintahan presidensial menempatkan eksekutif dan legislatif adalah sama. Dalam melaksanakan tugasnya presiden sebagai kepala eksekutif (pemerintahan) dan sekaligus sebagai kepala negara memilih dan mengangkat menteri–menteri sebagai pembantu presiden. Menteri–menteri tersebut tidak bertanggungjawab kepada badan legislatif seperti yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer, melainkan kepada presiden yang telah memilih dan mengangkatnya.<sup>21</sup>

Alan R. Ball menamakan sistem pemerintahan presidensial itu sebagai the presidential type of government. Sedangkan C.F. Strong memberi nama the non parliamentary atau *the fixed executive*. Sementara itu R. Kranenburg dalam bukunya Political Theory menggunakan istilah “pemerintahan perwakilan rakyat dengan pemisahan kekuasaan”. Jadi setidaknya-tidaknya ada tiga istilah yang digunakan untuk menyebut sistem pemerintah presidensial yaitu :

1. *Presidential type of government* (pemerintahan dengan tipe presidensial).

---

<sup>20</sup> Sarundajang, S.H, “*Babak Baru Sistem Pemerintahan*”, Kata Hasta Pustaka, Jakarta, hlm. 35

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 36-37

2. *Non parliamentary* (non parlementer) atau *fixed executive* (jabatan eksekutif yang pasti).
3. *Separation of power* (sistem pemisahan kekuasaan).

Menurut S.L Witman dan J.J Wuest dalam mengemukakan empat ciri dan syarat sistem pemerintahan presidensial, yaitu:

1. *It is based upon the separation of power principle.*
2. *The executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he loses the support of the majority of its membership.*
3. *There is no mutual responsibility between the president and his cabinet, the latter is wholly responsible to the chief executive.*
4. *The executive is chosen by the electorate.*

Dari uraian diatas, maka dapat dikemukakan beberapa ciri – ciri sistem pemerintahan presidensial, yaitu :<sup>22</sup>

1. Presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan.
2. Presiden tidak dipilih oleh badan perwakilan tetapi oleh dewan pemilih dan belakangan peranan dewan pemilih tidak tampak lagi sehingga dipilih oleh rakyat.
3. Presiden berkedudukan sama dengan legislatif.
4. Kabinet dibentuk oleh presiden, sehingga kabinet bertanggungjawab kepada presiden.

---

<sup>22</sup> *Op,cit*, hlm. 90

5. Presiden tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, begitupun sebaliknya presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif.

Menurut sistem pemerintahan presidensial memiliki kelebihan yaitu pemerintahan yang dijalankan oleh eksekutif berjalan relatif stabil dan sesuai dengan batas waktu yang telah diatur dan ditetapkan dalam konstitusi. Sedangkan kelemahan dari sistem pemerintahan presidensial adalah setiap kebijakan pemerintahan yang diambil merupakan bargaining position antara pihak legislatif dan eksekutif yang berarti terjadi pengutamaan sikap representatif – elitis dan bukan partisipatif – populis.

Sistem pemerintahan presidensial memisahkan kekuasaan yang tegas antara lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif, sehingga antara yang satu dengan yang lain seharusnya tidak dapat saling mempengaruhi. Menteri-menteri tidak bertanggungjawab kepada legislatif, tetapi bertanggungjawab kepada Presiden yang memilih dan mengangkatnya, sehingga menteri-menteri tersebut dapat diberhentikan oleh Presiden tanpa persetujuan badan legislatif.

