

Dr. Parbuntian Sinaga, S.H., M.H.



EKSISTENSI MENTERI NEGARA

DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PASCA AMANDEMEN UUD 1945



PUSTAKA MANDIRI
Penerbit Buku Super

EKSISTENSI MENTERI NEGARA

DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PASCA AMANDEMEN UUD 1945

Dr. Parbuntian Sinaga, S.H., M.H.



PUSTAKA MANDIRI
Penerbit Buku Super

**EKSISTENSI MENTERI NEGARA
DALAM SISTEM PEMERINTAHAN
PASCA AMANDEMEN UUD 1945**

Penulis

Dr. Parbuntian Sinaga, S.H., M.H.

Editor

Hartono Widodo, S.H., M.H.
Dra. Rr. Endang Sri Sulasih, M.Pd., M.H.

Cover dan Penata Letak

Oki Sumiyanto, S.Sos.

Cetakan ke-1, Juli 2022
x, 331 hlm.; 15x20.5 cm

ISBN

978-602-359-123-7

Hak Cipta 2022 Penulis

Penerbit

PT. Pustaka Mandiri

Jalan Kartika III, Kompleks Puri Kartika AB 19 Tajur
Ciledug, Kota Tangerang



PUSTAKA MANDIRI
Penerbit Buku Super



KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yang Maha Esa atas berkat dan karunianya, akhirnya penulisan buku ini dapat diselesaikan dan diterbitkan sesuai dengan rencana. Semula buku ini merupakan hasil penelitian dalam bentuk disertasi yang berjudul “Eksistensi Menteri Negara Dalam Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945.” Penyusunan buku ini dilatarbelakangi pergulatan pemikiran untuk mengkaji dan menganalisis tentang keberadaan Menteri Negara sebagai lembaga negara yang diberi kewenangan membantu Presiden dalam menjalankan pemerintahan.

Amandemen UUD 1945 yang bertujuan untuk menyempurnakan aturan-aturan dasar penyelenggaraan negara yang lebih demokratis dan transparan, ternyata telah membawa perubahan yang cukup mendasar terhadap sistem penyelenggaraan pemerintahan Indonesia. Salah satu hal yang sangat menarik untuk dianalisis dari perubahan itu berkenaan dengan penataan kembali substansi ketentuan Pasal 17 UUD 1945, yang tidak hanya mengatur keberadaan Menteri Negara sebagai pembantu Presiden, tetapi juga menata perihal pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara. Secara konstitusional, baik sebelum maupun sesudah amandemen UUD 1945, eksistensi Menteri Negara diatur secara tersendiri dalam Bab V tentang Kementerian Negara, terpisah dari Bab III UUD 1945 mengenai Kekuasaan Pemerintahan Negara yang mengatur kewenangan Presiden. Adanya ketentuan seperti itu bukan berarti keduanya dapat dipisahkan, melainkan menunjukkan bahwa pada dasarnya kedudukan dan peranan Menteri Negara sangat penting dalam menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoir executif*).

Dalam sistem pemerintahan presidensial (*presidential government*), eksistensi Menteri merupakan bagian mutlak dari kekuasaan Presiden. Demikian pula dalam sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945. Membentuk kabinet atau mengangkat dan memberhentikan para Menteri Negara sebagai pembantu Presiden merupakan hak prerogatif Presiden. Namun, realitas politik multi partai menyulitkan hal itu dan bentangan fakta berkoalisinya beberapa partai politik pendukung Presiden, hak prerogatif Presiden tersebut tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan oleh Presiden secara utuh. Pembentukan kabinet cenderung diintervensi partai politik pendukung Presiden di legislatif atau DPR, sehingga

menimbulkan problematika sistem pemerintahan presidensial dengan menerapkan sistem multi partai. Sejalan dengan pemahaman tersebut dalam buku ini juga diuraikan potret pertumbuhan dan perkembangan Kementerian Negara dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, baik sebelum maupun sesudah perubahan UUD 1945.

Dengan berakhirnya penulisan buku ini, penulis menyadari banyak pihak yang terlibat memberikan bantuan, motivasi dan dukungannya. Karena itu penulis dengan segenap kerendahan hati menyampaikan ucapan terima kasih yang tulus dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada mereka. Tanpa mengurangi rasa hormat kepada yang lain, pada kesempatan ini penulis hanya menyebut beberapa nama dari mereka. Secara khusus, penulis menyampaikan terima kasih yang tulus kepada Promotor Bapak Prof. Dr. T. Gayus Lumbuun, S.H., M.H., atas bimbingan dan dorongan serta curahan ilmu yang cukup dalam dan signifikan untuk memperkaya substansi disertasi atau buku ini. Demikian pula ucapan terima kasih disampaikan kepada Co-Promotor Bapak Dr. Philips A. Kana, S.H., M.H., yang selama proses bimbingan beliau telah memberikan banyak masukan, gagasan, pandangan dan ide yang sudah tentu sangat berguna untuk menyempurnakan buku ini.

Selanjutnya, ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tinggi disampaikan kepada Bapak Prof. Dr. Bintan R. Saragih, S.H., sebagai tim penguji disertasi. Tanpa dorongan, tuntunan dan bimbingan beliau disertasi yang telah disusun menjadi buku ini tidak mungkin bisa sampai di hadapan pembaca yang budiman. Suatu kebanggaan tersendiri bagi penulis dapat mengenal beliau sebagai sosok pendidik sejati yang tiada hentinya mencurahkan dan berbagi ilmu terhadap siapapun. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Bapak Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.; Ibu Prof. Dr. Erna Widjajati, S.H., M.H.; Bapak Firman Wijaya, S.H., M.H.; Bapak Dr. Dian Puji Simatupang, S.H., M.H.; Bapak Dr. Otong Rosadi, S.H., M.H.; Bapak Dr. Widhi Handoko, S.H., M.Kn.; Bapak Dr. St. Laksanto Utomo, S.H., M.Hum.; dan Bapak Dr. Surya Dharma, MPA., yang telah memberikan sumbangan pemikiran dan catatan khusus dalam rangka perbaikan disertasi atau buku ini.

Demikian pula ucapan terima kasih ini disampaikan kepada Rektor dan Dekan Fakultas Hukum UNKRIS yang telah berkenaan memberikan kesempatan kepada penulis mengikuti pendidikan Program Doktor (S3). Selanjutnya kepada rekan sejawat bapak/ibu dosen dan para karyawan, penulis mengucapkan terima kasih atas perhatian dan dukungan yang diberikan selama ini. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Bapak Hartono Widodo, S.H., M.H.; Ibu Dra. Rr. Endang Sri Sulasih, M.Pd., M.H.; dan Bapak Oki

Sumiyanto, S.Sos., yang telah bersedia menyunting disertasi ini sehingga layak diterbitkan menjadi buku.

Selanjutnya, ucapan terima kasih disampaikan kepada seluruh keluarga yang selalu mengingatkan dan mendoakan penulis selama mengikuti pendidikan Program Doktor. Secara khusus ucapan terima kasih yang tak terhingga kepada sosok-sosok yang luar biasa yang menjadi bagian hidup penulis, yaitu Istri tercinta Dra. Romawati Silalahi, M.M.; Ananda Jacosta Partogi Hamonangan Sinaga, S.H.; Gorotius Cendikia Hasiholan Sinaga, S.Mat.; dan Malinoski Nataluli Marulitua Sinaga. Penulis menyadari, sebagian hak mereka untuk mendapatkan perhatian dan kasih sayang terabaikan selama penulis menyelesaikan pendidikan program Doktor.

Penulis mengakui sebagai karya akademik, buku ini masih banyak kekurangan dan jauh dari sempurna, karena itu dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan masukan, saran dan kritik dari pembaca yang budiman untuk perbaikan di masa mendatang. Semoga kehadiran buku ini bermanfaat dan dapat menambah khazanah kemajuan perkembangan ilmu hukum tata negara Indonesia.

Jakarta, Maret 2022

Penulis,

Dr. Parbuntian Sinaga, S.H., M.H.



PENGANTAR EDITOR

Pasal 4 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut undang-undang dasar. Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Menteri-menteri negara tersebut membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan yang pembentukan, dan pembubaran kementeriannya diatur dalam undang-undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 17 ini menegaskan bahwa kekuasaan Presiden tidak tak terbatas karenanya dikehendaki setiap pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara haruslah berdasarkan undang-undang.

Menurut G. Pringgodigdo, negara ialah suatu organisasi kekuasaan atau organisasi kewibawaan yang harus memenuhi persyaratan unsur-unsur tertentu, yaitu harus ada pemerintahan yang berdaulat, wilayah tertentu dan rakyat yang hidup dengan teratur sehingga merupakan suatu *nation* (bangsa). Negara merupakan alat (*agency*) atau wewenang (*authority*) yang mengatur atau mengendalikan persoalan-persoalan bersama atas nama masyarakat. Pengendalian ini dilakukan berdasarkan hukum dan dengan peraturan pemerintah beserta lembaga-lembaganya, demikian disinggung Tandi Aruon dkk.

Seperti dikatakan Satjipto Rahardjo, untuk merealisasikan negara hukum yang bernurani, maka negara perlu memiliki kedirian sebagai satu organ yang mampu berpikir, merencanakan dan sekaligus bertindak sesuai dengan pilihan nuraninya. Hal tersebut berarti semua komponen dari negara berdiri di atas landasan atau platform yang sama, yaitu kepedulian untuk “membahagiakan rakyat.” Dalam bahasa nomenklatur modern, maka legislatif, eksekutif, maupun yudikatif disemangati oleh kepedulian yang sama tersebut.

Selanjutnya Saldi Isra menyinggung bahwa Pasal 17 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa menteri-menteri adalah pembantu presiden. Artinya, secara konstitusional, UUD NRI 1945 menempatkan dua jenis pembantu presiden,

yaitu wakil presiden dan menteri-menteri negara. Sebagai pembantu presiden, menteri-menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Buku ini sebelumnya merupakan sebuah disertasi yang telah dipertahankan di Ujian Doktor Ilmu Hukum pada Program Doktor, Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana, Jakarta. Sudah barang tentu buku ini sebagai literatur kekinian distudi hukum tata negara.

Editor,



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	III
PENGANTAR EDITOR	VII
DAFTAR ISI	IX
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	18
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian	18
1.3.1 Tujuan Penelitian	18
1.3.2 Manfaat Penelitian	18
1.4 Kerangka Teori dan Konsep	19
1.4.1 Kerangka Teori	19
1.4.1.1 Teori Negara Hukum	19
1.4.1.2 Teori Konstitusi	22
1.4.1.3 Teori Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan	23
1.4.1.4 Sistem Pemerintahan	26
1.4.1.5 Partai Politik	33
1.4.1.6 Pemilihan Umum	37
1.4.2 Kerangka Konsep	40
1.5 Metode Penelitian	43
1.6 Sistematika Penulisan	46
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	47
2.1 Teori Negara Hukum	47
2.2 Teori Konstitusi	62
2.3 Teori Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan	77
2.4 Sistem Pemerintahan	87
2.5 Partai Politik	121
2.6 Pemilihan Umum	132

BAB III PRAKTIK PEMBENTUKAN DAN PENGISIAN	
MENTERI-MENTERI DALAM UUD YANG PERNAH BERLAKU DAN SEKARANG BERLAKU	141
3.1 Periode 1945 Pasca Kemerdekaan (18 Agustus 1945-27 Desember 1949)	145
3.2 Periode Konstitusi RIS (27 Desember 1949-17 Agustus 1950)	169
3.3 Periode Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959)	177
3.4 Periode Berlakunya Kembali UUD 1945	195
3.4.1 Pada Masa Orde Baru	195
3.4.2 Pada Masa Orde Reformasi	219
BAB IV PEMBAHASAN DAN ANALISIS EKSISTENSI MENTERI NEGARA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN MENURUT UUD NRI TAHUN 1945	233
4.1 Eksistensi Menteri Negara Dalam Sistem Pemerintahan Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945	233
4.2 Eksistensi Menteri Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945	265
4.3 Eksistensi Menteri Negara Yang Ideal Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945	299
BAB V PENUTUP	313
5.1 Kesimpulan	313
5.2 Saran	315
DAFTAR PUSTAKA	317



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Salah satu hal yang sangat menarik terkait dengan perubahan struktur ketatanegaraan pasca Amandemen UUD 1945,¹ adalah penataan kembali Kementerian Negara sebagai salah satu lembaga negara atau organ negara² dalam sistem ketatanegaraan Indonesia³ menurut UUD 1945. Penataan dimaksud tercermin dari pengaturan Kementerian Negara melalui perubahan isi ketentuan Pasal 17 UUD 1945,⁴ yang tidak hanya mengatur eksistensi Menteri-menteri Negara dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara, tetapi juga menata mengenai pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara diatur dalam undang-undang.

Secara konstitusional, ketentuan mengenai Kementerian Negara diatur dan ditempatkan secara tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yang terpisah dari Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Pengaturan demikian tentu

¹ Tujuan Perubahan UUD 1945 yakni menyempurnakan aturan dasar penyelenggaraan pemerintahan negara secara demokratis dan modern, antara lain melalui pembagian kekuasaan yang lebih tegas dengan prinsip *checks and balances* yang ketat dan transparan, dan pembentukan lembaga-lembaga negara yang baru untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tantangan zaman. Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Konpress, 2012), hlm. 2.

² Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara & Pilar-Pilar Demokrasi* (1) (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 271 dan 275. Lembaga-lembaga negara seperti Komisi Yudisial (KY), TNI, Polri, Menteri Negara, Dewan Pertimbangan Presiden, dan lain-lain, meskipun sama-sama ditentukan kewenangannya dalam UUD 1945 seperti Presiden/Wapres, DPR, MPR, MK dan MA, tetapi dari segi fungsinya lembaga-lembaga tersebut bersifat *auxiliary* atau memang berada dalam satu ranah cabang kekuasaan. *Ibid.*, hlm. 277.

³ Sistem ketatanegaraan dalam hal ini adalah suatu sistem yang terdiri atas beberapa sub-sistem. Sub-sistem pertama mencakup organisasi negara, badan atau lembaga negara (termasuk di dalamnya mengenai hubungan antara lembaga negara, cara pengisian jabatan, dan pembagian kewenangannya), serta hubungan antara negara dengan warga negara. Sub-sistem yang lain menunjuk pada sistem pernormaan yang berlaku (termasuk di dalamnya berkenaan dengan hierarki atas norma-norma itu). Antara sub-sistem yang satu dengan sub-sistem yang lain saling terkait dan mendinamisasikannya, sehingga terwujud suatu bangunan atau sistem yang disebut sistem ketatanegaraan RI. Jazim Hamidi, *Revolusi Hukum Indonesia Makna Kedudukan dan Implikasi Hukum Naskah Proklamasi 17 Agustus 1945 Dalam Sistem Ketatanegaraan RI* (Jakarta: Konstitusi Press dan Yogyakarta: Citra Media, 2006), hlm. 11.

⁴ UUD 1945 yang penulis maksudkan dalam penulisan ini adalah UUD 1945 yang dinyatakan berlaku kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, Keputusan Presiden RI No. 159 Tahun 1959. Lembaran Negara No. 75 Tahun 1959.

menimbulkan pertanyaan, mengapa para Penyusun Undang-Undang Dasar (*Framers of the Constitution*) yang banyak di antaranya adalah Pendiri Negara (*Founding Fathers*),⁵ memberikan sistematika yang terpisah antara Kekuasaan Pemerintahan Negara dengan Kementerian Negara? Permasalahan ini perlu dipahami dan dikaji mengingat Kementerian Negara masih merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Kekuasaan Pemerintahan Negara atau kewenangan Presiden.

Pengaturan mengenai Kementerian Negara yang tersendiri dalam bab terpisah dari bab tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berkaitan dengan kekuasaan Presiden, mengandung arti yang tersendiri pula.⁶ Pemisahan tersebut pada dasarnya, disebabkan karena eksistensi Menteri-menteri Negara itu dianggap mempunyai peranan yang sangat penting dan diperlukan dalam sistem pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara Indonesia, yaitu tatanan masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila.⁷

Dalam teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*distribution of power*), yang dimaksud dengan kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif.⁸ Kekuasaan eksekutif sebagai salah satu kekuasaan

⁵ Penyusun UUD yang bukan Pendiri Negara adalah orang Tionghoa yang menyatakan tidak mau menjadi warga negara Indonesia. Lim Kun Hian bahkan mengundurkan diri sebagai anggota BPUPK dan pada tahun 1952 meninggal dunia sebagai warga negara Republik Rakyat Cina. Lihat R.M. A.B. Kusuma, *Sistem Pemerintahan "Pendiri Negara" Versus Sistem Presidensial "Orde Reformasi"* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), hlm. 21.

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (2) (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), hlm. 146.

⁷ Alinea IV Pembukaan UUD 1945, tujuan negara Indonesia ialah: 1) melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, 2) memajukan kesejahteraan umum, 3) mencerdaskan kehidupan bangsa, 4) ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

⁸ Istilah eksekutif (*executive*) ini dijumpai dalam teori baik John Locke maupun Montesquieu pada waktu kedua sarjana tersebut mengemukakan teorinya yang terkenal dengan *Trias Politica*. Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945* (1) (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), hlm. 114. Kekuasaan eksekutif sebagai salah satu kekuasaan dalam negara disebut sebagai pemerintah (ada yang menyebut pemerintahan) dalam arti sempit. Pemahaman etimologis tentang pemerintah adalah kekuasaan untuk memerintah sesuatu negara tertentu termasuk daerah-daerah. Pemerintah bisa juga dimaknai sebagai badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti Kabinet di bawah kepala pemerintahan yang secara praktis menjalankan pemerintahan). Sedangkan pengertian pemerintahan adalah kinerja teknis atau perbuatan yang termasuk dalam kekuasaan yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Dengan demikian dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan pemerintah itu organnya, sedangkan pemerintahan dapat disebut sebagai kinerja dari pemerintah. Pemerintah dan pemerintahan secara etimologis dapat dipisahkan, namun dalam implementasinya sulit dibedakan. Lihat Samsul Wahidin, *Distribusi Kekuasaan Negara Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014) hlm. 99-100. Menurut A. Hamid S. Attamimi, bahwa kata "pemerintah" dalam bahasa Indonesia berarti "kekuasaan yang memerintah suatu negara atau daerah negara," atau "kekuasaan yang tertinggi yang memerintah dalam suatu negara," atau badan tertinggi yang memerintah sesuatu negara." dan "pemerintahan" berarti "perbuatan atau cara, atau hal urusan memerintah." Sedangkan induk kata pemerintah ialah "perintah," perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu." Lihat A. Hamid S. Attamimi, *Peranan*

dalam negara disebut pemerintah atau Presiden. Dalam sistem pemerintahan presidensial (*presidential government*), kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden. Penggunaan kata eksekutif berarti kepala pemerintahan berikut Menteri-menterinya atau badan negara yang diberi wewenang oleh konstitusi untuk melaksanakan undang-undang. Pemahaman lebih luasnya adalah kekuasaan melaksanakan seluruh produk hukum dan kebijakan lain yang dikeluarkan oleh legislatif yang menjadi tugas dan tanggung jawab eksekutif.⁹ Dalam arti konkret kekuasaan eksekutif adalah kekuasaan pemerintah dalam arti sempit yang secara konseptual menjalankan roda pemerintahan sehari-hari.

Secara teoritik, kekuasaan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial sangat besar, selain sebagai kepala negara (*head of state*), Presiden juga berkedudukan sebagai kepala pemerintahan (*head of government* atau *chief executive*). Sistem pemerintahan ini telah menempatkan Presiden sebagai pusat kekuasaan eksekutif sekaligus pusat kekuasaan negara, di mana kedua pusat kekuasaan ini adalah berbeda dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

Dalam sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945, Presiden tidak saja mempunyai kedudukan sebagai kepala pemerintahan tetapi juga sebagai kepala negara, yang merepresentasikan kedudukan tertinggi di Negara Republik Indonesia.¹⁰ Dalam kedudukan sebagai kepala negara, kelembagaan Presiden mencerminkan kewibawaan, kehormatan dan eksistensi negara. Berbeda halnya dalam sistem pemerintahan parlementer, di mana Presiden semata-mata hanya sebagai kepala negara (*head of state*), bukan sebagai kepala penyelenggara pemerintahan (*chief executive*). Sebagai kepala negara, Presiden merupakan

Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara (Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm. 111-115.

⁹ Eksekutif sebagai terjemahan dari “*government*” mempunyai arti: a. Menunjukkan aktivitas atas proses pemerintah yaitu melakukan kontrol atas pihak lain secara eksternal dan secara administratif juga mempunyai mekanisme kontrol internal yaitu melakukan kontrol terhadap kinerjanya sendiri (*the activity of the process of governing*); b. Mengklarifikasi aktivitas masalah-masalah negara dalam hal berbagai permasalahan itu dijumpai dalam kinerjanya (*state of affairs*). Hal ini sebagai refleksi dari kinerja yang bersifat luas, sehingga ke dalam memerlukan jaban lebih rinci terhadap kekuasaan yang dimiliki; c. Menunjukkan kedudukan personal (pejabat) yang memperoleh kekuasaan dan harus menjalankannya (*people charged with the duty governing*). Hal ini merupakan refleksi kelembagaan yang harus ditindaklanjuti dengan pengisian personal dengan batas-batas kekuasaan yang lebih rinci dan operasional; d. Menunjukkan mekanisme bagaimana harus melaksanakan kinerja pemerintah terhadap rakyat yang diperintah (*the manner, method of system by which a particular society is governed*). Pada tahap ini menggambarkan bagaimana terjadinya hubungan antara yang memerintah dengan yang diperintah sebagai konsekuensi dari kelembagaan dan personal yang menduduki jabatan di dalam implementasinya untuk pelayanan kepada masyarakat. Samsul Wahidin, *Op.cit.*, hlm. 101.

¹⁰ Sebelum perubahan UUD 1945 kedudukan Presiden Republik Indonesia, tidak hanya sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan, tetapi juga sebagai mandataris. Pengertian Mandataris di sini haruslah diartikan sebagai Mandataris Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI). Lihat Penjelasan UUD 1945.

simbol dan lebih banyak melakukan tugas-tugas seremonial dan beberapa tugas dalam lingkungan hak konstitusional yang bersifat prerogatif.¹¹

Berdasarkan ketentuan konstitusional mengenai kedudukan Presiden tersebut, T. Gayus Lumbuun mengemukakan sebagai berikut:

“Peran pemerintahan eksekutif sebagai alat kelengkapan negara di samping merupakan alat kelengkapan negara lainnya dapat dilihat perwujudannya pada kedudukan Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi penyelenggara pemerintahan eksekutif (chief of government atau the highest administrator of state) juga sebagai kepala negara (head of state) sebagaimana ditetapkan berdasarkan UUD 1945 dapat dijelaskan ketika Presiden sebagai kepala negara mengesahkan undang-undang, dengan persetujuan DPR menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian internasional, mengangkat duta dan konsul, memberi grasi dan rehabilitasi, memberi amnesti dan abolisi, kekuasaan tersebut berdasarkan konstitusi, Presiden bertindak untuk dan atas nama negara. Sedangkan Presiden sebagai kepala pemegang kekuasaan tertinggi penyelenggara pemerintahan eksekutif, Presiden berwenang membuat peraturan kebijakan dan menjalankan roda pemerintahan yang dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.”¹²

Sebagai akibat diakuinya kedua kualitas kedudukan Presiden dalam UUD 1945, maka timbul kebutuhan yuridis untuk membedakan keduanya dalam pengaturan mengenai hal-hal yang lebih teknis dan operasional.¹³ Kekuasaan eksekutif yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus. Kekuasaan yang bersifat umum adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara. Presiden adalah pimpinan penyelenggaraan administrasi negara tertinggi, sedangkan yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada Presiden yang memiliki sifat prerogatif di bidang pemerintahan.¹⁴

Secara konstitusional dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 disebutkan, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Rumusan ini mengandung dua pengertian sehubungan “Undang-Undang Dasar.” Pengertian pertama, dalam

¹¹ Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan (1)* (Yogyakarta: Gama Media, 1999), hlm. 52.

¹² T. Gayus Lumbuun, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara Ditinjau dari Aspek Kegunaan dan Manfaat* (Jakarta: Pidato Pengukuhan Guru Besar FH UNKRIS, 27 Februari 2006), hlm. 3-4.

¹³ Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah dan kekuasaan di Indonesia (1)* (Yogyakarta: Matapena Institut, 2012), hlm. 34. Lihat juga Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial Murni* (Malang: Setara Press, 2012), hlm. 21.

¹⁴ Bagir Manan (1), *Op.cit.*, hlm. 122 dan 128.

menjalankan tugasnya di bidang kekuasaan pemerintahan negara, Presiden harus berdasarkan Undang-Undang Dasar. Pengertian kedua, kekuasaan yang dipegang oleh Presiden adalah kekuasaan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar.¹⁵ Dari pengertian yang kedua tersebut dapat dikatakan, bahwa kekuasaan pemerintahan negara adalah yang diatur dalam Bab III dan yang terkandung dalam pasal-pasal di luar Bab III UUD 1945, termasuk di dalamnya Bab V Pasal 17 tentang Kementerian Negara.

Dalam rangka menjalankan tugas dan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden, ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (2) UUD 1945. Sesuai dengan sebutannya, Wakil Presiden itu bertindak mewakili Presiden dalam hal Presiden berhalangan untuk menghadiri kegiatan atau melakukan sesuatu dalam lingkungan kewajiban konstitusional Presiden. Jadi, pengertian dibantu dalam hal ini merupakan pencerminan dari kedudukan Presiden yang berada di atas Wakil Presiden. Artinya, Wakil Presiden tidak dapat bertindak sendiri, karena semata-mata merupakan pembantu Presiden yang tugas dan kewajibannya tergantung pada Presiden, meskipun berbeda dengan Menteri.¹⁶

Kemudian dalam Pasal 17 UUD 1945 dinyatakan, dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden untuk memimpin departemen pemerintahan. Pengertian dibantu dalam ketentuan ini adalah memberi bantuan kepada jabatan atasan dalam memimpin atau membimbing kebijaksanaan negara.¹⁷ Kedudukan para Menteri Negara sebagai pembantu Presiden tentu berbeda dengan kedudukan Wakil Presiden yang sama-sama pembantu Presiden. Kedudukan Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden jauh lebih tinggi dan lebih penting derajat, bobot dan ruang lingkup tugasnya jika dibandingkan dengan kedudukan Menteri Negara sebagai pembantu Presiden. Karena itu, kualitas Wakil Presiden dan Menteri Negara sebagai pembantu Presiden mempunyai perbedaan yang sangat prinsipil satu sama lain. Menteri Negara diangkat dan diberhentikan serta tunduk dan bertanggung jawab kepada Presiden, sedangkan Wakil Presiden, meskipun kedudukannya sebagai pembantu Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden bukan

¹⁵ Kotan Y, Stevanus, *Makna Kekuasaan Pemerintahan Negara Menurut Bab III UUD 1945 Dalam Hubungannya Dengan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia* (Bandung: Program Pascasarjana UNPAD, 2000), hlm. 253.

¹⁶ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Tatanegara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1993), hlm. 27.

¹⁷ R. Wiyono, *Garis-Garis Besar Pembahasan dan Komentar UUD 1945* (Bandung: Alumni, 1982), hlm. 117.

berarti Presiden bebas untuk memberhentikannya, karena Presiden dan Wakil Presiden sama-sama dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.¹⁸

Dengan demikian, Presiden dan Wakil Presiden harus bertindak sebagai satu kesatuan subjek jabatan institusional kepresidenan. Lembaga kepresidenan (*presidential institution*)¹⁹ adalah sebuah institusi yang memimpin kekuasaan eksekutif dalam sistem politik. Lembaga kepresidenan ini meliputi Presiden bersama Wakil Presiden serta sejumlah aparat pemerintah yang merupakan pelaksana kekuasaan eksekutif. Misalnya, para Menteri anggota Kabinet atau pejabat yang setingkat dengan itu yang ditunjuk atau diangkat oleh Presiden. Lembaga kepresidenan sebagai penyelenggara sistem pemerintahan kepresidenan bersifat tunggal (*single executive*). Wakil Presiden dan Menteri Negara adalah sama-sama pembantu Presiden. Hubungan antara Presiden dengan Wakil Presiden dan Menteri tidak bersifat “*collegial*.”²⁰

Oleh sebab itu, dalam suatu kabinet presidensial tidak dikenal ada jabatan perdana menteri karena Presiden sendirilah yang memimpin Kabinet. Jadi, Presiden berfungsi sebagai pimpinan dan sekaligus sebagai pelaksana kekuasaan eksekutif dalam rangka penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Penyelenggaraan negara dalam hal ini adalah semua kegiatan kelembagaan negara dan pemerintahan dari tingkat pusat hingga ke daerah yang bersumber pada konstitusi sebagai keputusan politik tertinggi dari kedaulatan rakyat yang mekanismenya dilaksanakan melalui pemilihan umum, sebagai salah satu instrumen demokrasi.

Dengan demikian, meskipun ketentuan Kementerian Negara letaknya disusun secara tersendiri dan terpisah dari kekuasaan Presiden dalam UUD 1945, namun apabila ditinjau dari materinya masih merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan atau kewenangan Presiden. Pengaturan ini menunjukkan, bahwa keberadaan para Menteri Negara memiliki posisi yang

¹⁸ Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.”

¹⁹ Lembaga Kepresidenan (*Presidential Institution*) merupakan istilah yang sering dipergunakan dalam berbagai arti, di Indonesia, perkataan Presiden digunakan dalam dua arti yaitu: lingkungan jabatan (*ambt*) dan pejabat (*ambtsrager*). Sedangkan dalam bahasa asing untuk lingkungan jabatan digunakan istilah “*presidency*” atau jika sebagai ajektif dipergunakan istilah “*presidensial*,” misalnya: *Presidential government*, sedangkan sebagai pejabat digunakan istilah “*President*.” Patrialis Akbar, *Hubungan Lembaga Kepresidenan Dengan DPR dan Veto Presiden* (1) (Jakarta: Total Media, 2013), hlm. 52. Lembaga Kepresidenan yang memegang kekuasaan pemerintahan yang di dalam konteks teori *Trias Politica* disebut eksekutif yaitu lembaga negara yang memegang kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang. Lembaga kepresidenan disebut sebagai lembaga negara karena negara merupakan suatu sistem yang secara konstitusi terdiri atas unsur rakyat, wilayah dan pemerintah yang berdaulat. Pemerintah yang berdaulat ini disebut Presiden yang dalam sistem pemerintahan presidensial, fungsi kepala eksekutif dan kepala negara bersifat inheren atau menyatu dalam jabatan Presiden. Jazim Hamidi dan Mustapa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia* (Bandung: Alumni, 2010), hlm. 67.

²⁰ Bagir Manan (1), *Op.cit.*, hlm. 44.

strategis dan turut melaksanakan kekuasaan pemerintahan negara. Bahkan menurut Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, bahwa menteri-menterialah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvoir executif*) dalam praktiknya. Jadi, pengertian kekuasaan pemerintahan negara juga meliputi kekuasaan yang dijalankan oleh Menteri-menteri Negara.

Berdasarkan pemahaman dan dilihat dari Penjelasan UUD 1945 tersebut, maka kepala eksekutif yang sebenarnya adalah Menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden.²¹ Para Menteri adalah pemimpin pemerintahan yang harus bertanggung jawab kepada Presiden. Oleh karena itu, para Menteri tidak dapat melemparkan tanggung jawab Kementerian yang dipimpinya, baik tanggung jawab secara hukum, politik, dan moral.²²

Pengaturan hubungan antara Presiden dengan Menteri-menteri Negara sebelum dan sesudah Perubahan UUD 1945 pada dasarnya tidak berbeda, namun karena struktur ketatanegaraannya sudah mengalami perubahan secara mendasar, maka harus dipahami juga dalam perspektif yang sudah berubah itu.²³ Perbedaan yang cukup mendasar dalam Bab V tentang Kementerian Negara berisi Pasal 17 sebelum dan sesudah Perubahan UUD 1945 terletak pada ayat (4). Pengesahan ketentuan ayat (4) dilakukan pada Perubahan Ketiga tahun 2001, berbeda dengan pengesahan ketentuan ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) yang dilakukan pada Perubahan Pertama UUD 1945 tahun 1999.

Sebelum Perubahan UUD 1945 materi muatan Pasal 17 hanya terdiri atas tiga ayat, yaitu: “(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh Presiden; dan (3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan.” Setelah amandemen UUD 1945 ketentuan Pasal 17 tersebut ditambah ayat (4), sehingga menjadi empat ayat, yaitu: “(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh Presiden; (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan; dan (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.”

²¹ Dalam Penjelasan UUD 1945 pada sub judul “Menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa” antara lain menyebutkan: “Meskipun kedudukan Menteri Negara tergantung daripada Presiden akan tetapi mereka bukan pegawai tinggi biasa oleh karena menteri-menterialah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoir executif*) dalam praktik. Sebagai pemimpin Departemen, Menteri mengetahui seluk beluk hal-hal yang mengenai lingkungan pekerjaannya. Berhubung dengan itu Menteri mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara yang mengenai Departemennya. Memang yang dimaksud ialah, para Menteri itu Pemimpin-pemimpin Negara. Untuk menetapkan politik pemerintah dan koordinasi dalam pemerintahan negara para Menteri bekerja bersama, satu sama lain seerat-eratnya di bawah pimpinan Presiden.”

²² Patrialis Akbar, *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945* (2) (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 161.

²³ Jimly Asshiddiqie (2), *Op.cit.*, hlm. 173.

Dengan perubahan tersebut tentu timbul pertanyaan, apa makna yang terkandung dalam penyempurnaan Pasal 17 ayat (3) yang semula disebut dalam perkataan, “Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan” dan sekarang setelah perubahan disebut dalam perkataan “Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.” Permasalahan ini perlu dicermati, dikaji dan ditelaah dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia.

Jika ditilik dari sejarah ketatanegaraan Indonesia, ketentuan Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 telah dipraktikkan menteri-menteri negara tidak harus selalu memimpin organisasi departemen pemerintahan, tetapi juga ditemukan kementerian-kementerian tanpa memimpin departemen pemerintahan, yang lazim disebut dengan istilah Menteri Negara. Menteri Negara yang tidak memimpin departemen pemerintahan disebut Menteri tanpa portofolio yaitu Menteri anggota Kabinet, tetapi tidak memimpin suatu departemen.²⁴

Nama organisasi para Menteri Negara itu ada yang berbentuk organisasi departemen, dan ada pula yang tidak berbentuk departemen. Oleh karena itu, dalam rumusan Pasal 17 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 hanya disebut “Kementerian Negara” saja. Dengan demikian, pengaturan Undang-Undang Dasar mengenai bentuk organisasi Kementerian Negara ini menjadi fleksibel, tidak harus selalu berbentuk departemen. Dalam konteks ini Sri Soemantri mengatakan:

“Seperti diketahui, suatu organisasi yang besar untuk berdaya guna dan berhasil guna dalam usahanya mencapai tujuan harus dibagi dalam bagian-bagian. Dalam ilmu administrasi bagian-bagian itu diberi nama bermacam-macam. Karena yang kita bicarakan ini bersangkutan paut dengan negara sebagai satu organisasi yang sangat luas, para pembentuk Undang-Undang Dasar memberi nama ‘departemen pemerintahan.’ Departemen Pemerintahan (UUD 1945) mempunyai arti yang sama dengan Departemen (Konstitusi RIS 1949) atau Kementerian (UUDS 1950).”²⁵

Pemahaman tersebut mendeskripsikan bahwa Departemen Pemerintahan adalah nama dari satuan organisasi pemerintah. Departemen Pemerintahan mempunyai arti yang sama dengan Departemen atau Kementerian. Menurut Muhammad Yamin, Kementerian mempunyai kekuasaan eksekutif menjalankan kekuasaan pemerintahan,²⁶ sedangkan Sudharmono menafsirkan,

²⁴ Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif* (1) (Jakarta: Aksara Baru, 1983), hlm. 51.

²⁵ Sri Soemantri, “Kekuasaan Eksekutif di Indonesia” Dalam *Percikan Gagasan Tentang Hukum* (2) (Bandung: Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan, 1988), hlm. 144.

²⁶ Muhammad Yamin, *Proklamasi dan Konstitusi Republik Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1951), hlm. 125.

Departemen Pemerintahan yang tercantum dalam Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 berarti bidang tugas.²⁷ Kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden menjalankan pemerintahan negara.

Mengingat kenyataan tidak semua Menteri memimpin Departemen, maka ketentuan Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 disempurnakan rumusannya menjadi, “Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.” Jika rumusan ini dihubungkan dengan ketentuan ayat (1), (2), dan (4), maka semua jenis jabatan Menteri merupakan Menteri Negara. Menurut Sri Soemantri:

“Istilah ‘menteri negara’ harus dilihat apakah dalam pengertian umum atau khusus. Yang dimaksud dengan pengertian umum ialah menteri yang terdapat dalam suatu Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, menteri negara itu dapat bernama Menteri, Menteri Muda atau Menteri Koordinator (Menko). Yang dimaksud dengan pengertian khusus ialah bahwa ‘menteri negara’ itu merupakan salah satu istilah yang oleh karenanya seharusnya ditulis dengan ‘Menteri Negara.’”²⁸

Demikian pula ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 yang mengamanatkan bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang, tentu perlu dipahami dan dianalisis dalam konteks penyelenggaraan pemerintahan negara Indonesia yang dipersepsikan menganut sistem pemerintahan presidensial. Secara historis, ketentuan ini dimaksudkan untuk menghindari jangan sampai terjadi lagi seorang Presiden membentuk dan membubarkan suatu departemen tanpa didasarkan pada peraturan yang jelas dan pertimbangan yang menyeluruh, termasuk implikasinya dalam pelaksanaan di lapangan.²⁹ Dengan demikian, organisasi Kementerian Negara itu tidak dapat diadakan, diubah, atau dibubarkan hanya oleh pertimbangan keinginan atau kehendak pribadi seorang Presiden. Semua hal yang berkenaan dengan organisasi Kementerian Negara itu haruslah diatur dalam undang-undang. Artinya, perubahan, pembentukan, atau pembubaran organisasi Kementerian Negara harus diatur oleh DPR bersama Presiden. Itulah esensi dari ketentuan bahwa hal tersebut harus diatur dalam undang-undang.³⁰

²⁷ Dikutip dari Buchari Zainun, *Administrasi dan Manajemen Pemerintahan Negara Indonesia Menurut UUD 1945* (Jakarta: Haji Masagung, 1990), hlm. 10.

²⁸ Sri Soemantri, *Op.cit.*, hlm. 145.

²⁹ Menurut Patrialis Akbar, bahwa pengesahan ayat (4) yang jauh jarak waktunya dibandingkan dengan ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) disebabkan rumusan ayat ini disusun dan disahkan setelah terjadinya peristiwa pembubaran dua departemen (Departemen Sosial dan Departemen Penerangan) oleh Presiden Abdurrahman Wahid. Patrialis Akbar (1), *Op.cit.*, hlm. 160.

³⁰ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II* (3) (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 64.

Sebagai konsekuensi ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 (UU No. 39 Tahun 2008) tentang Kementerian Negara.³¹ Latar belakang terpenting dari keharusan konstitusional membuat undang-undang ini dimaksudkan untuk membatasi supaya dalam membentuk Kementerian guna melaksanakan tugas dan fungsi pokok pemerintahan, Presiden melakukannya dengan mempertimbangkan efisiensi dan efektivitas, serta perkembangan lingkungan global.

Dalam UU No. 39 Tahun 2008 diatur secara tegas jumlah dan nomenklatur Kementerian Negara. Secara hukum siapa pun yang terpilih menjadi Presiden dan program kerja apa pun yang ditawarkan kepada masyarakat, jika akan membentuk Kabinet, sudah pasti harus memperhatikan substansi ketentuan undang-undang tersebut. Sebenarnya, pengaturan seperti itu kurang tepat dalam suatu negara demokratis dan konstitusional, karena Presiden yang dipilih secara langsung oleh rakyat bagai dijerat dan dibatasi oleh undang-undang ketika ia akan melaksanakan program kerja yang dijanjikan. Jumlah Menteri seharusnya disesuaikan dengan postur jumlah kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden. Karena itu, undang-undang tentang Kementerian Negara sesungguhnya kurang tepat jika dipaksakan memberikan batasan bagi Presiden.

Kehadiran Undang-Undang Kementerian Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, merupakan titik tolak dan batu ujian untuk menata kembali kelembagaan pemerintahan, sehingga nantinya dapat dihasilkan konfigurasi kelembagaan yang lebih baik. Melalui undang-undang ini, Presiden juga diberikan dasar hukum atau payung hukum dalam membentuk dan mengubah Kementerian dengan kriteria-kriteria yang diperlukan. Undang-undang ini tidak mencantumkan nomenklatur atau penamaan Kementerian Negara secara definitif, tetapi menggunakan pendekatan urusan-urusan pemerintahan. Dalam melaksanakan urusan-urusan tersebut bukan berarti satu urusan dilaksanakan oleh satu Kementerian. Satu Kementerian bisa melaksanakan lebih dari satu urusan pemerintahan sesuai dengan tugas yang diberikan oleh Presiden. Pengaturan ini dimaksudkan untuk lebih menitikberatkan pada upaya mewujudkan pemerintahan yang efektif dan efisien serta mampu meningkatkan pelayanan publik.

Pengertian mengenai urusan pemerintahan tidak secara jelas dirumuskan dalam UUD NRI Tahun 1945, hanya dalam Pasal 1 UU No. 39 Tahun 2008

³¹ Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, diundangkan tanggal 6 November 2008, dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 166 Tahun 2008, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4916.

disebutkan, urusan pemerintahan adalah setiap urusan sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945. Penegasan pengertian urusan pemerintahan ditemukan dalam Pasal 1 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yaitu kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh Kementerian dan penyelenggara pemerintahan daerah untuk melindungi, melayani, memberdayakan, dan menyejahterakan masyarakat.³²

Selain itu, Undang-Undang Kementerian disusun dalam rangka membangun sistem pemerintahan presidensial yang demokratis dan modern, yang menitikberatkan pada peningkatan pelayanan publik yang prima. Oleh karena itu, Menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, seperti komisaris dan direksi pada perusahaan, dan pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD). Bahkan diharapkan seorang Menteri dapat melepaskan tugas dan jabatan-jabatan lainnya termasuk dalam partai politik. Kesemuanya itu dalam rangka meningkatkan profesionalisme, pelaksanaan urusan Kementerian yang lebih fokus kepada tugas pokok dan fungsinya yang lebih bertanggung jawab.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pembantu Presiden, para Menteri dan pejabat-pejabat negara hendaknya berpedoman pada *good governance* atau penyelenggaraan pemerintahan yang baik, yaitu kekuasaan yang didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.³³ Sebagai karakteristik atau unsur utama *good governance* adalah akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), keterbukaan (*openness*), dan kepastian hukum (*rule of law*).³⁴

Apabila dicermati Undang-Undang Kementerian Negara, ada perubahan yang cukup mendasar dalam konfigurasi jenis Kementerian Negara yang semula terdiri atas tiga jenis Kementerian, yaitu: Kementerian Koordinator, Kementerian Departemen, dan Kementerian Negara menjadi hanya satu jenis, yaitu disebut Kementerian. Kementerian dipimpin oleh Menteri yang

³² Lihat Pasal 1 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Lembaran Negara Republik Indonesia No. 244 Tahun 2014, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia No. 5587 Tahun 2014.

³³ Galang Asmara, *Ombudsman Republik Indonesia Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Surabaya: Laksbang Yustitia, 2012), hlm. 63 dan 64. Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa penggunaan istilah *good governance* menggantikan *good government* dimaksudkan untuk lebih memperluas cakupan konsep tersebut. Pertama, perubahan dari *government* menjadi *governance* memperlihatkan bahwa yang memerlukan prinsip ini bukan hanya pemerintahan dalam arti sempit, yaitu eksekutif, tetapi keseluruhan aspek dan jaringan penyelenggara negara. Kedua, kata *governance* mewakili keseluruhan proses dalam suatu tatanan, bukan hanya pada kelembagaan yang diwakili kata *government*. Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis* (4) (Jakarta: Buana Ilmu Populer, 2009), hlm. 78.

³⁴ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Beberapa Pemikiran Tentang Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2011), hlm. 98.

tergabung dalam sebuah Kabinet. Kelembagaan Kementerian dilandasi klasifikasi urusan tertentu dalam pemerintahan yang terdiri atas: 1) Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945; 2) Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945; dan 3) Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi.³⁵

Dalam pada itu, walaupun secara konstitusional pembentukan Kabinet³⁶ (pengangkatan dan pemberhentian Menteri) merupakan hak prerogatif Presiden,³⁷ namun dalam pelaksanaannya prinsip itu tergantung pada kondisi riil perpolitikan nasional. Apabila sistem kepartaian yang dianut adalah multi partai, maka besar kemungkinan pilihan Presiden juga cukup dipengaruhi partai politik yang menjadi pendukung Presiden dalam pemilihan umum maupun di DPR yang lazimnya akan membentuk koalisi.³⁸ Kabinet koalisi adalah suatu Kabinet yang Menteri-menterinya terdiri atas orang-orang yang berasal dari beberapa partai politik yang secara bersama-sama menguasai suara atau kursi terbanyak di DPR.³⁹

Sistem multi partai dan sistem pemerintahan presidensial adalah kombinasi yang sulit untuk sebuah pemerintahan yang demokratis.⁴⁰ Kesulitan

³⁵ Lihat Pasal 4 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

³⁶ Menurut M. Solly Lubis, bahwa badan eksekutif sebagai salah satu organ pemerintah, biasanya disebut dewan menteri atau kabinet. Khusus di Inggris badan ini disebut *Privy Council* yang terdiri atas beberapa kabinet, sedangkan di negara-negara lainnya, misalnya di Indonesia dewan menteri itu disebut kabinet yang terdiri atas beberapa kementerian atau departemen. M. Solly Lubis, *Hukum Tata Negara* (Bandung: Mandar Maju, 1992), hlm. 100-101.