Sistem pemerintahan presidensial menempatkan legislatif (parlemen) sejajar dengan eksekutif (Presiden). Hal ini dikarenakan kedua lembaga ini baik legislatif maupun eksekutif dipilih oleh rakyat melalui suatu pemilihan umum. Keadaan ini membuat antar lembaga tidak dapat saling menjatuhkan, namun tetap terjadi checking and balances. Untuk membantu tugas-tugas presiden sebagai kepala negara dan sekaligus sebagai kepala pemerintahan

maka dibentuklah kabinet yang terdiri dari para menteri–menteri yang berdasarkan kehendak seorang presiden. Artinya, pemilihan, pelantikan dan pemberhentian menteri–menteri adalah kewenangan Presiden. Sehingga para menteri bertanggungjawab kepada seorang Presiden.<sup>23</sup>

Sistem pemerintahan, yaitu hubungan antar dua lembaga tinggi negara eksekutif dan legislatif.<sup>24</sup> Sistem pemerintahan merupakan sebuah susunan lembaga - lembaga negara yang tertata secara sistematis dan semua lembaga saling terkait antar satu sama lain untuk mencapai tujuan tertentu. Dengan pengertian ini, sistem pemerintahan mencakup sebuah kajian bagaimana semua lembaga negara berfungsi dan bekerja dengan memperhatikan tingkat kewenangan dan pertanggungjawaban antar lembaga negara antara satu dengan lainnya.<sup>25</sup>

Dalam sejarah pemerintahan di dunia, dikenal dua bentuk sistem pemerintahan, yakni sistem monarki atau kerajaan dan sistem republik. Sistem republik yang biasanya dilekatkan pada sistem pemerintahan yang muncul pada zaman modern, diterapkan melalui mekanisme yang bermacam-macam. Pertama sistem pemerintahan parlementer, yang ditandai dengan kenyataan di mana sebuah negara pemerintahannya dipimpin oleh seorang perdana

---

<sup>23</sup> Sarundajang, S.H., *Op.cit*, hlm. 36-37

<sup>24</sup> Ahmad Yani, “Sistem Pemerintahan Indonesia”, Pendekatan Teori dan Praktek Konstitusi Undang-undang Dasar 1945”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol. 15 No.12 Juli 2018, hlm. 59.

<sup>25</sup> Muliadi Anangkota, “Klarifikasi Sistem Pemerintahan Perspektif Pemerintah Modern Kekinian”. *Cosmogov : Jurnal Ilmu Pemerintahan* , Vol. 3 No.2, hlm 150.

menteri. Biasanya negara dengan sistem parlementer ini fungsi kepala negara seperti raja, presiden hanya berstatus patro untuk kepentingan seremonial saja. Kedua, adalah negara-negara dengan sistem presidensial, di mana kepala negara dan kepala pemerintahan dipegang penuh oleh seorang presiden.

Beberapa pendapat para ahli mengenai istilah sistem presidensial di antaranya adalah Alan R. Ball menyebut sistem presidensial sebagai “presidential type of government” atau pemerintahan dengan tipe presidensial. Lalu C.F. Strong menyebut sistem presidensial sebagai “*the non parliamentary*” atau “*fixed executive*” atau jabatan pasti non parlementer. Menurut R. Kranenburg menyebut sistem presidensial sebagai “separation of power” atau pemerintahan dengan pembagian kekuasaan.<sup>26</sup>

Sistem presidensial adalah sebuah sistem pemerintahan yang mana eksekutif yang biasanya dijabat oleh presiden menjadi pusat kekuasaan suatu negara. Lembaga eksekutif adalah lembaga yang menjalankan undang-undang, sedangkan lembaga legislatif adalah lembaga yang membuat undang-undang.<sup>27</sup> Badan eksekutif di dalam sistem presidensial tidak bergantung pada lembaga legislatif atau parlemen. Terdapat beberapa ciri dari sistem pemerintahan presidensial diantaranya adalah presiden menjabat

---

<sup>26</sup> Dede Mariana, Neneng Yani Yuningsih. Caroline Paskarina, “*Perbandingan Pemerintahan*”, Universitas Terbuka, Jakarta, 2007, hlm, 19.

<sup>27</sup> Syofyan Hadi, “*Fungsi Legislasi Dalam Sistem Pemerintahan Prsidensial*”. Jurnal Ilmu Hukum. Vol. 9, No. 18, Februari 2013, hlm.78

sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, lembaga eksekutif tidak bertanggung jawab kepada lembaga legislatif, kabinet dan para menteri dibuat dan ditunjuk langsung oleh presiden dan bertanggung jawab kepada presiden dan lembaga eksekutif dan lembaga legislatif dalam posisi yang setara dan sama-sama kuat.

Karakteristik sistem presidensial yang utama adalah bahwa basis legitimasi presiden berasal dari rakyat. Proses pemilihan langsung terhadap eksekutif yakni presiden dan wakil presiden dengan masa jabatan yang tetap menjadi bukti kalau pemerintahan sistem presidensial bertanggung jawab kepada rakyat. Menurut Giovanni Sartori, sistem presidensial mempunyai tiga ciri-ciri. Pertama, presiden atau kepala pemerintahan dipilih oleh rakyat secara langsung melalui pemilihan umum untuk masa satu periode. Kedua, parlemen atau legislatif tidak dapat memakzulkan presiden. Ketiga, presiden memimpin langsung pemerintahan yang dibentuk oleh presiden itu sendiri.<sup>28</sup>

Terdapat perbedaan antara pemerintahan sistem presidensial dengan sistem parlementer terletak pada hubungan antara eksekutif dengan legislatif. Jika dalam sistem presidensial eksekutif atau presiden bebas membentuk kabinet tanpa ada campur tangan dengan legislatif, sedangkan dalam sistem parlementer anggota kabinet dipilih berdasarkan suara terbanyak oleh anggota

---

<sup>28</sup> Yusuf Wibisono, "Anomali Praktik Sistem Pemerintahan Presidensial dan Multipartai di Awal Pemerintahan Jokowi Tahun 2014", *Jurnal Ilmu dan Budaya*. Vol. 40, No. 55, Maret 2017

parlemen. Jika dalam sistem presidensial kepala pemerintahan tidak bertanggung jawab kepada legislatif, sedangkan sistem parlementer kepala pemerintahan atau biasanya dipimpin oleh perdana menteri bertanggung jawab kepada parlemen. Presiden dalam sistem presidensial tidak dapat membubarkan legislatif atau parlemen, sedangkan sistem parlementer perdana menteri dapat membubarkan parlemen. Penyelenggaraan pemilu dalam sistem presidensial presiden tidak bisa secara tiba-tiba mengumumkan untuk mengadakan pemilu, sedangkan sistem parlementer perdana menteri dapat mengumumkan untuk mengadakan pemilu untuk kebutuhan pemerintahannya.<sup>29</sup>

Tidak ada sistem pemerintahan yang sempurna. Hal itu termasuk sistem presidensial yang terdapat kelebihan dan kekurangan dalam pelaksanaannya. Kelebihan dari sistem presidensial salah satunya adalah pemerintahan yang dijalankan oleh eksekutif cukup stabil dan sesuai dengan batas waktu yang telah ditetapkan oleh undang-undang, dan dalam sistem presidensial tidak ada fokus kekuasaan karena lembaga tinggi negara memiliki kewenangan masing-masing dan saling mengontrol satu sama lain.<sup>30</sup> Sedangkan, kelemahan dari sistem presidensial salah satunya adalah kebijakan yang dibuat oleh eksekutif bersifat “bargaining position” atau posisi tawar menawar antara pihak legislatif

---

<sup>29</sup> Sunarso, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, Penerbit Ombak, Jakarta, 2012, hlm. 2-3

<sup>30</sup> Pultoni, *Sistem Pemerintahan Parlementer dan Presidensial*. Studi Perbandingan dan Pelaksanaannya di Indonesia, Universitas Pembangunan Nasional Veteran, Jakarta, hlm.17

dan eksekutif dan pada akhirnya terjadi kebijakan yang merugikan orang banyak dan hanya menguntungkan kepentingan tertentu.

Konsep yang diterapkan dalam sistem presidensial adalah konsep Trias Politika. Trias Politika dicetuskan oleh Montesquieu yang sebelumnya mengembangkan teori pembagian kekuasaan ala John Locke yang mana kekuasaan terbagi menjadi tiga yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sistem presidensial dalam konsep Trias Politika adalah bahwa masing-masing pilar dalam tiga lembaga tadi diharuskan untuk membina hubungan antara eksekutif (presiden) dengan legislatif (parlemen). Keharusan itu berlaku juga dalam hal saling melakukan pengawasan dan berkeseimbangan (*check and balances*).<sup>31</sup> Kebanyakan negara yang menerapkan prinsip ini pasti tercantum dalam konstitusi negara yang bersangkutan.