³⁷ Secara teoretis, konstitusi mengatur bahwa pembentukan dan perombakan kabinet sepenuhnya adalah hak prerogatif Presiden. Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multi Partai di Indonesia Upaya Mencari Format Demokrasi yang Stabil dan Dinamis Dalam Konteks Indonesia* (Bandung: Mizan Publika, 2014), hlm. 184. Sebagai seorang kepala pemerintahan, pada seorang Presiden melekat hak-hak tertentu, yang disebut dengan hak prerogatif, yang merupakan hak istimewa dari pihak eksekutif tanpa perlu persetujuan dari pihak lain mana pun, untuk menjalankan kegiatan tertentu atau memberikan atau tidak memberikan persetujuan tertentu semata-mata jika menurut pertimbangannya sendiri dianggap tepat untuk dilakukan, dengan atau tanpa rekomendasi dari pihak lain. Lihat Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)* (Bandung: Refika Aditama, 2011), hlm. 172. Dalam Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 disebutkan: menteri-menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Presiden mendapat kekuasaan atributif untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri sebagai pembantu Presiden. Pengangkatan dan pemberhentian menteri, tidak perlu mendapat persetujuan DPR. Pengangkatan dan pemberhentian menteri adalah hak prerogatif Presiden. Lihat John Pieris, *Op.cit.*, hlm. 118.

³⁸ Patrialis Akbar (1), *Op.cit.*, hlm. 162.

³⁹ M. Solly Lubis, *Op.cit.*, hlm. 103. Selain Kabinet koalisi juga dikenal istilah Kabinet partai dan Kabinet nasional. Kabinet partai adalah suatu kabinet yang menteri-menterinya adalah orang-orang yang berasal dari satu partai yang menguasai suara atau kursi terbanyak di DPR; sedangkan Kabinet nasional adalah suatu kabinet yang menteri-menterinya terdiri atas orang-orang yang berasal dari seluruh partai-partai yang mempunyai fraksi di parlemen. Kabinet yang demikian adalah Kabinet Gotong-Royong. *Loc.cit.*

⁴⁰ Scott Mainwaring menyebutkan tiga faktor yang menyebabkan pembentukan koalisi di sistem presidensial lebih sulit dalam sistem parlementer. Pertama, pada sistem parlementer partai-partai merasa lebih aman dalam mendukung pemerintahan karena mereka secara bersama-sama menjadi faktor penentu bagi kelangsungan pemerintahan. Partai-partai koalisi menentukan pengisian kabinet dan menyelenggarakannya serta bertanggung jawab secara bersama-sama program yang dibuat kabinet.

ini terletak bukan saja pada masalah tidak mudahnya mencapai konsensus antara Presiden dan lembaga legislatif, tetapi juga kekuatan-kekuatan di lembaga legislatif sendiri.⁴¹ Inilah yang disebut problematika sistem pemerintahan presidensial di Indonesia dengan menerapkan sistem multi partai. Dalam sistem pemerintahan presidensial, cara yang paling umum dilakukan Presiden adalah membagikan posisi Menteri kepada partai politik yang memberikan dukungan kepada Presiden di lembaga legislatif.⁴² Kebutuhan dibentuknya Kabinet koalisi dalam sistem presidensial antara lain karena dinamika yang terjadi dalam lembaga legislatif meskipun tidak sampai menjatuhkan pemerintahan, namun sering kali cukup mengganggu jalannya pemerintahan. Dinamika di lembaga legislatif cenderung menjadi sumber permasalahan dalam sistem pemerintahan presidensial. Oleh karena itu, dalam sistem presidensial dengan situasi kepartaian yang multi partai apalagi terfragmentasi tinggi, Kabinet koalisi menjadi pilihan penting untuk mendapatkan otoritas legislatif yang mendukung pemerintahan.

Dalam kehidupan bernegara Kabinet merupakan himpunan orang bekerja sebagai pembantu Presiden dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan umum. Sebagai himpunan orang bekerja, dan bukan himpunan orang-orang yang mencari kerja atau mencari laba kabinet melaksanakan secara konkret pemikiran Presiden mengenai konsep penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik. Pemikiran Presiden tentang pemerintah yang melayani diikuti Menteri dengan mendekatkan fungsi pemerintahan kepada masyarakat.⁴³ Kabinet adalah top administrasi pemerintahan yang

Ikatan di antara partai-partai dibuat dalam sebuah perjanjian yang dibentuk setelah berlangsungnya pemilu (*post-election coalition agreement*). Sedangkan dalam sistem presidensial, Presiden (bukan partai) yang bertanggung jawab menyusun kabinet. Presiden dapat membuat kesepakatan sebelumnya dengan pihak-pihak yang mendukungnya, tetapi kesepakatan tersebut tidak mengikat seperti dalam sistem parlementer. Presiden lebih bebas untuk memberhentikan menteri dan untuk mengatur ulang kabinet. Kedua, dalam sistem presidensial, komitmen para anggota parlemen secara individu untuk mendukung persetujuan yang dibuat oleh pimpinan partai sering kurang meyakinkan. Perluasan portofolio kabinet tidak selalu berarti dukungan seluruh elemen partai untuk Presiden, seperti dalam sistem parlementer. Ketiga, insentif bagi partai-partai untuk memecah koalisi lebih kuat dalam sistem presidensial dibanding sistem parlementer. Dalam sistem presidensial multi partai, ketika menjelang pemilihan Presiden pemimpin partai pada umumnya merasa perlu untuk menjaga jarak dari Presiden. Keberadaan mereka dalam koalisi ditakutkan membuat mereka kehilangan identitas. Mereka takut ikut memikul tanggung jawab terhadap kesalahan-kesalahan yang telah dilakukan Presiden selama memerintah, sementara mereka kesulitan menganggap prestasi pemerintahan sebagai prestasi mereka. Dikutip dari Fitra Asril, *Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara* (Depok: Rajawali Press, 2017), hlm. 165-166.

⁴¹ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia* (1) (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2010), hlm. 271.

⁴² *Ibid.*, hlm. 274.

⁴³ Dian Puji Simatupang, *Perkembangan Hukum Administrasi Negara Bagi Pemerintahan Baru* (Jakarta: Kuliah Umum di Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana), 9 Oktober 2014.

menyelenggarakan secara konkret konsep pemerintahan Presiden terpilih. Menteri adalah orang yang bekerja dengan memperhatikan tertib administrasi dalam rangka memerintah dan tertib melaksanakan hukum (*law and order*).⁴⁴

Perihal sebutan “Kabinet” atau “Dewan Menteri,” tidak ada satu ketentuan dalam UUD 1945 yang menyebutkan suatu badan negara sebagai kumpulan Menteri-menteri. Ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 hanya mengenai Menteri-menteri Negara dengan tidak ada klasifikasi lebih lanjut. Kabinet adalah suatu alat pemerintah yang timbul dari konvensi ketatanegaraan.⁴⁵ Tidak ada suatu pasal pun dalam Undang-Undang Dasar yang mengatur tentang susunannya atau menetapkan kekuasaannya.⁴⁶ Menurut Moh. Tolchah Mansoer, bahwa di dalam UUD tidak ada keharusan macam apakah Kabinet itu, *zaken* atau koalisi atau apa saja pun. Batasannya hanyalah pada soal bisa dipertanggungjawabkan oleh Presiden kepada MPR dalam hal melaksanakan kewajibannya.⁴⁷ Hal ini berarti, istilah Kabinet atau Dewan Menteri timbul dari praktik ketatanegaraan Indonesia. Kenyataan ini merupakan satu bukti bahwa kehidupan ketatanegaraan menurut UUD 1945, selain dilaksanakan berdasarkan kaidah-kaidah hukum tertulis harus pula memperhatikan dan menaati kaidah-kaidah hukum yang tidak tertulis atau konvensi ketatanegaraan.

Istilah konvensi ketatanegaraan kadang-kadang dianggap identik dengan kebiasaan ketatanegaraan, pada hal sebenarnya berbeda. Kebiasaan mempersyaratkan pengulangan, sedangkan konvensi tidak.⁴⁸ Konvensi ada

⁴⁴ *Ibid.*

⁴⁵ Konvensi mempunyai beberapa pengertian. Ada yang diartikan sebagai pertemuan-pertemuan penting antar negara, ada yang diartikan sebagai hasil pertemuan internasional mengenai masalah-masalah tertentu seperti Konvensi Wina, dan ada yang diartikan sebagai kebiasaan ketatanegaraan yang walaupun tidak tertulis tetapi mendapat tempat yang kukuh dan kuat dalam penyelenggaraan Negara. H. Andi Mustari Pide, *Pengantar Hukum Tata Negara, Edisi Revisi* (Jakarta: Wildan Akademika dan Universitas Ekasakti Press, 2008), hlm. 75.

⁴⁶ Ismail Suny, *Op.cit.*, hlm. 48.

⁴⁷ Moh. Tolchah Mansoer, *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif dan Legislatif* (1) (Jakarta: Pradnya Paramita, 1977), hlm. 164.

⁴⁸ Lusia Indrastuti dan Susanto Polomalo, *Hukum Tata Negara dan Reformasi Konstitusi di Indonesia Refleksi Proses dan Prospek di Persimpangan* (Yogyakarta: Total Media, 2013), hlm. 9. Apabila diperinci, konvensi ketatanegaraan menurut Dicey merupakan: a. Konvensi adalah bagian-bagian dari kaidah ketatanegaraan (konstitusi) yang tumbuh, diikuti dan ditaati dalam praktik penyelenggaraan negara; b. Konvensi sebagai bagian dari konstitusi tidak dapat dipaksakan oleh (melalui) pengadilan; c. Konvensi ditaati semata-mata didorong oleh tuntutan etika, akhlak atau politik dalam penyelenggaraan negara; d. Konvensi adalah ketentuan-ketentuan mengenai bagaimana seharusnya (sebaiknya) *discretionary powers* dilaksanakan. Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan* (2) (Bandung: Armico, 1987), hlm. 15. K.C. Wheare menyatakan, bahwa konvensi terbentuk dengan dua cara, yaitu: *Pertama*, suatu praktik tertentu berjalan untuk jangka waktu lama mulai bersifat persuasif, kemudian diterima sebagai suatu hal yang wajib (kewajiban). Konvensi yang terjadi dengan cara ini tergolong sebagai kebiasaan (*custom*). *Kedua*, konvensi terjadi karena kesepakatan (*agreement*) di antara rakyat. Mereka sepakat melaksanakan sesuatu dengan cara-cara tertentu, dan sekaligus menetapkan ketentuan mengenai cara-cara pelaksanaannya. Ketentuan semacam ini langsung mengikat. Langsung menjadi konvensi tanpa dikaitkan dengan waktu tertentu seperti konvensi

dalam semua sistem Undang-Undang Dasar, dan biasanya memberikan panduan ketika aturan formal tidak memadai atau tidak jelas. Dalam konteks Undang-Undang Dasar tidak tertulis, konvensi merupakan hal yang signifikan karena ia memberikan arahan tentang prosedur, kekuasaan, dan kewajiban dari institusi utama negara. Jadi, konvensi mengisi adanya kekosongan dalam hukum yang terkodifikasi. Dalam Penjelasan UUD 1945, konvensi diartikan sebagai hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggara negara meskipun tidak tertulis.

Di dalam pemerintahan konstitusional, kekuasaan rakyat mulai berperan dan membuat lahirnya lembaga pemegang kekuasaan rakyat dalam membuat undang-undang dan lembaga pemegang kekuasaan rakyat yang melaksanakan undang-undang. Pada awalnya, Perancis dan Inggris membentuk Kabinetnya bukan Kabinet parlementer karena belum ada parlemen, melainkan Kabinet eksekutif raja atau istilah sekarang Kabinet presidensial.⁴⁹ Setelah monarki absolut Perancis dan Inggris berubah menjadi monarki konstitusional, di mana rakyat mulai berperan dalam pemerintahan, berkembanglah jenis dan macam Kabinet menjadi Kabinet presidensial dan Kabinet parlementer. Sekarang jenis dan macam Kabinet itu bisa berbentuk yang ketiga, yakni kombinasi atau campuran antara presidensial dan parlementer.⁵⁰

Dengan mempergunakan ukuran-ukuran tertentu maka tipe eksekutif atau kabinet dapat dibagi dalam beberapa jenis yaitu:

- 1) *Siapakah yang bertanggung jawab atas pelaksanaan tugas-tugas eksekutif dari kabinet itu?*
- 2) *Apakah pembentukan kabinet itu dicampuri oleh parlemen atau tidak?*
- 3) *Bagaimana susunan personalia kabinet itu dibandingkan dengan kekuatan politik yang ada di parlemen?*⁵¹

Atas dasar itu, dengan tidak mengurangi wewenang Presiden dalam membentuk Kabinet, maka dalam hal pengangkatan Menteri masih perlu dipikirkan cara-cara yang lebih transparan dan demokratis untuk memperkuat hubungan Menteri dengan rakyat dan juga untuk memperbesar orientasi politik kerakyatan dari Menteri yang bersangkutan. Oleh karena itu, Bagir Manan berpendapat antara lain, “Hal yang mungkin dapat dikembangkan

yang tumbuh melalui kebiasaan. Karena konvensi dapat terjadi melalui kesepakatan, maka dimungkinkan ada konvensi dalam bentuk tertulis. Kesepakatan semacam ini dapat dibuat antara pimpinan-pimpinan partai, atau dalam bentuk memorandum sebagai hasil diskusi antara para Menteri. *Ibid.*, hlm. 28-29.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ M. Solly Lubis, *Op.cit.*, hlm. 101.

melalui praktik konvensi ketatanegaraan adalah, keikutsertaan DPR dalam pengangkatan menteri.”⁵²

Organisasi pemerintahan di bawah Presiden di negara-negara yang mengikuti sistem demokrasi ada dua jenis, yakni departemen yang dipimpin oleh Menteri dan non-departemen yang dipimpin bukan Menteri. Di Amerika Serikat, lembaga pemerintah yang dipimpin *Secretary* atau Menteri disebut Departemen, adapun yang non-departemen disebut *executive agency*. Lembaga *executive agency* ini esensinya sama dengan Departemen yang dipimpin oleh *Secretary* atau Menteri tersebut, akan tetapi tidak diberi label Departemen.⁵³ di Indonesia ada Departemen yang dipimpin Menteri ada pula non-departemen yang dipimpin seorang kepala atau ketua.

Amerika Serikat, Presiden tidak bebas mengangkat Menteri atau pejabat tertentu lainnya karena memerlukan konfirmasi Senat. Mereka yang ditolak atau diperkirakan akan ditolak Senat tidak dapat diangkat menjadi Menteri atau pejabat tertentu.⁵⁴ Di Amerika Serikat untuk posisi Menteri strategis, kandidatnya dikonsultasikan pada parlemen. Hak prerogatif Presiden bukan berarti tidak ada proses konsultasi politik. Untuk menghindari pengangkatan dan pemecatan (*appointment and removal*) Menteri menjadi komoditas politik, pengaturan secara yuridis mekanisme seleksi pejabat negara, khususnya Menteri menjadi penting.⁵⁵ Lebih lanjut Bagir Manan mengatakan:

“Ada unsur positif sistem konfirmasi dari badan perwakilan rakyat tersebut, yaitu: (1) terciptanya mekanisme ‘checks’ dari badan perwakilan rakyat sebagai pelaksana kedaulatan rakyat terhadap Presiden. Dengan demikian, dapat dicegah kemungkinan terjadi ‘spoil system’ dalam mengisi jabatan Negara atau pemerintahan atau masuknya orang-orang yang tidak pantas atau yang tidak dikehendaki publik dalam pemerintahan; (2) Presiden ‘dibantu’ oleh badan perwakilan untuk mendapatkan orang yang bermutu dan handal dalam hal ideologis, kecakapan, integritas, dan lain sebagainya; (3) Mereka yang hendak menjadi menteri atau menduduki jabatan lain yang memerlukan konfirmasi tidak semata-mata ‘mengusabakan’ dukungan Presiden, tetapi dukungan masyarakat yang tercermin pada dukungan badan perwakilan; (4) Sistem konfirmasi ini

⁵² Bagir Manan (2), *Op.cit.*, hlm. 67. Bandingkan dengan pendapat Djayadi Hanan, bahwa “Menurut konstitusi, Presiden berhak membentuk Kabinet tanpa keterlibatan formal dari DPR atau lembaga-lembaga negara lainnya. Bila perlu, Presiden dapat mengangkat atau mencopot menteri sesuka hatinya. Tetapi, dalam praktiknya, pembentukan dan pembubaran Kabinet selalu melibatkan campur tangan partai-partai politik di DPR. Pilihan disengaja diambil oleh Presiden SBY karena ia sadar betul bahwa ia adalah Presiden minoritas tanpa dukungan mayoritas kekuatan partisan di parlemen.” Djayadi Hanan, *Op.cit.*, hlm. 130.

⁵³ Miftah Thoha, *Birokrasi dan Dinamika Kekuasaan* (2) (Jakarta: Prenadamedia Group, 2014), hlm. 55-56.

⁵⁴ Bagir Manan (1), *Op.cit.*, hlm. 47.

⁵⁵ Denny Inrayana, *Negara Antara Ada dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan* (Jakarta: Harian Kompas Media Nusantara, 2008), hlm. 252.

menunjukkan pertanggungjawaban dalam pengisian jabatan kepada rakyat (melalui badan perwakilan) sebagai yang berdaulat dan tempat setiap pejabat bertanggung jawab.”⁵⁶

Dengan demikian, untuk kehidupan bernegara pemikiran ini perlu dipahami di dalam praktik ketatanegaraan, terutama dalam pengangkatan tiga jabatan Menteri sebagaimana disebutkan dalam ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, apabila terdapat kekosongan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan, maka tugas kepresidenan dipegang untuk sementara waktu oleh tiga Menteri secara bersama-sama, yaitu Menteri Luar Negeri (Menlu), Menteri Dalam Negeri (Mendagri), dan Menteri Pertahanan (Menhan) sampai terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden definitif oleh MPR.⁵⁷ Ketentuan ini menegaskan bahwa pemegang jabatan tiga Menteri itu mempunyai kedudukan yang sangat penting dan strategis secara konstitusional, yang berbeda dari Menteri-menteri lainnya.

Berdasarkan pada berbagai keadaan demikian maka perlu dilakukan penelitian untuk mengetahui permasalahan yang dihadapi dan upaya apa yang seyogianya harus dilakukan untuk mengatasi permasalahan tersebut, baik dalam bentuk peraturan perundang-undangan maupun dalam bentuk kelembagaan. Oleh sebab itu, penulisan buku ini akan diarahkan pada pertanyaan dasar mengenai eksistensi Menteri Negara dalam sistem pemerintahan pasca Amandemen UUD 1945.

⁵⁶ Bagir Manan (1), *Op.cit.*, hlm. 48-49.

⁵⁷ Bunyi lengkap Pasal 8 ayat (3) UUD NRI 1945 adalah “Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tiga puluh hari setelah itu Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang diusulkan oleh Partai politik atau gabungan partai politik yang pasangan calon Presiden dan Wakil Presidennya meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai berakhir masa jabatannya. Menurut Bagir Manan, konsep dasar mengenai mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya, dapat diartikan, bahwa keadaan mangkat diartikan apabila secara medik Presiden dinyatakan meninggal atau akibat suatu peristiwa Presiden dinyatakan meninggal. Keadaan berhenti dimaksudkan, jika Presiden berhenti dalam masa jabatan karena mengundurkan diri atau, baik karena kemauan sendiri maupun karena sesuatu desakan atau tuntutan dari luar. Keadaan diberhentikan ialah didasarkan oleh alasan-alasan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan keadaan tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatan dapat berarti dua kemungkinan yaitu: (i) tidak hadir, artinya yang bersangkutan tidak berada dalam lingkungan jabatan yang memungkinkan menjalankan kewajibannya, dan (ii) hadir, tetapi secara fisik dan atau mental (intelektual) tidak memungkinkan menjalankan kewajibannya, misalnya dalam keadaan sakit. Bagir Manan (1) (Yogyakarta: Gama Media bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum FH UII, 1999), hlm. 96-101.

1.2 PERUMUSAN MASALAH

Dari uraian latar belakang tersebut di atas, dapatlah diidentifikasi masalah sebagai berikut:

- 1) Bagaimana eksistensi Menteri Negara dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945?
- 2) Bagaimana eksistensi Menteri Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan UUD NRI Tahun 1945?
- 3) Bagaimana eksistensi Menteri Negara yang ideal berdasarkan UUD NRI Tahun 1945?

1.3 TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1.3.1 Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan tersebut di atas, maka penulisan buku ini bertujuan untuk:

- 1) Mengkaji dan menganalisis eksistensi Menteri Negara dalam sistem pemerintahan pasca Perubahan UUD 1945.
- 2) Mengkaji dan menganalisis pelaksanaan eksistensi Menteri Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara pasca Perubahan UUD 1945.
- 3) Mengkaji dan menganalisis eksistensi Menteri Negara yang ideal berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

1.3.2 Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat atau berguna baik untuk kepentingan teoretis maupun kepentingan praktis.