Ciri-ciri lain dari sistem presidensial adalah pemilihan dalam sistem pemerintahan presidensial baik itu calon presiden atau calon anggota legislatif dipilih secara demokratis yakni dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Selain itu, secara personal antara presiden dengan anggota parlemen tidak ada tumpang tindih. Legislatif adalah yang menyusun undang-undang dan eksekutif adalah pelaksana undang-undang yang telah disusun oleh legislatif.

---

<sup>31</sup> Sulardi, "*Rekonstruksi Sistem Pemerintahan Presidensial berdasarkan Undang-undang Dasar 1945 Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial Murni*". Jurnal Konstitusi, Vol. 9 No. 3, hlm 519

Ada beberapa aspek pola dalam sistem presidensial diantaranya adalah pola rekrutmen dan pola pengawasan dan pertanggungjawaban. Berikut penjelasan dari masing-masing keduanya :

1. Pola Rekrutmen di dalam sistem presidensial terdapat beberapa poin penting diantaranya adalah :
  - 1) Tidak ada tumpang tindih secara personal antara lembaga eksekutif dengan legislatif.
  - 2) Anggota parlemen atau legislatif dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.
  - 3) Eksekutif dan legislatif dipilih langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum.
2. Pola pengawasan dan pertanggung jawaban: pola ini juga salah satu bagian penting dalam pemerintahan sistem presidensial. Berikut ini adalah beberapa bentuk pola dalam pengawasan dan pertanggungjawaban:
  - 1) Prinsip check and balances antara lembaga eksekutif dengan legislatif.
  - 2) Lembaga legislatif membuat undang-undang dan kemudian undang-undang dijalankan oleh eksekutif.
  - 3) Eksekutif dapat menggunakan hak veto terhadap legislatif jika eksekutif tidak setuju dengan undang-undang tersebut

#### **D. Tinjauan Umum Mengenai Kementerian Agama**

Kementerian Agama adalah kementerian yang bertugas menyelenggarakan pemerintahan dalam bidang agama. Usulan pembentukan Kementerian Agama pertama kali disampaikan oleh Mr. Muhammad Yamin dalam Rapat Besar (Sidang) Badan Penyelidik Usaha – Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI), tanggal 11 Juli 1945. Dalam rapat tersebut Mr. Muhammad Yamin mengusulkan perlu diadakannya kementerian yang istimewa, yaitu yang berhubungan dengan agama.

Menurut Yamin, "Tidak cukuplah jaminan kepada agama Islam dengan Mahkamah Tinggi saja, melainkan harus kita wujudkan menurut kepentingan agama Islam sendiri. Pendek kata menurut kehendak rakyat, bahwa urusan agama Islam yang berhubungan dengan pendirian Islam, wakaf dan masjid dan penyiaran harus diurus oleh kementerian yang istimewa, yaitu yang kita namai Kementerian Agama".

Namun demikian, realitas politik menjelang dan masa awal kemerdekaan menunjukkan bahwa pembentukan Kementerian Agama memerlukan perjuangan tersendiri. Pada waktu Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) melangsungkan sidang hari Ahad, 19 Agustus 1945 untuk membicarakan pembentukan kementerian/departemen, usulan tentang Kementerian Agama tidak disepakati oleh anggota PPKI. Salah satu anggota PPKI yang menolak pembentukan Kementerian Agama ialah Mr. Johannes Latuharhary.

Keputusan untuk tidak membentuk Kementerian Agama dalam kabinet Indonesia yang pertama, menurut B.J. Boland, telah meningkatkan kekecewaan orang-orang Islam yang sebelumnya telah dikecewakan oleh keputusan yang berkenaan dengan dasar negara, yaitu Pancasila, dan bukannya Islam atau Piagam Jakarta.

Pada waktu itu orang berpegang pada teori bahwa agama harus dipisahkan dari negara. Pikiran orang pada waktu itu, di dalam susunan pemerintahan tidak usah diadakan kementerian tersendiri yang mengurus soal-soal agama. Begitu di dalam teorinya. Tetapi di dalam prakteknya berlainan.<sup>32</sup>

Setelah berjalan dari Agustus hingga November tahun itu juga, terasa sekali bahwa soal-soal agama yang di dalam prakteknya bercampur dengan soal-soal lain di dalam beberapa tangan (departemen) tidak dapat dibiarkan begitu saja. Dan terasa perlu sekali berpusatnya soal-soal keagamaan itu di dalam satu tangan (departemen) agar soal-soal demikian itu dapat dipisahkan (dibedakan) dari soal-soal lainnya. Oleh karena itu, maka pada pembentukan Kabinet Parlemerter yang pertama, diadakan Kementerian Agama. Model Kementerian Agama ini pada hakikatnya adalah jalan tengah antara teori memisahkan agama dari negara dan teori persatuan agama dan negara.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> K.H.A Wahid Hasjim "*kementerian agama*" PT Gramedia, 2015, hlm 15

<sup>33</sup> *Ibid*

Usulan pembentukan Kementerian Agama kembali muncul pada sidang Pleno Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) yang diselenggarakan pada tanggal 25-27 November 1945. Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) merupakan Parlemen Indonesia periode 1945-1950, sidang pleno dihadiri 224 orang anggota, di antaranya 50 orang dari luar Jawa (utusan Komite Nasional Daerah). Sidang dipimpin oleh Ketua KNIP Sutan Sjahrir dengan agenda membicarakan laporan Badan Pekerja (BP) KNIP, pemilihan keanggotaan/Ketua/Wakil Ketua BP KNIP yang baru dan tentang jalannya pemerintahan.

Dalam sidang pleno KNIP tersebut usulan pembentukan Kementerian Agama disampaikan oleh utusan Komite Nasional Indonesia Daerah Keresidenan Banyumas yaitu K.H. Abu Dardiri, K.H.M Saleh Suaidy, dan M. Sukoso Wirjosaputro. Mereka adalah anggota KNI dari partai politik Masyumi. Melalui juru bicara K.H.M. Saleh Suaidy, utusan KNI Banyumas mengusulkan, "Supaya dalam negeri Indonesia yang sudah merdeka ini janganlah hendaknya urusan agama hanya disambulkan kepada Kementerian Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan saja, tetapi hendaklah Kementerian Agama yang khusus dan tersendiri".

Usulan anggota KNI Banyumas mendapat dukungan dari anggota KNIP khususnya dari partai Masyumi, di antaranya Mohammad Natsir, Dr. Muwardi, Dr. Marzuki Mahdi, dan M. Kartosudarmo. Secara aklamasi sidang KNIP menerima dan menyetujui usulan pembentukan Kementerian Agama.

Presiden Soekarno memberi isyarat kepada Wakil Presiden Mohammad Hatta akan hal itu. Bung Hatta langsung berdiri dan mengatakan, "Adanya Kementerian Agama tersendiri mendapat perhatian pemerintah." Pada mulanya terjadi diskusi apakah kementerian itu dinamakan Kementerian Agama Islam ataukah Kementerian Agama. Tetapi akhirnya diputuskan nama Kementerian Agama.

Pembentukan Kementerian Agama dalam Kabinet Sjahrir II ditetapkan dengan Penetapan Pemerintah No 1/S.D. tanggal 3 Januari 1946 (29 Muharram 1365 H) yang berbunyi; Presiden Republik Indonesia, Mengingat: usul Perdana Menteri dan Badan Pekerja Komite Nasional Pusat, memutuskan: Mengadakan Kementerian Agama.

Pembentukan Kementerian Agama pada waktu itu dipandang sebagai kompensasi atas sikap toleransi wakil-wakil pemimpin Islam, mencoret tujuh kata dalam Piagam Jakarta yaitu "Ketuhanan dengan kewajiban menjalankan syariat Islam bagi pemeluk-pemeluknya."