- 1) Dalam perspektif teoretis, penelitian atau penulisan ini diharapkan menghasilkan temuan konsep hukum mengenai eksistensi Menteri Negara yang ideal dalam sistem pemerintahan negara pasca Perubahan UUD 1945, sehingga dapat menambah khazanah ilmu hukum, khususnya hukum tata negara Indonesia.
- 2) Dalam perspektif praktis, penelitian atau penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan dijadikan sumbangan pemikiran kepada para penyelenggara negara dan elite-elite politik terkait yang duduk di lembaga-lembaga eksekutif, legislatif, khususnya kepada Presiden dalam melaksanakan kekuasaan pemerintahan negara,

terutama mengenai eksistensi Menteri Negara sebagai pembantu Presiden berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

1.4 KERANGKA TEORI DAN KONSEP

1.4.1 Kerangka Teori

1.4.1.1 Teori Negara Hukum

Dalam sejarah kehidupan bernegara konsep negara hukum sudah ada sejak zaman Yunani Kuno, sebagaimana dapat dilihat dari pemikiran Plato dan Aristoteles. Plato memberikan perhatian dan arti yang lebih tinggi pada hukum, bahwa penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah didasarkan pada pengaturan hukum yang baik, atau disebut dengan istilah “*nomoi*.” Kemudian Aristoteles menegaskan, suatu negara yang baik adalah negara yang diperintah dengan konstitusi dan berkedaulatan hukum. Menurut Aristoteles, yang memerintah dalam negara itu sesungguhnya bukanlah manusia melainkan pikiran yang adil yang tertuang dalam peraturan hukum, sedangkan penguasa hanyalah memegang hukum dan keseimbangan saja.⁵⁸ Pengakuan kepada suatu negara sebagai negara hukum (*government by law*) sangat penting, karena kekuasaan negara dan politik bukanlah tidak terbatas atau tidak absolut. Pembatasan terhadap kekuasaan negara dan politik tersebut perlu dilakukan untuk menghindari timbulnya kesewenang-wenangan dari pihak penguasa. Prinsip pembatasan kekuasaan ini dikenal dengan konsep negara hukum yaitu negara harus diatur secara tegas melalui aturan hukum.

Secara umum, negara hukum dapat diartikan sebagai negara di mana tindakan pemerintah maupun rakyatnya didasarkan atas hukum untuk mencegah adanya tindakan sewenang-wenang dari pihak pemerintah dan tindakan rakyat yang dilakukan menurut kehendak sendiri. Hukum yang baik adalah hukum yang melindungi berbagai kepentingan umum dan merupakan tanda dari suatu masyarakat yang bebas bahwa semua orang dimungkinkan untuk mengikuti kecondongan mereka sendiri sepanjang mereka tidak melanggar hukum.⁵⁹

Dalam perspektif teori dikenal beberapa konsep negara hukum yaitu: *pertama, Rechtsstaat; kedua, Rule of Law; ketiga, Socialist Legality; keempat,*

⁵⁸ I Dewa Gede Palguna, *Pengaduan Konstitusional (Constitutional Complaint) Upaya Hukum Terhadap Pelanggaran Hak-Hak Konstitusional Warga Negara* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 44.

⁵⁹ J.R. Sunaryo (Alih bahasa), *Membatasi Kekuasaan Telaah Mengenai Jima Undang-Undang Montesquieu (Judul Asli: The Spirit of the Law)*, (Jakarta: Gramedia, 1993), hlm. xiii.

Nomokrasi Islam; *kelima*, Negara Hukum Pancasila.⁶⁰ Dari berbagai konsep tersebut, konsep yang banyak dikenal di berbagai negara adalah *rechtsstaat* dan *rule of law*. Kedua istilah ini sering dipertukarkan untuk menyebut istilah negara hukum, seolah-olah tidak ada perbedaan. Pada hal kedua istilah ini mempunyai perbedaan terkait dengan tradisi hukum yang dianut. Istilah negara hukum atau *Rechtsstaat* di Eropa Kontinental merupakan hasil dan proses panjang dari perlawanan golongan borjuis yang menghendaki kebebasan terhadap negara/kerajaan yang haus kekuasaan. Menurut Immanuel Kant, tujuan *rechtsstaat* atau negara hukum adalah menjamin kedudukan hukum setiap individu dalam masyarakat. Dalam konsep ini negara hanya dapat bertindak jika terjadi perselisihan di antara warganya dalam menyelenggarakan kepentingannya. Dalam perkembangannya konsep *rechtsstaat* tersebut tidak cukup menjamin terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, timbul konsep negara hukum di mana negara tidak hanya bertindak sebagai penjaga malam atau polisi, tetapi juga harus menjamin kesejahteraan rakyatnya. Pemikiran ini dikembangkan oleh J.F. Stahl dengan mengemukakan ciri-ciri *rechtsstaat* sebagai berikut: *pertama*, jaminan dan perlindungan hak asasi manusia; *kedua*, adanya pembagian kekuasaan; *ketiga*, pemerintahan berdasarkan undang-undang; *keempat*, peradilan tata usaha negara.⁶¹

Konsep *the rule of law* merupakan konsep negara yang dianggap paling ideal dewasa ini, walaupun konsep tersebut dijalankan dengan persepsi yang berbeda-beda. Menurut A.V. Dicey, terdapat tiga ciri penting dalam “*the rule of law*” yaitu:

- 1) *Supremasi absolut ada pada hukum, bukan pada tindakan kebijaksanaan atau prerogatif penguasa (supremacy of law);*
- 2) *Berlakunya prinsip persamaan dalam hukum (equality before the law), di mana semua orang harus tunduk kepada hukum, dan tidak seorang pun yang berada di atas hukum (above the law); dan*
- 3) *Konstitusi merupakan dasar dari segala hukum bagi negara yang bersangkutan. Dalam hal ini, hukum yang berdasarkan konstitusi harus melarang setiap pelanggaran terhadap hak dan kemerdekaan rakyat (due process of law).*⁶²

⁶⁰ Satya Arinanto, “Negara Hukum Dalam Perspektif Pancasila” Dalam 70 Tahun Bintang R. Saragih, *Percikan Pemikiran Hukum, Ketatanegaraan, dan Kebijakan Publik* (Jakarta: Wildan Akademika dan Universitas Esakti Press, 2010), hlm. 28.

⁶¹ Jimly Asshiddiqie (4), *Op.cit.*, hlm. 396.

⁶² *Ibid.* Lihat juga T. Gayus Lumbuun, *Negara Hukum Demokrasi dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Kebijakan Negara Dalam Undang-Undang* (Jakarta: Makalah pada Wisuda Sarjana UNKRIS, 16 Oktober 2019), hlm. 3.

Meskipun antara konsep *rechtsstaat* dan konsep *the rule of law* dalam banyak hal berjalan seiring, tetapi karena berbeda historis kelahirannya, maka ditemukan perbedaan antara kedua konsep tersebut. Kedua konsep itu sama-sama bermuara pada satu sasaran yang utama yaitu pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia. Karena konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tercermin dari kriteria *rechtsstaat* dan kriteria *the rule of law*. Gagasan *rechtsstaat* bertumpu pada sistem kontinental yang disebut *civil law* dengan karakteristik administratif, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu pada sistem hukum *common law* dengan karakteristik *judicial*. Dalam sistem hukum Eropa Kontinental, lebih ditujukan kepada perbaikan dan pembatasan fungsi dari eksekutif dan pejabat administratif, sedangkan dalam konsep *the rule of law*, karena lahir dalam sistem hukum Anglo Saxon, maka aplikasinya lebih tertuju kepada perbaikan dan peningkatan peranan dari lembaga-lembaga hukum dan badan-badan pengadilan untuk menegakkan hukum dan hak-hak asasi manusia.⁶³

Prinsip-prinsip negara hukum selalu berkembang seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara. Dalam perkembangannya negara hukum dapat dibedakan antara negara hukum formal atau negara hukum klasik dengan negara hukum material atau negara hukum modern.⁶⁴ Negara hukum formal menyangkut pengertian hukum yang bersifat formal dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan tertulis. Tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan untuk menciptakan ketertiban. Tipe negara tradisional ini dikenal dengan istilah negara penjaga malam (*nachtwakerstaat*).⁶⁵ Negara hukum material mencakup pengertian yang lebih luas termasuk keadilan di dalamnya. Tugas negara tidak hanya menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum, tetapi juga mencapai kesejahteraan masyarakat sebagai bentuk keadilan (*welfarestate*).⁶⁶

⁶³ *Ibid.*, hlm. 4. Menurut Philipus M. Hadjon, terdapat perbedaan antara *rechtsstaat* dengan *the rule of law* sebagai berikut: *Pertama*, konsep *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang *absolutism* sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *the rule of law* berkembang secara evolusioner; *Kedua*, konsep *rechtsstaat* bertumpu atas sistem hukum *continental* yang disebut *civil law* atau *modern roman law*, sedangkan konsep *the rule of law* bertumpu atas sistem hukum yang disebut *common law*; *Ketiga*, karakteristik *civil law* adalah administratif, sedangkan karakteristik *common law* adalah *judicial*. Dikutip dari Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak dan Retribusi Daerah* (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), hlm. 22.

⁶⁴ Jimly Asshiddiqie (4), *Op.cit.*, hlm. 396-397.

⁶⁵ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia* (Jakarta: Ichtiar, 1964), hlm. 19.

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie (4), *Op.cit.*, hlm. 397.

1.4.1.2 Teori Konstitusi

Setiap negara bagaimanapun sederhana tingkat pertumbuhannya, senantiasa memiliki seperangkat kaidah yang mengatur susunan organisasi negara yang terdiri atas organ-organ atau jabatan-jabatan kenegaraan. Perangkat kaidah semacam inilah yang dinamakan konstitusi.⁶⁷ Dalam pemahaman ini, tidak ada dan tidak pernah ada negara tanpa konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Namun demikian, tidaklah pula ada negara-negara yang memiliki konstitusi yang persis sama, satu sama lain selalu ditemukan adanya perbedaan. Perbedaan-perbedaan itu terjadi karena latar belakang yang berbeda, seperti sejarah, budaya, ideologi, dan falsafah. Perbedaan juga bisa terjadi karena pengaruh pertumbuhan dan perkembangan pemikiran mengenai materi muatan yang seyogianya terdapat dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar.

Konstitusi secara harfiah berarti pembentukan yang berasal dari bahasa Perancis “*Constituer*” yang artinya membentuk. Secara istilah konstitusi berarti peraturan dasar mengenai pembentukan. Dalam hal ini yang dibentuk adalah suatu negara, maka konstitusi mengandung permulaan dari segala macam peraturan pokok mengenai sendi-sendi pertama untuk menegakkan bangunan besar yang bernama negara, atau konstitusi memuat aturan pokok mengenai sendi-sendi yang diperlukan untuk berdirinya negara.

Dalam ilmu hukum tata negara berlaku doktrin “teori fiktif hukum” (*legal fiction theory*) yang menyatakan bahwa suatu negara dianggap telah memiliki konstitusi sejak negara itu terbentuk.⁶⁸ Terbentuknya negara itu terletak pada tindakan yang secara resmi menyatakannya terbentuk, yaitu melalui penyerahan kedaulatan dari negara induk seperti penjajah kepada negara jajahannya melalui pernyataan proklamasi dan deklarasi, ataupun melalui revolusi dan perebutan kekuasaan melalui kudeta. Ini berarti, bahwa negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lain. Ditetapkannya konstitusi atau Undang-Undang Dasar kemudian setelah adanya negara tidak berarti dapat dipisahkan kedua lembaga tersebut.⁶⁹

Dalam pandangan Thomas Paine bahwa konstitusi dibuat oleh rakyat untuk membentuk pemerintahan, bukan sebaliknya ditetapkan oleh pemerintah untuk rakyat. Lebih lanjut dikatakan, “*A constitution is a thing antecedent to government and a government is only the creature of a constitution.*” Konstitusi itu mendahului pemerintahan, karena pemerintahan itu justru dibentuk

⁶⁷ Bagir Manan, *Pertumbuhan dan Perkembangan Konstitusi Suatu Negara* (3) (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm. 1.

⁶⁸ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I* (5) (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. 20.

⁶⁹ Sri Soemantri, *Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi* (3) (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 1-2.

berdasarkan konstitusi. Oleh karena itu, konstitusi lebih dulu ada dari pada pemerintahan.⁷⁰ Pengertian bahwa konstitusi mendahului pemerintahan tetap berlaku, walaupun dalam praktik banyak negara sudah lebih dulu diproklamasikan baru konstitusi atau Undang-Undang Dasarnya disahkan.

Menurut K.C. Wheare, pengertian konstitusi biasanya dipahami dalam arti luas dan dalam arti sempit.⁷¹ Dalam perspektif politik konstitusi diartikan dalam arti luas, yaitu untuk menggambarkan seluruh sistem ketatanegaraan suatu negara, kumpulan peraturan itu sebagian bersifat legal dan sebagian lagi bersifat non legal atau ekstra legal berupa kebiasaan, persetujuan, adat atau konvensi. Dalam arti sempit, konstitusi itu bukan digunakan untuk menggambarkan seluruh kumpulan peraturan, baik legal maupun non legal tetapi hasil seleksi dari peraturan-peraturan yang terwujud dalam satu dokumen atau dalam beberapa dokumen yang terkait sangat erat.

Menurut J. G. Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri dalam disertasinya “Prosedur dan Sistem Perubahan Konstitusi” menggambarkan secara jelas apa yang seharusnya menjadi isi dari konstitusi. Pada umumnya konstitusi atau Undang-Undang Dasar berisi tiga hal yang pokok yaitu: *pertama*, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia dan warga negara; *kedua*, ditetapkannya susunan ketatanegaraan suatu negara yang bersifat fundamental; dan *ketiga*, adanya pembagian dan pembatasan tugas ketatanegaraan yang bersifat fundamental.⁷²

Di kalangan ahli hukum tata negara ada yang mengartikan konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar, namun ada pula yang memberikan makna bahwa Undang-Undang Dasar hanya salah satu bagian dari konstitusi. Oleh karena itu, pengertian konstitusi sering diidentikkan dengan pengertian Undang-Undang Dasar. Kesalahan ini disebabkan antara lain oleh pengaruh paham kodifikasi yang menghendaki semua peraturan hukum dibuat dalam bentuk yang tertulis dengan maksud untuk mencapai kesatuan hukum atau unifikasi hukum, kesederhanaan hukum, dan kepastian hukum.

1.4.1.3 Teori Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan

Upaya untuk mengadakan pembatasan kekuasaan dilakukan dengan mengadakan pola-pola pembatasan di dalam pengelolaan internal kekuasaan itu sendiri, yaitu dengan mengadakan pembedaan dan pemisahan atau pembagian kekuasaan negara ke dalam beberapa fungsi yang berbeda-beda. Oleh karena

⁷⁰ Jimly Asshiddiqie (5), *Op.cit.*, hlm. 19.

⁷¹ K.C. Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern* (Diterjemahkan oleh Imam Bachaqie dari *Modern Constitutions*, Oxford University Press, 1996) (Bandung: Nusa Media, 2015), hlm. 1-3.

⁷² Sri Soemantri (2), *Op.cit.*, hlm. 51.

itu, pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) biasanya berkaitan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*division of power atau distribution of power*).

Doktrin pemisahan kekuasaan pada umumnya dianggap berasal dari *Charles de Secondat Baron de la Brede et de Montesquieu* (disingkat Montesquieu) dengan *Trias Politica*-nya. Namun dalam perkembangannya, banyak versi yang biasa dipakai oleh para ahli berkaitan dengan peristilahan dan pembagian kekuasaan ini. Doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of power*) yang dikemukakan oleh Montesquieu ini pada dasarnya berasal atau diilhami dari pemikiran John Locke.⁷³ Menurut John Locke, kekuasaan negara dibagi dalam tiga kekuasaan yaitu kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, dan kekuasaan federatif, yang masing-masing terpisah satu dengan yang lainnya. Kekuasaan legislatif sebagai kekuasaan membuat peraturan, kekuasaan eksekutif sebagai kekuasaan mempertahankan peraturan serta mengadili perkara, dan kekuasaan federatif sebagai kekuasaan yang tidak termasuk dalam lapangan kekuasaan legislatif dan eksekutif serta kekuasaan hubungan luar negeri.⁷⁴

Istilah “pemisahan kekuasaan” merupakan terjemahan perkataan “*separation of power*” berdasarkan teori “*Trias Politica*” atau tiga fungsi kekuasaan, yang dalam pandangan Montesquieu, harus dibedakan dan dipisahkan secara struktural dalam organ-organ yang tidak saling mencampuri urusan masing-masing.⁷⁵ Kekuasaan legislatif hanya dilakukan oleh lembaga legislatif, kekuasaan eksekutif hanya dilakukan oleh lembaga eksekutif, dan kekuasaan yudikatif hanya dilakukan oleh kekuasaan yudisial. Intinya, satu organ hanya dapat memiliki satu fungsi, atau sebaliknya satu fungsi hanya dapat dijalankan oleh satu organ. Ketiga kekuasaan ini harus diberikan pada pihak yang berbeda-beda, terutama untuk menjaga agar hak-hak rakyat tidak dilanggar. Menumpuknya ketiga kekuasaan ini pada satu tangan, sangat berbahaya dan dapat menyebabkan terjadinya inefisiensi, korupsi, dan kesewenang-wenangan.

Pada umumnya, doktrin pemisahan kekuasaan seperti yang dibayangkan oleh Montesquieu itu, dianggap oleh para ahli sebagai pandangan yang tidak realistis dan jauh dari kenyataan. Pandangan itu oleh para ahli dianggap sebagai kekeliruan Montesquieu dalam memahami sistem ketatanegaraan Inggris yang dijadikan telaah untuk mencapai kesimpulan mengenai *Trias Politica*-nya itu

⁷³ J.R. Sunaryo, *Op.cit.*, hlm. vii. Lihat juga Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara* (2) (Jakarta: Aksara Baru, 1978), hlm. 2.

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 1-2.

⁷⁵ Utrecht, *Op.cit.*, hlm. 12-13.

dalam bukunya *L'esprit de Lois* (1748). Dalam hubungan ini Jimly Asshiddiqie berpendapat:

“Istilah pemisahan kekuasaan itu sendiri konsep yang bersifat umum, seperti halnya konsep pembagian kekuasaan juga dipakai oleh banyak sarjana dengan pengertian yang berbeda-beda satu dengan yang lain. Sebagai sandingan atas konsep pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), para ahli biasa menggunakan pula istilah pembagian kekuasaan sebagai terjemahan perkataan *division of power* atau *distribution of power*. Ada pula sarjana yang justru menggunakan istilah *division of power* itu sebagai genus, sedangkan *separation of power* merupakan bentuk *species*-nya.”⁷⁶

Oleh karena itu, istilah *separation of power*, *division of power*, *distribution of power*, dan demikian pula istilah-istilah pemisahan kekuasaan dan pembagian kekuasaan, sebenarnya mempunyai arti yang sama saja, tergantung konteks pengertian yang dianut.⁷⁷

Dalam pada itu, menurut Ivor Jennings, pemisahan kekuasaan mempunyai dua pengertian yaitu:

- 1) *Pemisahan dalam arti materiel, yaitu pemisahan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan secara tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memerlukan adanya pemisahan kekuasaan itu kepada tiga bagian: legislatif, eksekutif, dan yudikatif; dan*
- 2) *Pemisahan kekuasaan dalam arti formiil, ialah bila pembagian kekuasaan tersebut tidak dipertahankan secara tegas.*⁷⁸

Penerapan konsep pemisahan kekuasaan (*separation of power*) di zaman modern sudah saling berkombinasi antara konsep pemisahan tersebut dengan konsep *checks and balances*, sehingga konsep campuran seperti ini disebut dengan istilah “distribusi kekuasaan” (*distribution of power*). Dalam hal ini kekuasaan tidak dipisah secara tegas tetapi hanya dibagi-bagi dalam beberapa bagian kekuasaan yang masing-masing kekuasaan tersebut dimungkinkan untuk saling bekerja sama.

Trias Politica merupakan perkembangan ajaran bentuk negara dari monarki-tirani ke bentuk negara demokrasi. Dalam negara modern, hubungan antara ketiga macam kekuasaan tersebut sering merupakan hubungan yang kompleks. *Trias Politica* atau biasa disebut *trichotomy* sudah merupakan kebiasaan, kendati batas pembagian itu tidak selalu sempurna bahkan saling

⁷⁶ Jimly Asshiddiqie (3), *Op.cit.*, hlm. 18.

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 19.

⁷⁸ Ismail Suny (2), *Op.cit.*, hlm. 7-8. Lebih lanjut Ismail Suny mengatakan, bahwa pemisahan kekuasaan dalam arti materiel itu memang sepantasnya disebut pemisahan kekuasaan (*separation of powers*), sedangkan yang dalam arti formiil sebaiknya disebut pembagian kekuasaan (*division of powers*). *Ibid.*, hlm. 8.

mempengaruhi di antara cabang kekuasaan tersebut. Penguatan masing-masing cabang kekuasaan menimbulkan berbagai model sistem pemerintahan.

1.4.1.4 Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga kekuasaan negara. Sistem pemerintahan digunakan untuk mengetahui hubungan antara legislatif dengan eksekutif sebagai kelanjutan eksplorasi dari konsep pembagian atau pemisahan kekuasaan. Menurut Sri Soemantri, sistem pemerintahan adalah hubungan antara lembaga legislatif dan lembaga eksekutif,⁷⁹ sedangkan Ismail Suny berpendapat, sistem pemerintahan adalah suatu sistem tertentu yang menjelaskan bagaimana hubungan antara alat-alat perlengkapan negara yang tertinggi di suatu negara.⁸⁰ Kemudian Rusadi Kantaprawira mengatakan, sistem pemerintahan adalah pola pengaturan hubungan antara lembaga negara yang satu dengan lembaga negara yang lainnya, yaitu hubungan antara legislatif dan eksekutif. Hubungan itu meliputi baik hubungan hukum, hubungan organisasi, hubungan kekuasaan, maupun hubungan fungsi.⁸¹ Jimly Asshiddiqie mengemukakan, sistem pemerintahan berkaitan dengan pengertian *regeringsdaad*, yaitu penyelenggaraan pemerintahan oleh eksekutif dalam hubungannya dengan fungsi legislatif.⁸² Cara pandang yang demikian sesuai dengan teori *dichotomy*, yaitu legislatif sebagai *policy making* sedangkan eksekutif sebagai *policy executing*, legislatif membuat aturan perundang-undangan, eksekutif melaksanakan aturan perundang-undangan.⁸³ Dalam menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan, terjadi relasi yang saling mempengaruhi dalam penyelenggaraan kekuasaan eksekutif dan legislatif.

Pada dasarnya dalam teori hukum tata negara, sistem pemerintahan lazim dikenal ada dua macam, yaitu:

- 1) *Sistem pemerintahan parlementer (parliamentary government), yaitu bila badan eksekutif mendapat pengawasan langsung dari badan legislatif atau parlemen;*

⁷⁹ Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN* (4) (Bandung: Tarsito, 1976), hlm. 37.

⁸⁰ Ismail Suny, *Mekanisme Demokrasi Pancasila* (3) (Jakarta: Aksara Baru, 1987), hlm. 9-10.

⁸¹ Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, (Bandung: Sinar Baru, 1980), hlm. 135.

⁸² Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (6) (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 311.

⁸³ I Made Pasek Diantha, *Tiga-Tipe Pokok Sistem Pemerintahan Dalam Demokrasi Modern*, (Bandung: Abardin, 1990), hlm. 20.

- 2) *Sistem pemerintahan presidensial (presidential government), yaitu di mana pihak eksekutif berada di luar pengawasan badan legislatif atau parlemen.*⁸⁴

Douglas V. Verney mengemukakan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary government*) sebagai berikut:

- 1) *The head of the government (prime minister, chancellor), and his or her cabinet are dependent on the confidence of the legislature and can be dismissed from office by a legislative vote of no confidence or censure;*
- 2) *That Prime Ministers are selected by the legislature. The process of selection can range widely from formal election to the informal emergence from inter-party bargaining in the legislature followed by an official appointment by the head of state;*
- 3) *Have collective or collegial executives;*
- 4) *That Prime Ministers are mere heads of government; and*
- 5) *That Prime Ministers and other members of their cabinet unusually are legislators.*⁸⁵

Dari pemahaman tersebut dapat diketahui, bahwa dalam sistem pemerintahan parlementer kepala pemerintahan yang dijabat oleh Perdana Menteri atau Kanselir dan Kabinetnya, bergantung pada dukungan atau kepercayaan badan legislatif dan dapat turun dari jabatan melalui mosi tak percaya dari legislatif. Dengan kata lain, bahwa kelangsungan kekuasaan eksekutif tergantung pada kepercayaan dan dukungan mayoritas suara di badan legislatif. Perdana Menteri dipilih oleh badan legislatif atau parlemen. Proses pemilihan berkisar dari pemilihan formal hingga informal dalam perundingan antar partai di parlemen dengan pengangkatan resmi oleh kepala negara. Memiliki kekuasaan eksekutif secara kolegiat atau bersama-sama. Perdana Menteri hanya merupakan anggota Kabinetnya, biasanya merupakan anggota badan legislatif.

Selanjutnya sarjana tersebut di atas mengemukakan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial (*presidential government*) sebagai berikut:

- 1) *The head of government almost always called President is selected for a fixed, constitutionally prescribed term and in normal circumstances can not be forced to resign by the legislature (although it may be possible to remove a president by the highly unusual and exceptional process of impeachment);*
- 2) *That President head of government is popularly elected, either directly or via an electoral college;*

⁸⁴ Douglas V. Verney Dalam Arend Lijphart, ed, *Parliamentary Versus Presidential Government* (Oxford: University Press, 1992), hlm. 1, Lihat juga Sri Soemantri (1), *Op.cit.*, hlm. 31 dan 35.

⁸⁵ Arend Lijphart, *Op.cit.*, hlm. 2-5.

- 3) *Have one-person, non-collegial executives. The members of presidential cabinets are mere advisers and subordinates of the president;*
- 4) *That President are both heads of government and heads of state; and*
- 5) *That President can not simultaneously be a member of the legislature.*⁸⁶

Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden sebagai kepala pemerintahan dipilih untuk masa jabatan tertentu yang diatur oleh konstitusi, dan dalam keadaan normal tidak dapat dipaksa mengundurkan diri atau meletakkan jabatan oleh badan legislatif, meskipun terdapat kemungkinan untuk memberhentikan Presiden melalui pranata *impeachment*, yaitu peradilan oleh *Congress (Trial by Congress)*. Presiden dipilih oleh rakyat baik secara langsung atau melalui lembaga atau badan pemilihan (*electoral collage*). Kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden, sedangkan para anggota Kabinetnya hanya merupakan penasihat dan bawahan Presiden. Presiden adalah kepala pemerintahan dan sekaligus kepala negara yang tidak dapat merangkap menjadi anggota badan legislatif.

Oleh karena masih ada kelompok negara yang tidak dapat dimasukkan ke dalam salah satu dari kedua sistem pemerintahan tersebut, maka perlu alternatif ketiga, yaitu negara atau negara-negara yang tidak sepenuhnya menganut dan melaksanakan sistem pemerintahan parlementer ataupun presidensial. Sistem pemerintahan seperti itu menurut Sri Soemantri dinamakan sistem pemerintahan kombinasi atau sistem pemerintahan campuran.⁸⁷ Sistem pemerintahan campuran adalah sistem pemerintahan yang berupaya untuk mencarikan titik temu (*meeting point*) antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer.⁸⁸ Dengan demikian, secara garis besar sistem pemerintahan dapat dibedakan menjadi tiga macam, yaitu: (i) sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*); (ii) sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*); dan (iii) sistem campuran (*mixed system* atau *hybrid system*).⁸⁹

Dengan melihat model sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat, yang dianggap sebagai tempat lahirnya sistem presidensial, Bagir Manan mengemukakan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial yaitu:

- 1) *Presiden adalah pemegang kekuasaan tunggal;*

⁸⁶ *Loc.cit.*

⁸⁷ Sri Soemantri (3), *Op.cit.*, hlm. 38.

⁸⁸ Saldi Isra (1), *Op.cit.*, hlm. 48.

⁸⁹ Jimly Asshiddiqie (5), *Loc.cit.*

- 2) *Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara (head of state);*
- 3) *Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (Congress), karenanya tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh Congress;*
- 4) *Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh Congress. Dalam praktiknya langsung dipilih oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih (electoral college);*
- 5) *Presiden memegang jabatan empat tahun (fixed) dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut (8 tahun). Dalam hal mengganti jabatan Presiden yang berhalangan tetap, jabatan tersebut paling lama 10 tahun berturut-turut; dan*
- 6) *Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatan melalui impeachment, karena alasan tersangkut "treason, bribery, or other hight crime and misdemeanors," (melakukan pengkhianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius).⁹⁰*

Lebih lanjut Bagir Manan mengemukakan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer sebagai berikut:

- 1) *Presiden dalam sistem parlementer lazimnya dipilih dan diangkat oleh atau menyertakan badan perwakilan rakyat, tetapi tidak bertanggung jawab pada badan perwakilan rakyat dengan berbagai modifikasi;*
- 2) *Presiden tidak bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan. Tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan ada pada Kabinet atau dewan menteri yang bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat. Presiden tidak dapat diganggu gugat, jadi semacam raja pada sistem pemerintahan parlementer (the king can do no wrong);*
- 3) *Presiden semata-mata sebagai kepala negara (head of state), bukan sebagai kepala penyelenggara pemerintahan (chief of executive). Sebagai kepala negara, Presiden sebagai simbol dan lebih banyak melakukan tugas-tugas seremonial dan beberapa tugas dalam lingkungan hak konstitusional yang bersifat prerogatif; dan*
- 4) *Setiap tindakan pemerintahan atau politik yang dilakukan Presiden di luar hak konstitusional yang bersifat prerogatif dipertanggung-jawabkan oleh Kabinet. Untuk menunjukkan pertanggungjawaban tersebut, setiap keputusan Presiden di luar hak konstitusional yang bersifat prerogatif harus ada tanda tangan (conterasign) dari Perdana Menteri dan atau Menteri yang bersangkutan. Undang-undang yang disahkan Presiden harus ada tanda tangan Perdana Menteri dan atau Menteri yang bersangkutan.⁹¹*

⁹⁰ Bagir Manan (1), hlm. 49-50.

⁹¹ *Ibid.*, hlm. 51-52.

Jika pemahaman sistem pemerintahan tersebut dianalisis terhadap Negara Republik Indonesia, maka timbul pertanyaan, sistem pemerintahan apakah yang dianut oleh UUD 1945? Berkenaan dengan pertanyaan tersebut Aulia A. Rachman berpendapat, bahwa sistem pemerintahan yang dihasilkan oleh pembentuk UUD 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial.⁹² Sementara Miriam Budiarmo pakar ilmu politik Indonesia mengatakan, bahwa sistem pemerintahan menurut UUD 1945 adalah presidensial.⁹³ Sedangkan Sri Soemantri berkesimpulan, sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 adalah sistem campuran.⁹⁴ Demikian pula Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim berpandangan, sistem pemerintahan di bawah UUD 1945 adalah *quasi* presidensial, karena menurut mereka Negara Republik Indonesia tidak menganut sistem pemerintahan murni.⁹⁵

Atas dasar berbagai pandangan tersebut dapat dikatakan, pada dasarnya ditemukan ada dua pemikiran yang berbeda perihal sistem pemerintahan yang terkandung dalam UUD 1945. Pendapat *pertama*, UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial. Hal ini tergambar dari kedudukan Presiden yang tidak hanya sebagai kepala negara, tetapi juga sebagai kepala pemerintahan. Selain itu ditemukan adanya kepastian masa jabatan Presiden, dan Presiden selain dibantu oleh Wakil Presiden, juga dibantu oleh para Menteri Negara yang diangkat dan diberhentikan serta bertanggung jawab kepada Presiden. Pendapat *kedua*, UUD 1945 menganut sistem pemerintahan campuran, karena selain memenuhi unsur-unsur sistem presidensial juga terdapat unsur-unsur sistem parlementer, yaitu diangkat atau dipilihnya Presiden oleh lembaga tertinggi negara yaitu MPR, dan adanya pertanggungjawaban Presiden kepada MPR.

Setelah Amandemen UUD 1945 yang berlangsung dalam empat tahap (1999-2002), purifikasi atau pemurnian sistem pemerintahan presidensial dilakukan dalam bentuk: 1) Mengubah proses pemilihan Presiden/Wakil Presiden dari pemilihan dengan sistem perwakilan (pemilihan di MPR) menjadi pemilihan secara langsung oleh rakyat; 2) Membatasi periodisasi masa jabatan Presiden/Wakil Presiden; 3) Memperjelas mekanisme pemakzulan (*impeachment*) Presiden/Wakil Presiden; 4) Larangan bagi Presiden untuk membubarkan

⁹² Aulia A. Rachman, *Sistem Pemerintahan Presidensial Sebelum dan Sesudah Perubahan UUD 1945 Studi Ilmiah Tentang Tipe Rejim, Institusi dan Konstitusi* (Jakarta: Verbum Publishing, 2009), hlm. 134.

⁹³ Miriam Budiarmo, *Op.cit.*, hlm. 157.

⁹⁴ Sri Soemantri (1), *Op.cit.*, hlm. 53-56.

⁹⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.cit.*, hlm. 180.

DPR; 5) Memperbaharui atau menata ulang eksistensi MPR; dan 6) Melembagakan mekanisme pengujian undang-undang (*judicial review*).⁹⁶

Format sistem pemerintahan presidensial yang diintroduksi hasil Amandemen UUD 1945 menurut banyak pihak dinilai masih setengah hati, sehingga berpotensi munculnya kemacetan dan kebuntuan dalam penyelenggaraan sistem pemerintahan. Harus diakui, demikian banyak orang mempertanyakan mengenai apakah sistem pemerintahan yang sebenarnya dianut oleh UUD NRI Tahun 1945. Pertanyaan ini timbul berkaitan dengan banyaknya keluhan di berbagai media perihal sistem pemerintahan dewasa ini.⁹⁷ Oleh karena itu, Sulardi mengatakan antara lain:

*“Hasil perubahan UUD 1945 belum menunjukkan secara keseluruhan semua ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial murni. Hal ini berpengaruh terhadap penyelenggaraan negara yang belum efektif dan efisien. Hal tersebut dikarenakan dua lembaga negara belum memfokuskan pada pekerjaan mereka masing-masing. Oleh sebab itu, supaya terbangun suatu sistem pemerintahan presidensial, maka diperlukan rekonstruksi terhadap sistem pemerintahan presidensial berdasar UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”*⁹⁸

Ditinjau dari segi sistem pemerintahan terdapat macam-macam badan eksekutif, yaitu menurut sistem parlementer disebut kabinet parlementer, dan menurut sistem presidensial disebut kabinet presidensial. Sekalipun demikian, dalam mengadakan pengelompokan ini hendaknya diingat bahwa dalam setiap kelompok terdapat beberapa variasi.⁹⁹ Dalam hubungan ini khususnya terhadap Menteri-menteri, Miriam Budiarto mengemukakan:

*“Dalam sistem presidensial menteri-menteri merupakan pembantu Presiden dan langsung dipimpin olehnya, sedangkan dalam sistem parlementer para menteri dipimpin oleh seorang Perdana Menteri. Dalam sistem parlementer, Perdana Menteri beserta menteri-menterinya dinamakan ‘bagian dari badan eksekutif yang bertanggung jawab,’ sedangkan Raja dalam monarki konstitusional dinamakan bagian dari eksekutif yang tidak dapat diganggu-gugat (the king can do not wrong).”*¹⁰⁰

Pendapat tersebut menunjukkan, pada dasarnya ada dua macam bentuk Kabinet, yaitu kabinet parlementer dan kabinet presidensial. Sekalipun demikian dalam setiap bentuk Kabinet dijumpai beberapa variasi atau corak sesuai dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh negara yang bersangkutan.

⁹⁶ Saldi Isra, *Op.cit.*, hlm. 63.

⁹⁷ R.M. A.B. Kusuma, *Op.cit.*, hlm. vii.

⁹⁸ Sulardi, *Op.cit.*, hlm. 166.

⁹⁹ Miriam Budiarto, *Op.cit.*, hlm. 210.

¹⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 208.

Ini berarti, antara sistem pemerintahan dengan pembentukan Kabinet mempunyai hubungan yang erat, dan berfungsinya suatu sistem pemerintahan antara lain ditentukan pula berfungsinya lembaga eksekutif.

Apabila hal ini di konstruksikan terhadap UUD 1945 maka Presiden dan Wakil Presiden serta para Menteri merupakan organ yang tersusun menjadi satu (*een enkel samengesteld organ*).¹⁰¹ Presiden adalah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi, sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1). Artinya, Presiden adalah pemegang dan penyelenggara kekuasaan eksekutif dalam negara. Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan tersebut, Presiden dibantu oleh Wakil Presiden menurut Pasal 4 ayat (2) dan para Menteri Negara berdasarkan Pasal 17 UUD 1945. Keseluruhan pelaksanaan kekuasaan pemerintahan tersebut dipertanggungjawabkan oleh Presiden, sesuai dengan asas “*concentration of power and responsibility upon the President.*”

Organisasi pemerintahan dalam konteks kenegaraan disebutkan aparatur pemerintah, yaitu orang-orang yang menduduki jabatan dalam kelembagaan pemerintahan (badan eksekutif). Oleh karena setiap jabatan dalam organisasi pemerintahan harus diduduki oleh pejabat maka masalahnya, bagaimana cara pengisian jabatan-jabatan itu dengan pejabat. Sehubungan dengan itu, Logemann berpendapat, bahwa lingkungan kerja yang merupakan jabatan, harus ditempati oleh seorang manusia; pribadi, yang merupakan jabatan, harus diwakili oleh seorang manusia. Inilah pemangku jabatan. Untuk menunjuk pemangku jabatan dapat dilakukan antara lain melalui pengangkatan dan pemilihan.¹⁰² Dengan demikian, jabatan dalam organisasi pemerintahan harus diduduki oleh pejabat yang disebut pemangku jabatan, dan untuk melengkapinya dilaksanakan dengan cara pengangkatan atau pemilihan.

Ditinjau dari segi sistem kepegawaian negara menurut Frederick C. Mosher, terdapat sedikit-tidaknya empat bidang atau tipe pokok sistem kepegawaian. Salah satu dari tipe pokok itu adalah sistem pengangkatan politik. Eksekutif politik adalah pejabat negara pada suatu instansi dengan masa jabatan yang dibatasi. Eksekutif politik memiliki kekuasaan membuat kebijakan dan berada di luar sistem kepegawaian negara.¹⁰³ Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Indonesia dikenal adanya jabatan politik, dan dalam birokrasi pemerintah dikenal pula jabatan karier birokrasi. Istilah jabatan politik dikenal

¹⁰¹ A. Hamid S. Attamimi, *Op.cit.*, hlm. 55-56.

¹⁰² Logemann, *Op.cit.*, hlm. 129-130.

¹⁰³ Berdasarkan sistem kepegawaian yang tengah berfungsi di Amerika, Frederick C. Mosher membagi sistem-sistem kepegawaian negara, yakni: sistem pengangkatan politik, sistem kepegawaian negara, sistem karier profesional, dan sistem kolektif. Frederick C. Mosher Dalam Nicolas Henry, *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Kenegaraan* (Jakarta: Rajawali, 1988), hlm. 287-290.

setelah era reformasi karena banyak jabatan itu berasal dari kekuatan partai politik. Adapun jabatan politik adalah pejabat yang dipilih oleh rakyat atau diangkat oleh pejabat politik yang dipilih oleh rakyat. Jabatan politik ini ada masa jabatannya, yakni dibatasi oleh masa jabatan berdasarkan pemilihan (umum atau pemilihan kepala daerah), biasanya lima tahun sekali.

1.4.1.5 Partai Politik

Dalam kehidupan bernegara partai politik merupakan instrumen yang memiliki kedudukan dan peranan yang sentral dan penting dalam setiap sistem demokrasi. Partai politik biasa disebut sebagai pilar demokrasi, karena memainkan peran yang penting sebagai penghubung antara pemerintahan negara dengan warga negaranya. Baik buruknya demokrasi dalam suatu negara terletak pada kualitas partai politik. Karenanya, memperbaiki demokrasi tanpa menyentuh pembaruan partai politik dan sistem kepartaian adalah pembaruan yang tak esensial.¹⁰⁴ Demokrasi yang kuat adalah ketika ditopang oleh sistem kepartaian yang terinstitusionalkan atau terlembagakan. Derajat perlembagaan partai politik itu sangat menentukan kualitas demokratisasi kehidupan politik suatu negara. Ciri dari suatu pemerintahan yang demokratis adalah ditandai dengan kehadiran partai politik.

Semua negara di dunia ini pasti sepakat bahwa demokrasi¹⁰⁵ yang berarti pemerintahan dari rakyat adalah sebuah sistem yang dapat diterima agar kedaulatan rakyat benar-benar terwujud. Secara konvensional suatu negara itu disebut demokratis jika pemerintahannya terbentuk atas kehendak rakyat yang diwujudkan lewat pemilihan umum yang kompetitif untuk memilih orang-orang yang akan menduduki jabatan publik. Di sinilah letak pentingnya keberadaan partai politik sebagai penyedia para kader yang akan mengikuti pemilihan umum (pemilu). Melalui partai politiklah sirkulasi elite dan kepemimpinan politik suatu negara berjalan.

Di samping pandangan yang positif mengenai peranan partai politik tersebut, ada juga pandangan kritis dan skeptis terhadap partai politik. Ada yang berpendapat bahwa partai politik sebenarnya tidak lebih daripada sekedar kendaraan politik bagi sekelompok elite politik yang berkuasa. Partai politik

¹⁰⁴ Rifqinazamy Karsayuda, *Partai Politik Lokal Untuk Indonesia Kajian Yuridis Ketatanegaraan Pembentukan Partai Politik Lokal di Indonesia Sebagai Negara Kesatuan* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), hlm. 101.

¹⁰⁵ Istilah demokrasi yang berasal dari bahasa Yunani terdiri atas dua perkataan, yaitu “*demos*” yang berarti rakyat dan “*cratein*” yang berarti memerintah. Dengan demikian, demokrasi mengandung arti pemerintahan oleh rakyat. Meskipun ditinjau dari arti kata-katanya kelihatannya sederhana, akan tetapi sampai sekarang masih belum ada kesamaan pandangan tentang batasan demokrasi. Sri Soemantri, *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia* (5) (Bandung: Alumni, 1992), hlm. 10-11.

hanya berfungsi sebagai alat bagi segelintir orang yang kebetulan beruntung berhasil memenangkan suara rakyat melalui pemilu.¹⁰⁶

Maurice Duverger berpendapat, *starting point* terbentuknya partai politik berlangsung pada dinamika kompetisi antar individu dan blok-blok politik dalam parlemen, hingga kemudian melebar mencari simpati dukungan di tengah masyarakat yang digalang melalui pembentukan panitia pemilih (*electoral commite*) untuk mendukung figur elite tertentu.¹⁰⁷ Oleh karena dirasa perlu memperoleh dukungan dari pelbagai golongan masyarakat, kelompok-kelompok politik di parlemen lambat laun juga berusaha mengembangkan organisasi massa. Pada akhir abad ke-19 lahirlah partai politik, yang pada masa selanjutnya berkembang menjadi penghubung antara rakyat di satu pihak dan pemerintah di pihak lain. Partai politik akan tumbuh dan berkembang seiring dengan semakin tingginya tingkat kesadaran masyarakat dalam politik, sehingga kehadiran suatu partai politik diharapkan mampu untuk mengakomodasi kepentingan mereka.

Menurut Ramlan Surbakti, ada tiga teori yang menjelaskan asal usul partai politik dilihat dari aspek perkembangan pembentukannya, yaitu:

- 1) *Partai politik dibentuk oleh legislatif (dan eksekutif) karena ada kebutuhan para anggota parlemen yang ditentukan berdasarkan pengangkatan untuk mengadakan hubungan dengan masyarakat;*
- 2) *Partai politik terbentuk pada saat transisi masyarakat dari masyarakat feodal ke masyarakat modern; dan*
- 3) *Pada masa modern di mana terjadi modernisasi di berbagai bidang, maka kebutuhan akan adanya organisasi politik yang mampu memadukan dan memperjuangkan berbagai aspirasi dan kepentingan masyarakat modern.*¹⁰⁸

Pemahaman tersebut menunjukkan, bahwa partai politik merupakan bagian dari infrastruktur politik dalam suatu negara. Dalam ilmu politik dijumpai berbagai konsep atau batasan mengenai partai politik. Menurut Carl J. Friedrich:

“A political party is a group of human beings, stably organized with the obyejective of securing or maintaining for its leaders the control of a government, with the further obyejective of giving to members of the party, through such control ideal and material benefits and advantages (Partai politik adalah sekelompok manusia yang terorganisir secara stabil dengan tujuan merebut atau mempertahankan kekuasaan terhadap pemerintahan bagi pimpinan partainya dan berdasarkan penguasaan ini,

¹⁰⁶ Jimly Asshiddiqie (6), *Op.cit.*, hlm. 710.

¹⁰⁷ Firdaus, *Constitutional Engeneering Desain Stabilitas Pemerintahan Demokrasi dan Sistem Kepartaian* (Bandung: Yrama Widya, 2015), hlm. 140.

¹⁰⁸ Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik* (Jakarta: Gramedia Widiasarana, 1999), hlm. 112.