Maksud dan tujuan membentuk Kementerian Agama, selain untuk memenuhi tuntutan sebagian besar rakyat beragama di tanah air, yang merasa urusan keagamaan di zaman penjajahan dahulu tidak mendapat layanan yang semestinya, juga agar soal-soal yang bertalian dengan urusan keagamaan diurus serta diselenggarakan oleh suatu instansi atau kementerian khusus, sehingga pertanggungjawaban, beleid, dan taktis berada di tangan seorang menteri.

Yang dihasilkan dari suatu kompromi antara teori sekuler dan Kristen tentang pemisahan gereja dengan negara, dan teori muslim tentang penyatuan antara keduanya. Jadi Kementerian Agama itu timbul dari formula Indonesia asli yang mengandung kompromi antara dua konsep yang berhadapan muka: sistem Islami dan sistem sekuler.<sup>34</sup>

Pengumuman berdirinya Kementerian Agama disiarkan oleh pemerintah melalui siaran Radio Republik Indonesia. Haji Mohammad Rasjidi diangkat oleh Presiden Soekarno sebagai Menteri Agama RI Pertama. H.M. Rasjidi adalah seorang ulama berlatar belakang pendidikan Islam modern dan di kemudian hari dikenal sebagai pemimpin Islam terkemuka dan tokoh Muhammadiyah.

Rasjidi saat itu adalah menteri tanpa portfolio dalam Kabinet Sjahrir. Dalam jabatan selaku menteri negara (menggantikan K.H. A. Wahid Hasjim), Rasjidi sudah bertugas mengurus permasalahan yang berkaitan dengan kepentingan umat Islam.

Kementerian Agama mengambil alih tugas-tugas keagamaan yang semula berada pada beberapa kementerian, yaitu Kementerian Dalam Negeri yang berkenaan dengan masalah perkawinan, peradilan agama, kemasjidan dan urusan haji; Kementerian Kehakiman yang berkenaan dengan tugas dan wewenang Mahkamah Islam Tinggi; dan Kementerian Pengajaran, Pendidikan

---

<sup>34</sup> [www. AnoaAgency.com/R.Moh. Kafhrawi](http://www.AnoaAgency.com/R.Moh.Kafhrawi), Mantan Sekretaris Jendral Menteri Kementerian Agama.

dan Kebudayaan yang berkenaan dengan masalah pengajaran agama di sekolah-sekolah.

Sehari setelah pembentukan Kementerian Agama, Menteri Agama H.M. Rasjidi dalam pidato yang disiarkan oleh RRI Yogyakarta menegaskan bahwa berdirinya Kementerian Agama adalah untuk memelihara dan menjamin kepentingan agama serta pemeluk-pemeluknya.

Kutipan transkripsi pidato Menteri Agama H.M. Rasjidi yang mempunyai nilai sejarah, tersebut diucapkan pada Jumat malam, 4 Januari 1946. Pidato pertama Menteri Agama tersebut dimuat oleh Harian Kedaulatan Rakyat di Yogyakarta tanggal 5 Januari 1946.

Dalam Konferensi Jawatan Agama seluruh Jawa dan Madura di Surakarta tanggal 17-18 Maret 1946, H.M. Rasjidi menguraikan kembali sebab-sebab dan kepentingan Pemerintah Republik Indonesia mendirikan Kementerian Agama yakni untuk memenuhi kewajiban Pemerintah terhadap Undang-Undang Dasar 1945 Bab XI pasal 29, yang menerangkan bahwa "Negara berdasar atas Ketuhanan Yang Maha Esa" dan "Negara menjamin kemerdekaan tiap-tiap penduduk untuk memeluk agamanya masing-masing dan untuk beribadat menurut agamanya dan kepercayaannya itu" (ayat 1 dan 2). Jadi, lapangan pekerjaan Kementerian Agama ialah mengurus segala hal yang bersangkutan paut dengan agama dalam arti seluas-luasnya.