*memberikan kepada anggota partainya kemanfaatan yang bersifat idiiil serta materii).*¹⁰⁹

Kemudian Sigmund Neumann menegaskan batasan partai politik sebagai berikut:

*“A political party is the articulate organization of society’s active political agents, those who are concerned with the control of government power and who compete for popular support with another group of groups holding divergent views (Partai politik adalah organisasi dari aktivis-aktivis politik yang berusaha untuk menguasai kekuasaan pemerintahan serta merebut dukungan rakyat atas dasar persaingan dengan suatu golongan atau golongan-golongan lain yang mempunyai pandangan yang berbeda).”*¹¹⁰

Menurut Miriam Budiarjo, partai politik merupakan suatu kelompok terorganisir yang anggota-anggotanya mempunyai orientasi, nilai-nilai, cita-cita yang sama. Tujuan kelompok ini adalah untuk memperoleh kekuasaan politik dan merebut kedudukan politik, biasanya dengan cara konstitusional untuk melaksanakan programnya.¹¹¹

Dalam ilmu hukum, partai politik merupakan asosiasi warga negara dan karena itu dapat berstatus sebagai badan hukum (*rechts-persoon*). Akan tetapi sebagai badan hukum, partai politik tidak dapat beranggotakan badan hukum yang lain, selain hanya warga negara. Status partai politik sebagai badan hukum sangat penting dalam hubungannya dengan kedudukan partai politik sebagai subjek dalam lalu lintas badan hukum. Dalam ilmu hukum subjek hukum merupakan pembawa atau penyandang hak dan kewajiban dalam hubungan-hubungan hukum.¹¹²

Dalam kaitan ini Hafied Cangara mengemukakan tiga prinsip dasar partai politik yaitu:

- 1) *Partai sebagai koalisi, yakni membentuk koalisi dari berbagai kepentingan untuk membangun kekuatan mayoritas;*
- 2) *Partai sebagai organisasi, untuk menjadi sebuah institusi yang eksis, dinamis, dan berkelanjutan partai politik harus dikelola; dan*
- 3) *Partai sebagai pembuat kebijakan (policy making). Partai politik juga berbeda dengan kelompok sosial lainnya dalam hal pengambilan kebijakan. Partai politik mendukung secara konkret para calon yang mereka ajukan untuk menduduki jabatan-jabatan politik. Dari posisi ini mereka memiliki*

¹⁰⁹ Miriam Budiarjo, *Op.cit.*, hlm. 403-404.

¹¹⁰ *Loc.cit.*

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² Trubus Rahardiansah, *Pengantar Ilmu Politik Paradigma, Konsep Dasar dan Relevansinya Untuk Ilmu Hukum* (Jakarta: Universitas Trisakti, 2014), hlm. 241.

*kekuasaan untuk mempengaruhi atau mengangkat petugas atau karyawan dalam lingkungan kekuasaannya, bahkan turut memberi pengaruh dalam pengambilan kebijakan di kementerian di mana kader partai menduduki posisi yang sama melalui kolektas partai.*¹¹³

Tentu saja, partai politik hanya merupakan salah satu dari bentuk perlembagaan sebagai wujud ekspresi ide, pikiran, pandangan, dan keyakinan bebas dalam masyarakat demokratis. Selain itu masih ada bentuk ekspresi lainnya seperti adanya kebebasan pers, kebebasan berkumpul dan berserikat melalui organisasi non partai politik, misalnya Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) dan sebagainya. Namun dalam hubungannya dengan kegiatan bernegara, peranan partai politik sebagai media dan wahana sangat menonjol. Partai politiklah yang bertindak sebagai perantara dalam proses-proses pengambilan keputusan bernegara, yang menghubungkan antara warga negara dengan institusi-institusi kenegaraan.

Partai politik telah menjadi ciri penting dalam sebuah politik modern karena memiliki fungsi yang strategis. Pada umumnya partai politik mempunyai fungsi yaitu: sarana komunikasi politik, sarana sosialisasi politik, sarana rekrutmen politik, dan sarana pengatur konflik.¹¹⁴ Fungsi utama dari partai politik ialah mencari kekuasaan, mendapatkan kekuasaan dan mempertahankannya.¹¹⁵ Secara normatif, fungsi mendasar berdirinya suatu partai politik dimaksudkan untuk melembagakan nilai tertentu secara tertib dan stabil mulai dari tingkat masyarakat sipil (*civil society*) hingga pada level negara. Struktur organisasi partai ditata sedemikian rupa untuk mengemban fungsi-fungsi tersebut, terutama dalam usaha memobilisasi dukungan melalui diseminasi nilai dan kepentingan yang akan diperjuangkan dalam program-program kebijakan partai. Diseminasi nilai sesungguhnya merupakan tahapan pelembagaan setelah terbentuk nilai baku dan stabil sebagai nilai dasar perjuangan partai.¹¹⁶

Untuk memperkuat demokrasi modern, yang terpenting bagi perbaikan kualitas demokrasi adalah tidak terletak pada keberadaan jumlah partai politik, tetapi sejauh mana kekukuhan dan adaptabilitas sistem kepartaian yang sedang berlangsung. Agar sebuah partai mampu menopang kukuhnya demokrasi dan stabilitas politik, pelembagaan kepartaian menjadi kebutuhan yang tak terelakkan. Menurut Sigit Pamungkas, pelembagaan kepartaian akan

¹¹³ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Op.cit.*, hlm. 14 -15.

¹¹⁴ Miriam Budiarmo, *Op.cit.*, hlm. 405-409.

¹¹⁵ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Op.cit.*, hlm. 15.

¹¹⁶ Firdaus, *Op.cit.*, hlm. 151-152.

menjadikan partai bekerja dalam koridor fungsi-fungsi yang semestinya sekaligus mengeliminasi perubahan partisipasi politik yang tidak perlu dari warga negara sebagai akibat dari modernisasi dan gerak zaman.¹¹⁷ Pelembagaan partai politik dapat ditelusuri melalui aspek perkembangan partai politik di suatu negara melalui beberapa tahap yaitu: 1) *faksionalisasi* atau pengelompokan, 2) *polarisasi* atau pemisahan, 3) *ekspansi* atau perluasan, dan 4) *institusionalisasi* atau pelembagaan.¹¹⁸

1.4.1.6 Pemilihan Umum

Perkembangan demokrasi dan demokratisasi di suatu negara sudah pasti bertalian dengan pemilihan umum (*general election*), karena pemilu dianggap lambang, sekaligus tolok ukur dari demokrasi itu. Hasil pemilihan umum (pemilu) yang diselenggarakan dalam suasana keterbukaan dengan kebebasan berpendapat dan berserikat, dianggap mencerminkan partisipasi serta aspirasi masyarakat. Sekalipun demikian, disadari bahwa pemilu bukan merupakan satu-satunya tolok ukur dan perlu dilengkapi dengan pengukuran beberapa kegiatan lain yang lebih bersifat berkesinambungan.¹¹⁹

Pemilu merupakan suatu sarana bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam memberikan suaranya guna memilih wakil rakyat, serta merupakan bukti adanya upaya untuk mewujudkan demokrasi. Secara abstrak dan filosofis, pemilu merupakan instrumen untuk mewujudkan kedaulatan rakyat yang bermaksud membentuk pemerintahan yang sah dan *legitimate*, serta sarana mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan rakyat.¹²⁰ Sebagai sarana yang sangat penting dalam rangka untuk memilih dan ikut menentukan para wakil rakyat yang duduk di parlemen sekaligus pemimpin rakyat yang akan duduk dalam pemerintahan, pemilu memberikan kesempatan bagi warga negara untuk memilih pejabat-pejabat pemerintah yang benar-benar dianggap mampu untuk mengaspirasikan kehendak mereka.

Dalam kehidupan berdemokrasi, pemilu merupakan proses yang substansial dalam penyegaran suatu pemerintahan. Dikatakan demikian, karena pemilu yang dilakukan secara berkala merupakan sarana untuk meregenerasi kepemimpinan sehingga dapat mencegah munculnya kepemimpinan yang bersifat otoriter. Melalui pemilu rakyat menilai kinerja pejabat yang telah mereka pilih sebelumnya dan menghukumnya dengan cara tidak memilihnya

¹¹⁷ Sigit Pamungkas, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia* (Yogyakarta: Institute For Democracy And Welfarism, 2012), hlm. 62.

¹¹⁸ M. Rifqinizamy Karsayuda, *Op.cit.*, hlm. 102.

¹¹⁹ Miriam Budiarmo, *Op.cit.*, hlm. 461.

¹²⁰ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Op.cit.*, hlm. 50.

kembali pada pemilu berikutnya, jika kinerjanya selama menjadi pejabat dinilai tidak memadai atau buruk. Dengan demikian, para pemimpin rakyat yang menjadi anggota parlemen atau legislatif maupun yang menduduki jabatan eksekutif diseleksi dan diawasi sendiri oleh rakyat.

Demikian pentingnya pemilu diselenggarakan secara berkala karena beberapa sebab, yaitu:

- 1) *Pendapat atau aspirasi rakyat mengenai berbagai aspek kehidupan bersama dalam masyarakat bersifat dinamis, dan berkembang dari waktu ke waktu. Dalam jangka waktu tertentu, dapat saja terjadi bahwa sebagian besar rakyat berubah pendapatnya mengenai sesuatu kebijakan negara;*
- 2) *Di samping pendapat rakyat dapat berubah dari waktu ke waktu, kondisi kehidupan bersama dalam masyarakat dapat pula berubah, baik karena dinamika dunia internasional ataupun karena faktor dalam negeri sendiri, baik karena faktor internal manusia maupun karena faktor eksternal manusia;*
- 3) *Perubahan-perubahan aspirasi dan pendapat rakyat juga dapat dimungkinkan terjadi karena pertambahan jumlah penduduk dan rakyat yang dewasa. Mereka itu, terutama para pemilih baru (new voters) atau pemilih pemula, belum tentu mempunyai sikap yang sama dengan orang tua mereka sendiri; dan*
- 4) *Pemilu perlu diadakan secara teratur untuk maksud menjamin terjadinya pergantian kepemimpinan negara, baik di cabang kekuasaan eksekutif maupun legislatif.¹²¹*

Kegiatan pemilu juga merupakan salah satu sarana penyaluran hak asasi warga negara yang sangat prinsipil. Oleh karena itu, dalam rangka pelaksanaan hak asasi warga negara adalah keharusan bagi pemerintah untuk menjamin terlaksananya penyelenggaraan pemilu sesuai dengan jadwal atau kalender ketatanegaraan yang telah ditentukan. Merupakan pelanggaran terhadap hak asasi warga negara apabila pemerintah tidak menjamin terselenggaranya pemilu, ataupun tidak melakukan apa-apa sehingga pemilu tidak terselenggara sebagaimana mestinya. Hal ini berarti, pemilu merupakan syarat mutlak bagi negara demokrasi, yaitu untuk melaksanakan kedaulatan rakyat dan hak asasi warga negara.

Dalam sistem demokrasi modern, legalitas dan legitimasi pemerintahan merupakan faktor yang sangat penting. Di satu pihak, suatu pemerintahan haruslah terbentuk sesuai dengan ketentuan hukum dan konstitusi, sehingga dapat dikatakan memiliki legalitas. Di lain pihak, pemerintahan itu juga harus

¹²¹ Jimly Asshiddiqie (3), *Op.cit.*, hlm. 170-171.

legitimate, dalam arti bahwa di samping legal, ia juga harus dipercaya.¹²² Tentu akan timbul keragu-raguan, apabila suatu pemerintahan menyatakan diri sebagai pemerintahan berasal dari rakyat, pada hal pembentukannya tidak didasarkan dari hasil pemilu. Artinya, setiap pemerintahan demokratis yang mengaku berasal dari rakyat harus didasarkan dari hasil pemilu sebagai ciri yang penting atau pilar yang pokok dalam sistem demokrasi modern.

Dalam berbagai studi tentang pemilu terdapat dua aspek yang harus ada, yaitu: sistem pemilu (*electoral system/laws*), dan proses pemilu (*electoral processes*). Sistem pemilu berarti instrumen untuk menerjemahkan perolehan suara di dalam pemilu ke dalam kursi-kursi yang dimenangkan oleh partai politik atau calon, sedangkan proses pemilu terkait dengan pilihan elemen teknis.¹²³ Sistem pemilu perlu dirancang secara tepat dalam rangka mewujudkan tujuan pemilu. Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa tujuan penyelenggaraan pemilu itu ada empat, yaitu:

- 1) Untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai;
- 2) Untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan;
- 3) Untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat; dan
- 4) Untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara.¹²⁴

Dengan demikian, pemilu itu tidak saja penting bagi warga negara, partai politik, tetapi juga pejabat penyelenggara negara. Bagi penyelenggara negara yang diangkat melalui pemilu yang jujur berarti pemerintahan itu mendapat dukungan yang sebenarnya dari rakyat atau pemerintahan yang berasal dari rakyat. Sebaliknya, jika pemerintahan tersebut dibentuk dari hasil pemilu yang tidak jujur maka dukungan rakyat itu hanya bersifat semu.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia menurut Pasal 22 E UUD NRI Tahun 1945, bahwa pemilu diselenggarakan untuk memilih anggota DPR, anggota DPD, Presiden dan Wakil Presiden, dan anggota DPRD. Pemilu merupakan perwujudan kedaulatan rakyat, sebagai sarana bagi rakyat untuk memilih pemimpin melalui pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih dalam satu pasangan secara langsung serta memilih wakilnya yang akan menjalankan fungsi untuk melakukan pengawasan, menyalurkan aspirasi politik rakyat, membuat undang-undang sebagai landasan bagi semua pihak di Negara

¹²² *Ibid.*, hlm. 172.

¹²³ Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik dan Hukum Pemilu di Indonesia Pengaruhnya Terhadap Penyelenggaraan Pemilu Berkualitas dan Sistem Pemerintahan Presidensial Ejektif* (Yogyakarta: Thafa Media, 2016), hlm. 1.

¹²⁴ Jimly Asshiddiqie (3), *Op.cit.*, hlm. 175.

Kesatuan Republik Indonesia dalam menjalankan fungsi masing-masing, serta merumuskan anggaran pendapatan dan belanja untuk membiayai pelaksanaan fungsi-fungsi tersebut. Pemilu dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur dan adil setiap lima tahun sekali.

1.4.2 Kerangka Konsep

Konseptualisasi merupakan rangkaian konsep-konsep dan definisi yang digunakan sebagai landasan pemikiran dalam penulisan buku ini. Dalam hal ini konsep dan definisi yang dirangkai harus relevan dengan topik penulisan. Konsep adalah suatu peristilahan atau simbol atau lambang yang mengandung makna atau mempunyai pengertian tertentu dalam ruang lingkup tertentu. Oleh karena itu, konsep pada dasarnya menunjuk pada suatu pengertian, sedangkan definisi adalah batasan pengertian mengenai suatu fenomena atau konsep. Definisi memiliki uraian lebih tegas, lebih singkat dan khusus. Dengan demikian, perlunya suatu fenomena atau konsep didefinisikan adalah untuk mempertegas dan mempersempit fenomena yang diteliti. Karena itu dan guna menghindari terjadinya kesimpangsiuran pemahaman, dipandang perlu untuk terlebih dahulu memberi batasan dari pengertian beberapa istilah yang digunakan dalam penulisan buku ini. Adapun istilah-istilah dimaksud adalah: eksistensi, menteri negara, sistem pemerintahan, dan pasca amandemen UUD 1945. Istilah-istilah tersebut melekat dalam substansi judul yang menjadi pokok bahasan penulisan buku ini.

Istilah “eksistensi” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia mengandung arti: “adanya” dan “keberadaan.”¹²⁵ Dalam bahasa Inggris dikenal kata “*existence*” yang mengandung arti: “adanya,” “kehidupan,” “keadaan hidup.”¹²⁶ Dengan demikian dapat dimaknakan secara aktif judul penulisan buku ini sebagai *Eksistensi Menteri Negara Dalam Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945*.

Adapun yang dimaksud dengan Menteri Negara yang selanjutnya disebut Menteri adalah pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden untuk memimpin kementerian. Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Menteri memimpin kementerian negara untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan. Urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden yang pelaksanaannya dilakukan oleh

¹²⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Cetakan Kedua (Jakarta: Balai Pustaka, 1989), hlm. 221.

¹²⁶ John M. Echols dan Hassan Shadily, *Kamus Inggris-Indonesia*, Cetakan XIII (Jakarta: Gramedia, 1984), hlm. 224.

kementerian dan penyelenggara pemerintahan daerah. Urusan tertentu dalam pemerintahan terdiri atas: a. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945; b. Urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945; c. Urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.¹²⁷

Pasca Amandemen UUD 1945 mengandung arti setelah atau sesudah perubahan UUD 1945.¹²⁸ Sebagaimana dikemukakan oleh Sri Soemantri, mengubah/mengamendemen konstitusi mengandung arti, bukan saja mengubah salah satu atau beberapa pasal yang ada menjadi lain bunyinya, melainkan juga menambah.¹²⁹ Dalam Pasal 37 ayat (1) UUD 1945, wewenang untuk mengubah Undang-Undang Dasar berada di tangan MPR. Perkataan “mengubah” tersebut harus diartikan dalam hubungannya dengan “mengubah Undang-Undang Dasar” yang dalam bahasa Inggris adalah “*to amend the constitution*” serta “perubahan Undang-Undang Dasar” yang dalam bahasa Inggris adalah “*constitutional amendment*.”¹³⁰ Baik perkataan “mengubah” maupun “perubahan” berasal dari kata “ubah” yang berarti “lain” atau “beda.” Mengubah mengandung arti “menjadi lain dari semula, mengatur kembali,” sedangkan “perubahan” diartikan hal (keadaan) berubah sesuatu, peralihan, pertukaran.¹³¹ Dalam kamus Inggris-Indonesia disebutkan, “*amendmen*” adalah “amandemen.”¹³² Dengan demikian, mengubah Undang-Undang Dasar adalah sama dengan mengamendemen Undang-Undang Dasar.

¹²⁷ Lihat Pasal 4 ayat (2) UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

¹²⁸ Menurut Bintang Regen Saragih, istilah “perubahan” atas suatu Undang-Undang Dasar mengandung beberapa arti, baik itu yuridis maupun politis. Dalam teori Hukum Tata Negara bila disebut perubahan Undang-Undang Dasar maka yang dimaksud adalah: a) Penggantian Undang-Undang Dasar; b) Perubahan atau Amandemen Undang-Undang Dasar. Dalam pengertian ini perubahan juga diartikan sebagai “penambahan” pasal-pasal baru untuk menampung kebutuhan zaman. Di samping kedua pengertian tersebut ada juga pengertian perubahan Undang-Undang Dasar dalam praktik ketatanegaraan, di mana Undang-Undang Dasar yang lama tetap berlaku tanpa adanya perubahan secara yuridis, artinya, Undang-Undang Dasar yang lama tetap utuh dan berlaku secara formal, tetapi dalam penyelenggaraan negara dalam praktiknya sebagian atau seluruh pasal-pasalnya tidak diterapkan oleh penguasa. Dengan demikian, perubahan Undang-Undang Dasar mencakup ketiga pengertian yang disebutkan di atas baik penggantian, perubahan, maupun perubahan dalam praktik penyelenggara negara. Lihat Bintang Regen Saragih, *Perubahan, Penggantian dan Penetapan Undang-Undang Dasar di Indonesia* (Bandung: CV. Utomo, 2006), hlm. 13-14. Menurut Bagir Manan, Dalam wacana yang luas sekarang, ada dua pendekatan pembaharuan UUD 1945. Melalui perubahan (amandemen) atau penggantian (disusun baru). Seperti dikemukakan di atas, praktik yang berjalan yaitu melalui sistem atau metode “perubahan.” Bagir Manan, *Perkembangan UUD 1945* (4) (Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press, 2004), hlm. 21.

¹²⁹ Sri Soemantri (2), hlm. 140.

¹³⁰ *Ibid.*, hlm. 133.

¹³¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia, *Op.cit.*, hlm. 981.

¹³² John M. Echlos dan Hassan Shadily, *Op.cit.*, hlm. 26.

Undang-Undang Dasar adalah suatu naskah atau kitab atau dokumen yang memuat aturan-aturan dan/atau ketentuan-ketentuan pokok atau dasar tentang sistem ketatanegaraan negara yang bersangkutan yang sifatnya tertulis, ia menjadi dasar serta pedoman penyelenggaraan praktik ketatanegaraannya, sehingga ia memiliki sifat kekal dan luhur, dalam arti bahwa untuk mengubahnya diperlukan syarat dan tata cara yang khusus, serta lebih berat apabila dibandingkan dengan peraturan perundang-undangan lainnya.¹³³

Di samping itu, istilah Undang-Undang Dasar dapat pula dipergunakan dalam pengertian sebagaimana dimaksud dalam Penjelasan Umum UUD 1945 angka I, yang antara lain menyatakan:

“Undang-Undang Dasar, sebagian dari hukum dasar. Undang-Undang Dasar suatu negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar Negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis, sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar yang tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan Negara, meskipun tidak tertulis.”

UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis dan hukum tertinggi dalam sistem hukum Indonesia. UUD 1945 untuk pertama kali disahkan oleh Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) dan dinyatakan berlaku sejak tanggal 18 Agustus 1945. Sebagai hukum dasar maka ia mengikat pemerintah, lembaga negara, lembaga masyarakat, warga negara dan penduduk. Bicara tentang UUD 1945 yang berlaku sekarang adalah Undang-Undang Dasar yang ditetapkan melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959.¹³⁴ Dengan demikian, UUD 1945 yang berlaku sekarang adalah UUD 1945 yang ditetapkan melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 beserta perubahan-perubahannya (1999-2002),¹³⁵ yang

¹³³ Soehino, *Hukum Tata Negara Sistem Pemerintahan Negara* (1) (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. 77.

¹³⁴ Dekrit presiden 5 Juli 1959 merupakan suatu ketetapan penguasa yang bersifat luar biasa mengenai suatu persoalan kenegaraan yang menghendaki penyelesaian segera demi kepentingan pemeliharaan kesejahteraan rakyat. Sebagai ketetapan yang bersifat luar biasa Dekrit Presiden tersebut tidak lain dari pada suatu keputusan hukum yang tujuannya mengganti tertib hukum lama atas dasar UUDS dengan tertib hukum baru atas dasar UUD 1945. Jadi, sebagai keputusan hukum Dekrit Presiden 5 Juli 1959 mengantarkan berlakunya UUD 1945 ke dalam masyarakat Indonesia. Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sebagai keputusan hukum memuat di dalamnya tiga ketetapan, yaitu: *pertama*, pembubaran Konstituante; *kedua*, berlakunya UUD 1945 sebagai pengganti UUDS 1950; *ketiga*, Keharusan membentuk MPRS dan DPAS. Use Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 128-130.