Kementerian Agama memiliki menjadi kementerian yang profesional dan andal dalam membangun masyarakat yang saleh, moderat, cerdas dan unggul

untuk mewujudkan Indonesia maju yang berdaulat, mandiri, dan berkepribadian berdasarkan gotong royong. Untuk mewujudkan visi tersebut, Kementerian Agama melakukan misi sebagai berikut:<sup>35</sup>

1. Meningkatkan kualitas kesalehan umat beragama;
2. Memperkuat moderasi beragama dan kerukunan umat beragama;
3. Meningkatkan layanan keagamaan yang adil, mudah dan merata;
4. Meningkatkan layanan pendidikan yang merata dan bermutu;
5. Meningkatkan produktivitas dan daya saing pendidikan;
6. Memantapkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).

Kementerian Agama mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agama untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Selanjutnya terdapat beberapa fungsi yang dimiliki Kementerian Agama yakni sebagai berikut:<sup>36</sup>

1. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang bimbingan masyarakat Islam, Kristen, Katolik, Hindu, Buddha, dan Khonghucu, penyelenggaraan haji dan umrah, dan pendidikan agama dan keagamaan;

---

<sup>35</sup> Kementerian Agama Republik Indonesia, <https://kemenag.go.id/artikel/visi-dan-misi-kementerian-agama>, Diakses pada tanggal 27 Maret 2023, pukul 10.00 WITA.

<sup>36</sup> Kementerian Agama Republik Indonesia, <https://kemenag.go.id/artikel/tugas-dan-fungsi>, Diakses pada tanggal 27 Maret 2023, pukul 10.00 WITA.

2. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agama;
3. Pengelolaan barang milik/kekayaan Negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Agama;
4. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agama;
5. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agama di daerah;
6. Pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah;
7. Pelaksanaan pendidikan, pelatihan, penelitian, dan pengembangan di bidang agama dan keagamaan;
8. Pelaksanaan penyelenggaraan jaminan produk halal; dan
9. Pelaksanaan dukungan substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agama.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, Kementerian Agama dipimpin oleh Menteri Agama berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Agama Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2022 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Agama (PMA No. 72 Tahun 2022). Selanjutnya, di bawah Menteri Agama terdapat 11 susunan unit kerja yang juga telah ditetapkan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) PMA No. 72 Tahun 2022 sebagai berikut:

1. Sekretariat Jenderal;
2. Direktorat Jenderal Pendidikan Islam;

3. Direktorat Jenderal Penyelenggaraan Haji dan Umrah;
4. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Islam;
5. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Kristen;
6. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Katolik;
7. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Hindu
8. Direktorat Jenderal Bimbingan Masyarakat Buddha;
9. inspektorat Jenderal;
10. Badan Penelitian dan Pengembangan, Pendidikan dan Pelatihan; dan
11. Badan Penyelenggara Jaminan Produk Halal.

#### **E. Mengatur Kebijakan yang Berkaitan Dengan Agama**

Segala sesuatu yang berkaitan dengan agama di atur oleh pemerintah pusat dan dilindungi oleh undang-undang. Seperti yang kita ketahui, agama yang diakui oleh pemerintah Indonesia ada enam yaitu Islam, Kristen, Katholik, Hindu, Buddha, dan Kong Hu Cu. Semua warga negara Indonesia mempunyai hak untuk memeluk agamanya sesuai dengan keyakinannya masing-masing, sebagai berikut:

1. Masing-masing pemeluk agama berhak untuk menjalankan ibadah sesuai dengan agama dan keyakinan yang dianutnya.
2. Pemerintah pusat sebagai pengatur kebijakan yang berkaitan dengan agama tentunya mempunyai strategi yang diterapkan sebagai cara merawat kemajemukan bangsa Indonesia.

3. Peran pemerintah daerah dalam kebijakan yang berkaitan dengan agama berkaitan dengan hal-hal teknis seperti perizinan untuk mendirikan rumah ibadah. Selebihnya, hanya pemerintah pusatlah yang mempunyai wewenang untuk mengatur.