¹³⁵ Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa jumlah ketentuan yang tercakup dalam naskah UUD 1945 yang asli mencakup 71 butir ketentuan. Sekarang, setelah mengalami empat kali perubahan dalam satu rangkaian proses perubahan dari tahun 1999 sampai dengan tahun 2002, butir ketentuan yang tercakup di dalamnya menjadi 199 butir. Dari ketentuan 199 butir ketentuan itu, hanya 25 butir ketentuan yang berasal dari naskah asli yang disahkan oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945. Selebihnya, yaitu sebanyak 174 butir ketentuan, dapat dikatakan merupakan ketentuan yang baru sama sekali. Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I* (5) (Jakarta: Konstitusi Press, 2006), hlm. xvii.

disebut dengan Undang-Undang Dasar Negara kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945 atau disingkat UUD NRI Tahun 1945. Penegasan ini sangat perlu sebagai cara membedakan UUD 1945 yang ditetapkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945 dan berlaku untuk seluruh Negara Republik Indonesia sampai 27 Desember 1949, dan untuk Negara Bagian Republik Indonesia sampai 17 Agustus 1950. Menurut Bagir Manan, sejak tahun 1999 ada pengertian lain lagi terhadap UUD 1945, yaitu termasuk perubahan-perubahannya. Dengan demikian, ada tiga pengertian UUD 1945, yaitu: *Pertama*, UUD 1945 yang ditetapkan PPKI tanggal 18 Agustus 1945; *Kedua*, UUD 1945 berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959; *Ketiga*, UUD 1945 termasuk perubahan-perubahannya.¹³⁶

Jadi, yang dimaksud dengan UUD 1945 pasca amandemen adalah UUD 1945 yang dinyatakan berlaku kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 beserta perubahan-perubahannya (1999-2000) yang dilakukan oleh MPR periode 1999-2004, berdasarkan ketentuan Pasal 37 UUD 1945; sedangkan pengertian UUD 1945 sebelum perubahan adalah UUD 1945 yang disahkan berlaku sebagai konstitusi Negara Kesatuan Republik Indonesia dalam Sidang PPKI tanggal 18 Agustus 1945.

1.5 METODE PENELITIAN

Dengan melihat latar belakang dan objek masalah yang akan ditelusuri dalam penelitian ini adalah *Eksistensi Menteri Negara Dalam Sistem Pemerintahan Pasca Amandemen UUD 1945*, maka jelaslah penelitian ini merupakan penelitian di bidang ilmu hukum tata negara atau hukum konstitusi (*constitutional law*).

¹³⁶ Lebih lanjut Bagir Manan mengatakan, bawa secara yuridis sangat penting membedakan pengertian UUD 1945 yang ditetapkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945 dan UUD 1945 yang ditetapkan berlaku kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 tersebut. Pertama, UUD 1945 yang berlaku sejak 5 Juli 1959 dimaksudkan sebagai pengganti UUDS 1950. Dekrit merupakan jalan pintas membentuk UUD tetap yang semestinya ditetapkan konstituante. Kedua, Tidak semua ketentuan dalam UUD 1945 yang ditetapkan oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945 masih berlaku berdasarkan Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Ketentuan-ketentuan yang tidak berlaku itu terjadi karena perubahan sifat dan kedudukan UUD 1945 (menjadi UUD tetap), lampau waktu, atau materinya tidak lagi dibutuhkan pada saat UUD 1945 berlaku kembali. Bagir Manan (4), *Op.cit.*, hlm. 10.

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum¹³⁷ normatif atau yuridis normatif atau disebut juga *legal doctrinal* yakni penelitian yang secara doktrinal¹³⁸ mengkaji atau meneliti dasar aturan dan perundang-undangan mengenai keberadaan Menteri Negara sebagai pembantu Presiden, yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden untuk membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dikandung oleh UUD NRI Tahun 1945 para Menteri merupakan organ konstitusi yang melekat pada kekuasaan Presiden.

Dalam rangka untuk menjawab semua pokok permasalahan secara komprehensif maka penelitian atau penulisan ini menggunakan beberapa pendekatan, yakni pendekatan analitis (*analytical approach*), pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*),¹³⁹ dan pendekatan historis. Pendekatan analisis, yaitu mengetahui makna yang dikandung istilah yang digunakan dalam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan institusi Kementerian Negara sebagai perangkat pemerintah, sekaligus mengetahui penerapannya dalam praktik ketatanegaraan selama ini. Pendekatan perundang-undangan digunakan mengingat penulisan ini akan menelaah dan mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Kementerian Negara dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Indonesia. Pendekatan historis dipilih karena pembentukan Kementerian Negara sebagai salah satu institusi negara sudah melalui sejarah panjang berlakunya UUD 1945 dalam banyak penggalan periode penyelenggaraan ketatanegaraan Indonesia. Pendekatan komparatif digunakan karena eksistensi Menteri Negara sudah melalui proses yang cukup panjang berlakunya Undang-Undang Dasar atau konstitusi di Indonesia dalam

¹³⁷ Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum. Berbeda dengan penelitian yang dilakukan di dalam keilmuan yang bersifat deskriptif yang menguji kebenaran ada tidaknya sesuatu fakta disebabkan oleh suatu faktor tertentu, penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Jika pada keilmuan yang bersifat deskriptif jawaban yang diharapkan adalah *true* atau *false*, jawaban yang diharapkan di dalam penelitian hukum adalah *right* atau *wrong*. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh di dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai. Lihat Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2005), hlm. 35.

¹³⁸ Penelitian hukum doktrinal merupakan penelitian yang mengkaji hukum yang dikonsepsikan dan dikembangkan atas dasar doktrin yang dianut oleh sang pengonsep atau sang pengembangnya. Salim HS dan Erlies Septiana Nurhani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013), hlm. 11.

¹³⁹ Menurut Peter Mahmud Marzuki, Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani, sedangkan pendekatan historis (*historical approach*) dilakukan dengan menelaah latar belakang apa yang dipelajari dan perkembangan pengaturan mengenai isu yang dihadapi. *Ibid.*, hlm. 93-94.

banyak penggalan periode yang perlu diperbandingkan, sehingga latar belakang perubahan-perubahan itu sendiri dapat dipahami secara utuh dengan melakukan perbandingan. Periodisasi UUD yang pernah berlaku dan yang sekarang berlaku meliputi: 1) Periode 1945 pasca kemerdekaan (18 Agustus 1945-27 Desember 1949); 2) Periode Konstitusi RIS (27 Desember 1949-17 Agustus 1950); 3) Periode UUDS 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959); 4) Periode berlakunya Kembali UUD 1945 (masa orde baru dan orde reformasi).

Ditinjau dari segi bentuknya, penelitian ini merupakan penelitian yang mengkaji tentang sebab terjadinya masalah, gambarannya, dan penilaian suatu masalah. Oleh karena itu, penelitian ini diarahkan sebagai penelitian evaluatif,¹⁴⁰ dengan maksud menilai materi muatan dalam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Kementerian Negara sebagai salah satu institusi negara dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945

Sumber data yang digunakan dalam penelitian ini mengutamakan data sekunder, sedangkan data primer hanya sebagai pendukung terhadap data sekunder. Data sekunder yakni bahan-bahan hukum yang tersebar dalam berbagai tulisan yang dapat dibedakan atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan antara lain: UUD NRI Tahun 1945, UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Perpres No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Kementerian Negara. Bahan hukum sekunder berupa literatur-literatur ilmu hukum, hasil penulisan kelompok, lembaga dan perseorangan, serta dokumen-dokumen tertulis lainnya yang relevan dengan objek penulisan, sedangkan bahan hukum tertier, berupa kamus hukum, kamus pemerintahan lainnya yang relevan memberi kejelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Di samping studi dokumen digunakan pula wawancara bebas dengan pihak-pihak tertentu yang berkaitan dengan permasalahan yang diangkat dengan tujuan memperoleh informasi dan mengetahui lebih lanjut mengenai masalah penelitian.

Dengan data dan bahan hukum yang diperoleh tersebut, pengolahan, analisis, dan konstruksi data dilakukan cara kualitatif, dengan menekankan pada

¹⁴⁰ Dilihat dari bentuknya, selain penelitian evaluatif masih dikenal adanya penelitian diagnostik dan penelitian preskriptif. Penelitian evaluatif merupakan penelitian yang berkaitan dengan penilaian tentang sesuatu masalah, dan penelitian diagnostik adalah suatu penelitian guna mendapatkan dan menganalisis data tentang sebab timbulnya suatu masalah, sedangkan penelitian preskriptif bertujuan untuk memberikan gambaran atau merumuskan masalah sesuai dengan keadaan/fakta yang ada. Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Op.cit.*, hlm. 9.

aspek menarik asas-asas hukum, khususnya terhadap hukum positif yang berkaitan dengan eksistensi atau keberadaan menteri negara dalam sistem pemerintahan pasca amandemen UUD 1945.

1.6 SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan buku ini disusun dalam lima bab dengan urutan penyampaian sebagai berikut:

Bab pertama, merupakan pendahuluan akan menguraikan latar belakang, permasalahan yang akan menjadi kajian, tujuan dan manfaat penulisan, kerangka teoritis dan konsep yang digunakan, metode dan sistematika penulisan.

Bab kedua, merupakan tinjauan pustaka yang mendeskripsikan berbagai teori negara hukum, teori konstitusi, teori pemisahan dan pembagian kekuasaan, sistem pemerintahan, partai politik, dan pemilihan umum.

Bab ketiga, menguraikan tentang praktik pembentukan dan pengisian Menteri-menteri dalam UUD yang pernah berlaku dan sekarang berlaku, yaitu periode 1945 Pasca Kemerdekaan (18 Agustus 1945-27 Desember 1949), periode Konstitusi RIS 1949 (27 Desember 1949-17 Agustus 1950), periode UUDS 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959), dan periode berlakunya kembali UUD 1945 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, yaitu pada masa orde baru dan pada masa orde reformasi.

Bab keempat, memaparkan pembahasan dan analisis eksistensi Menteri Negara dalam sistem pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945, yaitu eksistensi Menteri Negara dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945, eksistensi Menteri Negara dalam penyelenggaraan pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945, dan eksistensi Menteri Negara yang ideal berdasarkan UUD NRI Tahun 1945.

Bab kelima, merupakan bagian penutup yang berisi kesimpulan dan saran-saran.



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 TEORI NEGARA HUKUM

Dilihat dari aspek historis, pemikiran mengenai negara hukum lahir di dunia barat yang dikembangkan oleh filsuf Yunani Kuno yaitu Plato (429-374 SM) dan Aristoteles (384-322 SM). Cita negara hukum itu pertama kali dikemukakan oleh Plato, yang menggambarkan rasa sangat prihatin melihat keadaan negaranya dipimpin oleh orang-orang yang haus kekuasaan, kekayaan, dan gila kehormatan. Pemerintah sewenang-wenang yang tidak memperhatikan penderitaan rakyatnya telah menggugah Plato menulis buku *Politeia*, yang menghendaki eksistensi suatu negara ideal sesuai dengan cita-cita suatu negara yang bebas dari pimpinan negara yang rakus dan jahat, tempat keadilan dijunjung tinggi.¹⁴¹ Dalam buku *Nomoi (The Laws)*, Plato menegaskan, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum.¹⁴²

Gagasan Plato mengenai negara hukum kemudian dikembangkan oleh muridnya yaitu Aristoteles, dan mengartikan negara hukum sebagai negara yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi warga negaranya.¹⁴³ Dengan menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (*supreme*) dalam negara berarti, penyelenggaraan kekuasaan dalam negara khususnya kekuasaan pemerintahan haruslah didasarkan atas hukum. Dalam konsepsi negara hukum, kekuasaan menjalankan pemerintahan haruslah berdasarkan kedaulatan hukum atau

¹⁴¹ Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya* (Jakarta: UI-Press, 1995), hlm. 19.

¹⁴² Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik di Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, 2015), hlm. 72. Dalam bukunya *The Laws*, Plato menjelaskan sejumlah prinsip dasar, yakni: a) bahwa harus ada standar-standar moral absolut tertentu; b) bahwa standar-standar moral tersebut harus diejawantahkan dalam kodifikasi hukum, betapa pun tak sempurnanya kodifikasi itu; c) bahwa bagian terbesar penduduk suatu negara, karena ketidaktahuannya akan filsafat, tidak dibenarkan bertindak atas inisiatifnya sendiri mengubah baik gagasan-gagasan moral maupun kodifikasi hukum yang mencerminkan gagasan-gagasan moral itu; mereka harus total tanpa syarat tunduk pada peraturan yang ditetapkan bagi mereka oleh pembuat undang-undang (*the legislator*). I Dewa Gede Palguna, *Op.cit.*, hlm. 47-48.

¹⁴³ *Ibid.*, hlm. 43.

supremasi hukum dengan tujuan utamanya ialah mewujudkan adanya ketertiban hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Pemerintahan yang berdasarkan hukum akan melahirkan adanya jaminan dan perlindungan terhadap hak-hak dasar masyarakat, sehingga sisi kepentingan antara pemerintah dan rakyat dapat selalu sejalan. Oleh karena itu, pengajuan konsep negara hukum sebagai salah satu landasan hukum tata pemerintahan memegang peranan yang sangat penting, bukan hanya dijadikan sebagai batasan tindakan atau perbuatan pemerintahan, akan tetapi juga berfungsi sebagai acuan dasar dan patokan penilaian dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Dalam literatur ilmu hukum tata negara terdapat dua konsep negara hukum yang selalu menjadi rujukan, yakni konsep negara hukum dalam arti “*rechtsstaat*” di negara-negara yang menganut sistem hukum sipil (*civil law system*) atau sistem Eropa Kontinental, dan konsep negara hukum dalam arti “*rule of law*” dalam sistem hukum umum (*common law system*) atau sistem Anglo Saxon. Di samping itu terdapat juga konsep negara hukum lainnya, yaitu: “*socialist legality*” sebagai varian dari *civil law system* yang diimplementasikan di negara-negara sosialis komunis, dan konsep nomokrasi Islam atau negara hukum Islam, serta “negara hukum Pancasila.”¹⁴⁴

Konsepsi *rechtsstaat* berkembang di negara Eropa Kontinental, sedangkan konsepsi *rule of law* berkembang di negara-negara Anglo Saxon. Kedua gagasan tersebut pada dasarnya berbeda dalam semangatnya dan sistem hukum yang menopangnya. Konsepsi *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga memiliki jiwa revolusioner,¹⁴⁵ sedangkan konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Namun dewasa ini, perbedaan semangat itu tidak dipermasalahkan lagi karena kedua konsepsi tersebut mengarah pada sasaran yang sama yaitu membatasi kekuasaan supaya tercapai pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Di Negara Eropa Kontinental, konsepsi negara hukum yang pertama kali lahir dan berkembang adalah negara hukum penjaga malam (*nachtwakerstaat*),

¹⁴⁴ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (Jakarta: Predana Media Group, 2003), hlm. 83-84. Lihat juga I Dewa Gede Atmadja, dkk, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum* (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 133-134.

¹⁴⁵ Dengan meletusnya Revolusi Perancis (1897) yang melahirkan adanya tiga tuntutan dasar, yakni: *egalite* (kesamaan), *fraternite* (kemanusiaan), dan *liberte* (kebebasan) memberikan penegasan bahwa kesewenangan-wenangan yang diperlakukan oleh raja dalam menyelenggarakan pemerintahan sudah tidak dapat ditahan atau ditoleransi lagi oleh rakyat dikarenakan telah menimbulkan kesengsaraan dan penderitaan yang sangat dalam bagi rakyat. Aminuddin Ilmar, *Op.cit.*, hlm. 52.

yang juga disebut negara hukum liberal atau negara hukum klasik.¹⁴⁶ Negara hukum liberal berfungsi untuk menjaga ketertiban dan keamanan atau ketenteraman masyarakat. Ketertiban dan ketenteraman perlu dijaga oleh negara (penguasa) agar setiap individu dapat melakukan aktivitas dengan aman dan damai untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Dengan demikian, ide negara hukum penjaga malam menghendaki pemisahan tugas negara dan rakyat (*staatsonthouding*).

Adapun maksud golongan liberal ikut memperjuangkan ide negara hukum penjaga malam adalah dalam rangka kebebasan berusaha dan agar pemerintah tidak ikut campur tangan dalam kehidupan individu terutama di bidang ekonomi dan sosial. Namun, kebebasan berusaha yang dituntut golongan liberal (pemilik modal) tersebut telah mengakibatkan kaum *borjuis* liberal semakin kaya, sedangkan masyarakat proletar hidup dalam kekurangan dan kemiskinan. Hal ini berarti, negara hukum liberal tidak mampu menyajikan kesejahteraan bagi seluruh lapisan masyarakat. Kegagalan tersebut telah mendorong lahirnya gagasan negara hukum lain yang dianggap lebih baik, yaitu ide negara hukum formal.

Pelopor ide negara hukum formal adalah J.F. Stahl dengan memberikan ciri pokok konsep *rechtsstaat*, yaitu: *pertama*, adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia; *kedua*, adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan negara; *ketiga*, pemerintahan berdasarkan legalitas; *keempat*, adanya peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri. Dari keempat unsur negara hukum formal ini menunjukkan, bahwa unsur perlindungan terhadap hak asasi manusia dan unsur pemisahan kekuasaan tidak boleh dipisahkan satu sama lain, karena kedua unsur tersebut mempunyai hubungan yang erat sekali. Pemisahan kekuasaan itu diadakan untuk melindungi hak asasi manusia. Negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi gerak langkah kekuasaan negara dengan undang-undang. Unsur perlindungan terhadap hak asasi manusia merupakan unsur yang diilhami oleh pemikiran Jhon Locke, bahwa manusia memiliki hak-hak alamiah (*natural rights*)¹⁴⁷ yang melekat pada diri manusia sejak manusia itu dilahirkan. Hak alamiah itu bukan pemberian negara, tetapi melekat pada manusia sesuai dengan harkat dan martabat manusia.

¹⁴⁶ E. Utrecht, *Op.cit.*, hlm. 19.

¹⁴⁷ Hak-hak alamiah itu antara lain hak untuk hidup, hak kemerdekaan, dan hak untuk memiliki sesuatu. Hotma Sibuea, *Op.cit.*, hlm. 30.

Pemisahan kekuasaan sebagai unsur kedua dalam *rechtsstaat*, merupakan unsur yang diilhami dari pemikiran Montesquieu.¹⁴⁸ Doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang lazim dikenal dengan istilah “*Trias Politica*,” dimaksudkan untuk mencegah kemungkinan tindakan sewenang-wenang dari penguasa, karena ada kekuasaan yang bersifat mutlak di tangan penguasa. Doktrin pemisahan kekuasaan diharapkan dapat membuat kekuasaan menjadi terbatas karena tidak dapat mencampuri kewenangan pihak lain, sehingga dengan kekuasaan yang terbatas tersebut tidak terjadi kesewenang-wenangan.

Adapun unsur ketiga dalam negara hukum formal yaitu asas legalitas, merupakan unsur yang diilhami oleh pemikiran untuk membatasi kekuasaan penguasa dengan bersandarkan hukum. Pembatasan ini dianggap penting dalam mengimbangi kewenangan yang diberikan kepada pemerintah untuk ikut serta turut campur tangan dalam kehidupan pribadi, meskipun terbatas. Walaupun penguasa diberi kewenangan untuk campur tangan dalam kehidupan pribadi, kewenangan tersebut diatur dalam undang-undang sebagai asas legalitas. Dengan kata lain, undang-undang merupakan landasan keabsahan campur tangan penguasa dalam ranah kehidupan pribadi seseorang. Sesuai dengan asas legalitas sebagai salah satu unsur negara hukum formal, fungsi undang-undang sangatlah penting dan strategis serta sangat menonjol.

Unsur peradilan administrasi negara merupakan unsur yang diilhami oleh pemikiran bahwa negara atau pemerintah adalah subjek hukum (badan hukum) yang tidak kebal terhadap hukum. Sebagai subjek hukum, negara dan manusia dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan akibat-akibat hukum berdasarkan hak dan kewajibannya. Setiap perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum yang menimbulkan kerugian terhadap subjek hukum lain harus dipertanggungjawabkan di depan hukum (pengadilan). Atas dasar pemikiran tersebut, jika negara sebagai subjek hukum melakukan perbuatan yang merugikan subjek hukum yang lain, dengan sendirinya negara dapat diminta pertanggungjawaban di hadapan pengadilan.

Jika ditinjau dari aspek ruang lingkup kekuasaan negara atau pemerintah, dapat dikatakan bahwa ide negara hukum formal memberikan kewenangan dan keleluasaan bertindak kepada pemerintah dibandingkan dengan gagasan negara hukum penjaga malam (*liberal*). Dalam ide negara hukum formal, negara atau pemerintah diperbolehkan campur tangan dalam setiap aspek kehidupan individu sepanjang campur tangan itu diperbolehkan oleh undang-undang.

¹⁴⁸ Selain Jhon Locke, pemikir yang juga memberi pengaruh besar terhadap gagasan tentang negara hukum di abad ke-17 dan ke-18 adalah *Charles-Louis de Secondat, Baron de la Brede et de Montesquieu*, yang lebih populer dengan nama pendeknya: Montesquieu (1689-1755). I Dewa Gede Palguna, *Op.cit.*, hlm. 67.

Berbeda dengan ide negara hukum penjaga malam, campur tangan pemerintah dalam kehidupan individu merupakan hal yang dilarang, karena dianggap dapat membahayakan kebebasan individu.

Konsepsi negara hukum formal tersebut di atas ternyata kurang mampu mengikuti perkembangan masyarakat, karena ide negara hukum formal sesuai dengan asas legalitas sangat terikat kepada undang-undang. Oleh karena itu, jika pembentuk undang-undang terlambat membentuk undang-undang sesuai dengan tuntutan dan perkembangan masyarakat, maka pemerintah akan mengalami kesulitan atau menjadi kurang memiliki legalitas dalam menanggapi berbagai persoalan yang timbul dan berkembang dalam masyarakat. Keadaan seperti ini tentu tidak boleh terjadi karena dapat menimbulkan masalah yang sangat serius bagi kelangsungan hidup bangsa dan negara.

Namun, dalam ide negara hukum formal, sikap pasif pemerintah dalam merespons berbagai masalah yang terjadi dalam masyarakat merupakan risiko yang harus ditanggung demi kepastian hukum yang diinginkan negara hukum formal. Hal ini menunjukkan sikap kaku negara hukum formal, karena sangat terikat pada asas legalitas dengan segala risiko dan konsekuensi yang harus ditanggungnya. Karakter negara hukum yang kaku dengan mengutamakan kepastian hukum demi memberi perlindungan terhadap hak-hak individu dari pada efisiensi dan efektivitas tidak dapat dihindarkan akan menimbulkan masalah dalam praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan. Untuk itu perlu kehadiran suatu bentuk negara hukum baru yang lebih luwes dan populis dari pada negara hukum formal.

Seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara, prinsip-prinsip negara hukum juga mengalami perkembangan. Konsep negara hukum formal tersebut di atas dianggap sudah ketinggalan zaman dan kemudian mengalami perubahan, yaitu dengan munculnya paham negara hukum material pada abad ke-20. Negara hukum material¹⁴⁹ yang juga disebut negara hukum kesejahteraan (*welvaarstaats* atau *verzorgingsstaat*)¹⁵⁰ bukan hanya berurusan

¹⁴⁹ Konsep “negara hukum material” yaitu negara hukum yang tidak saja bertujuan untuk menjaga keamanan dan ketertiban rakyat (konsep negara hukum penjaga malam) tetapi juga bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat. Munculnya konsep negara hukum material ini sejalan dengan pertumbuhan negara-negara modern pada awal abad ke-20. Secara umum negara kesejahteraan (*welfare state*, *welvaarstaats*, *social service state*, *sociale verzorgingsstaat*) adalah suatu konsep di mana fungsi negara tidak lagi hanya sebagai polisi yang hanya bertugas memelihara dan menjaga ketertiban dan penegakkan hukum, tetapi juga negara berkewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan semua warga negaranya. Yopi Gunawan dan Kristian, *Op.cit.*, hlm. 51-52.

¹⁵⁰ Menurut Azhary, Negara kesejahteraan (*Verzorgingsstaat*), yaitu suatu negara selain sebagai penjaga malam, juga ikut serta dalam penyelenggaraan ekonomi nasional, sebagai pembagi jasa-jasa, sebagai penengah bagi berbagai kelompok yang bersengketa, dan ikut aktif dalam berbagai bidang kehidupan lainnya. Azhary, *Op.cit.*, hlm. 54.

dengan masalah pemberian jaminan kepada individu supaya dapat melaksanakan hak-hak politisnya, tetapi juga meliputi berbagai aspek kehidupan, yaitu politik, ekonomi, sosial, budaya, dan sebagainya.

Dalam konsep negara hukum material atau negara hukum modern, negara dalam hal ini pemerintah diberi tugas untuk membangun kesejahteraan masyarakat. Bahkan, dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan umum, pemerintah diberi “*freies ermessen*” (bahasa Jerman) atau “*pouvoir discretionnaire*” (bahasa Perancis) yaitu turut sertanya pemerintah dalam penghidupan sosial.¹⁵¹ Hal inilah yang merupakan hakikat atau makna negara hukum material atau negara hukum modern atau lebih dikenal dewasa ini negara kesejahteraan (*welfare state*).

Sebagaimana telah disebutkan di atas, gagasan mengenai negara hukum tidak hanya muncul dan berkembang di Eropa Kontinental, tetapi juga di negara-negara Anglo Saxon (seperti: Inggris, Amerika Serikat, dan Kanada) yang dikenal dengan istilah “*The Rule of Law*.” Konsep *the rule of law* sangat dipengaruhi oleh pemikiran A.V. Dicey (1835-1922). Menurut A.V. Dicey,¹⁵² negara hukum (*the rule of law*) memiliki ciri-ciri yaitu: supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan konstitusi merupakan konsekuensi dari keberadaan hak-hak individu sebagaimana dipertahankan melalui putusan-putusan pengadilan (*due process of law*).

Salah satu makna yang sangat mendasar dari *the rule of law* adalah adanya pembatasan kekuasaan penyelenggaraan negara. Hal ini perlu dilakukan karena kekuasaan dalam negara itu berada dalam satu tangan dan tidak dibatasi (*monarchi absolut*), sehingga memungkinkan untuk terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh penguasa. Sebagaimana dikatakan oleh Lord Action, *power tend to corrupts and absolute power to corrupt absolutely* (kekuasaan cenderung untuk menjadi korup, dan kekuasaan mutlak menjadi korup secara mutlak pula). Dengan kata lain, bahwa kekuasaan cenderung untuk disalahgunakan dan kekuasaan yang mutlak pasti akan disalahgunakan secara mutlak. Untuk menghindari hal tersebut maka diperlukan pembatasan kekuasaan negara

¹⁵¹ E. Utrecht, *Op.cit.*, hlm. 22.

¹⁵² Terkait dengan the rule of law, A.V. Dicey mengatakan: “*That rule of law, then, which forms a fundamental principle of the constitution, has three meanings, or may be regarded from three different points of view. It means, in the first place, the absolute supremacy or predominance of regular law...; It means again, equality before the law; or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land administered by the used as a formula for expressing the fact that with us the law of the constitution, the rules wick in foreign countries naturally form part of a constitutione code, are not the source but the consequence or the right of individuals, as defined and enforced by the courts....*” A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the law of the Constitution, Tenth Edition* (London: English Language Book Society and Macmillan, 1959), hlm. 202-203.

melalui hukum. Pembatasan kekuasaan negara melalui hukum disebut dengan istilah konstitusionalisme, yaitu paham tentang pemerintahan menurut konstitusi atau disebut negara konstitusional.

Pemikiran A.V. Dicey tersebut di atas mendapat tanggapan dari E.C.S. Wade dan Godfrey Phillips dalam bukunya “*Constitutional and Administrative law.*” Kedua sarjana ini mengemukakan konsepsi tentang *rule of law*, yaitu:

- 1) *The rule of law mendahulukan hukum dan ketertiban dalam masyarakat dari pada anarki; dalam pandangan ini konsep the rule of law merupakan suatu pandangan filosofis terhadap masyarakat yang dalam tradisi Barat berkenaan dengan konsep demokrasi;*
- 2) *The rule of law menunjukkan suatu doktrin hukum bahwa pemerintahan harus dilaksanakan sesuai dengan hukum; dan*
- 3) *The rule of law menunjukkan suatu kerangka pikir politik yang harus diperinci dalam peraturan hukum, baik hukum substantif maupun hukum acara, misalnya apakah pemerintah mempunyai kekuasaan untuk menahan warga negara tanpa melalui proses peradilan dan mengenai proses misalnya adanya “presumption of innocence.”¹⁵³*

Kemudian unsur-unsur *the rule of law* diperluas oleh Berry M. Hager dalam bukunya berjudul *The Rule of Law: A Lexicon for Policy Makers* dengan menawarkan inti elemen-elemennya sebagai berikut:

- 1) *Constitutionalism (konstitusionalisme);*
- 2) *Law govern the government (hukum yang mengatur pemerintahan);*
- 3) *An independent judiciary (independensi peradilan);*
- 4) *Law must be fairly and consistently applied (hukum harus diterapkan secara jujur dan konsisten);*
- 5) *Law is transparent and accessible to all (hukum transparan dan dapat diakses oleh semua orang);*
- 6) *Application of the law is efficient and timely (penerapan hukum tepat waktu dan tepat guna);*
- 7) *Property and economic rights are protected, including contract (hak milik dan hak ekonomi termasuk kontrak dilindungi);*
- 8) *Human and intellectual rights are protected (hak asasi manusia dan hak intelektual dilindungi); dan*
- 9) *Law can be changed by an established process which it self is transparent and accessible to all (hukum dapat diubah sesuai dengan prosedur yang ditetapkan secara transparan dan dapat diakses semua orang).¹⁵⁴*

¹⁵³ Lihat Aminuddin Ilmar, *Op.cit.*, hlm. 60-61.

¹⁵⁴ I Dewa Gede Atmadja, *Op.cit.*, hlm. 145.

Dalam *The International Commission of Jurist* yang berlangsung di Bangkok pada tahun 1965 telah dikembangkan unsur-unsur *the rule of law* sebagai berikut:

- 1) *Adanya proteksi konstitusional;*
- 2) *Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak;*
- 3) *Adanya pemilihan umum yang bebas;*
- 4) *Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat;*
- 5) *Adanya tugas oposisi; dan*
- 6) *Adanya pendidikan civic.*¹⁵⁵

Dari berbagai konsep negara hukum pada umumnya pengertian negara hukum itu dibedakan menjadi dua, yaitu pengertian negara hukum dalam arti sempit dan pengertian negara hukum dalam arti luas. Dalam kaitan ini Marjane Termorshizen sebagaimana dikutip oleh I Dewa Gede Atmadja, menegaskan:

*“Negara hukum dalam arti sempit (rule of law in narrow sense) adalah negara yang didasarkan pada prinsip bahwa penyelenggaraan pemerintahannya dibatasi oleh hukum tertulis atau undang-undang (seperti di Jerman dinamakan Gesetzstaat, di Belanda disebut Wetstaat, di Indonesia dinamakan Negara Undang-Undang); sedangkan negara hukum dalam arti luas (rule of law in the broad sense) adalah suatu negara yang idealnya menyelenggarakan pemerintahan yang baik dalam dimensi hukum yang adil, ditekankan pada elemen konstitusi dan judicial review (pengujian undang-undang).”*¹⁵⁶

Selanjutnya E. Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formal atau negara hukum klasik, dan negara hukum material atau negara hukum modern. Negara hukum formal menyangkut pengertian hukum yang bersifat formal dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan terutama. Tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut untuk menegakkan ketertiban. Negara hukum material mencakup pengertian yang lebih luas termasuk keadilan di dalamnya. Tugas negara tidak hanya menjaga ketertiban dengan melaksanakan hukum, tetapi juga mencapai kesejahteraan rakyat sebagai bentuk keadilan (*welfare state*).¹⁵⁷

Dari berbagai prinsip negara hukum yang telah dikemukakan tersebut dan melihat kecenderungan perkembangan negara hukum modern yang melahirkan prinsip-prinsip penting baru untuk mewujudkan negara hukum, Jimly Asshiddiqie mengatakan, terdapat dua belas prinsip pokok sebagai pilar-pilar utama yang menyanggah berdirinya negara hukum. Kedua belas prinsip pokok tersebut adalah:

¹⁵⁵ Azhary, *Op.cit.*, hlm. 59.

¹⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 126.

¹⁵⁷ E. Utrecht, *Op.cit.*, hlm. 19.

- 1) *Supremasi hukum (Supremacy of law);*
- 2) *Persamaan dalam hukum (Equality of law);*
- 3) *Asas legalitas (Due process of law);*
- 4) *Pembatasan kekuasaan;*
- 5) *Organ-organ penunjang yang independen;*
- 6) *Peradilan bebas dan tidak memihak;*
- 7) *Peradilan tata usaha negara;*
- 8) *Mahkamah Konstitusi (Constitutional Court);*
- 9) *Perlindungan hak asasi manusia;*
- 10) *Bersifat demokratis;*
- 11) *Berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara (welfare rechtsstaat); dan*
- 12) *Transparan dan kontrol sosial.*¹⁵⁸

Perkembangan prinsip-prinsip negara hukum tersebut dipengaruhi oleh semakin kuatnya penerimaan paham kedaulatan rakyat dan demokrasi dalam kehidupan bernegara. Prinsip-prinsip negara hukum dan prinsip-prinsip kedaulatan rakyat dijalankan secara beriringan sebagai dua sisi dari satu mata uang. Paham negara hukum yang demikian disebut sebagai negara hukum yang demokratis (*demokratische rechtsstaat*) atau dalam bentuk konstitusional disebut *constitutional democracy*.¹⁵⁹ Hukum dibangun dan ditegakkan menurut prinsip-prinsip demokrasi.¹⁶⁰ Di dalam demokrasi konstitusional, kekuasaan dibagi secara jelas kepada lembaga-lembaga negara sesuai dengan fungsinya. Pembagian kekuasaan seperti ini akan dapat menghindari terjadinya penyalahgunaan kekuasaan.

¹⁵⁸ Jimly Asshiddiqie (4), *Op.cit.*, hlm. 397.

¹⁵⁹ Munir Fuady, *Op.cit.*, hlm. 4.

¹⁶⁰ Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam perspektif yang bersifat horizontal, gagasan demokrasi yang berdasar atas hukum (*constitutional democracy*) mengandung empat prinsip pokok, yaitu: (i) adanya jaminan persamaan dan kesetaraan dalam kehidupan bersama; (ii) pengakuan dan penghormatan terhadap perbedaan atau pluralitas; (iii) adanya aturan yang mengikat dan dijadikan sumber rujukan bersama; dan (iv) adanya mekanisme penyelesaian sengketa berdasarkan mekanisme aturan yang ditaati bersama itu. Dalam konteks kehidupan bernegara, di mana terkait pula dimensi-dimensi kekuasaan yang bersifat vertikal antara institusi negara dengan warga negara keempat prinsip pokok tersebut lazimnya dilembagakan dengan menambahkan prinsip-prinsip negara hukum (*nomokrasi*), (v) pengakuan dan penghormatan terhadap hak-hak asasi manusia; (vi) pembatasan kekuasaan melalui mekanisme pemisahan dan pembagian kekuasaan disertai mekanisme penyelesaian sengketa ketatanegaraan antar lembaga negara baik secara vertikal maupun horizontal; (vii) adanya peradilan yang bersifat independen dan tidak memihak (*independent and impartial*) dengan kewibawaan putusan yang tertinggi atas dasar keadilan dan kebenaran; (viii) dibentuknya lembaga peradilan yang khusus untuk menjamin keadilan bagi warga negara yang dirugikan akibat putusan atau kebijakan pemerintahan (pejabat administrasi negara); (ix) adanya mekanisme *judicial review* oleh lembaga peradilan terhadap norma-norma ketentuan legislatif, baik yang ditetapkan oleh *legislative* maupun oleh eksekutif; dan (x) dibuatnya konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang mengatur jaminan-jaminan pelaksanaan prinsip-prinsip tersebut di atas, disertai (xi) pengakuan terhadap asas legalitas atau *due process of law* dalam keseluruhan sistem penyelenggaraan negara. Jimly Asshiddiqie (1), *Op.cit.*, hlm. 297-298.

Ciri dari demokrasi konstitusional adalah pemerintahan yang terbatas kekuasaannya. Untuk itu, konsep negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasarkan atas hukum sangatlah penting untuk dijadikan patokan atau dasar berpijak, dan sekaligus sebagai dasar penilaian bagi penyelenggaraan pemerintahan. Apakah pemerintah dalam menjalankan roda pemerintahannya sudah sesuai dengan norma-norma hukum atau asas-asas umum pemerintahan yang baik serta pada sisi kepentingan atau kebutuhan rakyat.

Prinsip kedaulatan rakyat selain diwujudkan dalam bentuk peraturan perundang-undang, juga tercermin dalam struktur dan mekanisme kelembagaan negara dan pemerintahan yang menjamin tegaknya sistem hukum dan berfungsinya sistem demokrasi. Dari segi kelembagaan, prinsip kedaulatan rakyat itu dikaitkan dengan prinsip negara hukum yang menegaskan perlunya pembatasan kekuasaan agar tidak terjadi kesewenang-wenangan. Oleh karena konsep negara hukum sangat tergantung kepada tempus dan *locus* yang berbeda penganutannya, maka Muhammad Tahir Azhary berkesimpulan, bahwa konsep negara hukum adalah suatu *genus begrif* yang terdiri atas lima konsep, yaitu:

- 1) *Negara hukum menurut Al-Qur'an dan Sunah dengan istilah nomokrasi Islam;*
- 2) *Negara hukum menurut konsep Eropa Kontinental yang dinamakan rechtsstaat;*
- 3) *Negara hukum menurut konsep Anglo Saxon yang dinamakan rule of law;*
- 4) *Negara hukum socialist legality yang diterapkan di negara komunis; dan*
- 5) *Konsep negara hukum Pancasila.*¹⁶¹

Dalam UUD 1945 sebelum perubahan tidak mencantumkan secara tegas bahwa Negara Republik Indonesia adalah negara hukum. Istilah negara hukum ditemukan dalam UUD 1945 setelah amandemen melalui ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyebutkan, “Negara Indonesia adalah negara hukum.” Dalam hal ini tentu timbul pertanyaan, negara hukum seperti apa yang dikehendaki oleh konstitusi yang berdasarkan Pancasila? Sebelum amandemen UUD 1945 khususnya dalam Penjelasan, ditemukan kalimat yang menyatakan, bahwa Indonesia ialah negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Oleh karena dipergunakan istilah “*rechtsstaat*,” maka timbul pertanyaan, “*rechtsstaat*” atau negara hukum yang bagaimanakah yang dianut oleh Negara Republik Indonesia.

¹⁶¹ Muhammad Tahir Azhary, *Op.cit.*, hlm. 82-83.

Apakah pengertian *rechtsstaat* di sini identik dengan konsep negara hukum Eropa Kontinental atau tidak?

Gagasan negara hukum Pancasila merupakan konsep yang dikembangkan oleh para ahli hukum dan politik di Indonesia. Jika dikaji dari dasar filosofis, konsep negara hukum Indonesia berbeda dengan pemahaman antara *rechtsstaat* dan *rule of law*. Jika konsep negara hukum dalam pengertian *rechtsstaat* dan *rule of law* berpangkal pada “*dignity of man*” yaitu liberalisme, individualisme, dan sekularisme, maka latar belakang lahirnya negara hukum Pancasila didasari oleh semangat kebersamaan untuk bebas dari penjajahan dengan cita-cita terbentuknya Indonesia merdeka yang bersatu, berdaulat adil dan makmur dengan pengakuan tegas adanya kekuasaan Tuhan Yang Maha Esa. Karena itu prinsip ketuhanan adalah elemen paling utama dari negara hukum Indonesia.¹⁶²

Lahirnya negara hukum Pancasila menurut Padmo Wahjono berbeda dengan cara pandang liberal yang melihat negara sebagai suatu status tertentu yang dihasilkan oleh suatu perjanjian bermasyarakat dari individu-individu yang bebas dari status “*naturalis*” ke status “*civic*” dengan memiliki perlindungan bernama *civil rights*. Tetapi dalam negara hukum Pancasila terdapat anggapan bahwa manusia dilahirkan dalam hubungannya atau keberadaannya dengan Tuhan Yang Maha Esa. Hal ini berarti, negara terbentuk bukan karena perjanjian melainkan atas berkat rahmat Allah yang Maha Kuasa dan dengan didorong oleh keinginan luhur, supaya berkehidupan kebangsaan yang bebas. Jadi posisi Tuhan dalam negara hukum Pancasila menjadi satu elemen utama atau bahkan menurut Oemar Seno Adji merupakan *causa prima*.¹⁶³ Dengan demikian negara hukum Indonesia berbeda dengan konsep negara hukum Barat yang menganut hak asasi dan kebebasan untuk bertuhan maupun tidak bertuhan, serta tidak memungkinkan kampanye anti Tuhan maupun anti agama dalam konsep *socialist legality*.¹⁶⁴

Menurut Oemar Seno Adji, bahwa negara hukum Indonesia memiliki ciri-ciri khas Indonesia. Karena Pancasila harus diangkat sebagai dasar pokok dan sumber hukum, maka negara hukum Indonesia dapat pula dinamakan Pancasila. Salah satu ciri pokok dalam negara hukum Pancasila ialah adanya jaminan terhadap kebebasan beragama (*freedom of religion*). Akan tetapi, kebebasan beragama di negara hukum Pancasila selalu dalam konotasi positif, artinya tiada tempat bagi ateisme atau propaganda anti agama dalam kehidupan

¹⁶² Ibnu Sina Chandranegara, “Fungsi Falsafah Negara Dalam Penerapan Konsep Negara Hukum,” Dalam *Jurnal Cita Hukum*, Vol. 1 No. 1, Juni, 2014, hlm. 64-65.

¹⁶³ Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum* (Jakarta: Erlangga, 1980), hlm. 13.

¹⁶⁴ Ibnu Sina Chandranegara, *Op.cit.*, hlm. 65.

bermasyarakat, berbangsa dan bernegara Indonesia. Hal ini sangat berbeda dengan misalnya di Amerika Serikat yang memahami konsep *freedom of religion* baik dalam arti positif maupun dalam arti negatif. Di negara-negara komunis misalnya Uni Soviet, *freedom of religion* memberikan pula jaminan konstitusional terhadap propaganda anti agama.¹⁶⁵ Lebih lanjut Oemar Seno Adji mengemukakan ciri negara hukum Pancasila, yaitu tiada pemisahan yang *rigid* dan mutlak antara agama dengan negara. Agama dan negara berada dalam hubungan yang harmonis. Keadaan seperti ini berbeda dengan misalnya di Amerika Serikat yang menganut doktrin pemisahan antara agama dengan negara secara ketat.

Selain pemikiran tersebut di atas Padmo Wahjono menelaah negara hukum Pancasila dengan bertitik tolak dari asas kekeluargaan yang tercantum dalam UUD 1945.¹⁶⁶ Asas kekeluargaan Negara Hukum Pancasila mengandung ciri-ciri:

- 1) *Mengutamakan kepentingan rakyat banyak, namun harkat dan martabat manusia tetap dihargai;*
- 2) *Mengutamakan kemakmuran rakyat dan bukan kemakmuran individu;*
- 3) *Orang perseorangan berusaha sepanjang tidak mengenai hajat hidup orang banyak;*
- 4) *Fungsi hukum pengayoman; dan*
- 5) *Mengakui eksistensi hukum tidak tertulis selain hukum yang tertulis.*¹⁶⁷

Terhadap cara pandang berdasarkan asas kekeluargaan tersebut, M. Tahir Ashary menambahkan suatu asas lagi, yaitu asas kerukunan. Kedua asas itu yaitu asas kekeluargaan dan kerukunan mencerminkan bahwa bangsa dan negara Indonesia merupakan satu persatuan dan kesatuan dengan semangat kekeluargaan dan kerukunan hidup.¹⁶⁸

Berdasarkan uraian di atas, kemudian M. Tahir Ashary mengatakan, bahwa meskipun dalam Penjelasan UUD 1945 digunakan istilah *rechtsstaat*, namun konsep *rechtsstaat* yang dianut oleh negara Indonesia bukan konsep negara hukum Barat dan bukan pula konsep *rule of law* dari Anglo Saxon, melainkan konsep negara hukum Pancasila sendiri dengan ciri-ciri: (1) ada hubungan yang erat antara agama dan negara; (2) bertumpu pada Ketuhanan Yang Maha Esa; (3) kebebasan beragama dalam arti positif; (4) ateisme tidak dibenarkan dan komunisme dilarang serta; (5) asas kekeluargaan dan kerukunan.

¹⁶⁵ Oemar Seno Adji, *Op.cit.*, hlm. 24.

¹⁶⁶ Pasal 33 UUD 1945 berbunyi: "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan."

¹⁶⁷ I Dewa Gede Atmadja, *Op.cit.*, hlm. 157.

¹⁶⁸ Muhammad Tahir Azhary, *Op.cit.*, hlm. 97.

Kelima unsur ini bertumpu pada suatu prinsip yang sangat mendasar bagi segenap bangsa Indonesia yaitu sila pertama dari Pancasila, yang berbunyi “Ketuhanan Yang Maha Esa.”¹⁶⁹ Dengan sila Ketuhanan Yang Maha Esa inilah maka negara hukum Pancasila memiliki bukan hanya suatu ciri tertentu tetapi ciri yang paling khusus dari semua konsep negara hukum yang ada.

Selanjutnya M. Tahir Azhary mengatakan, ada dua hal yang perlu diperhatikan dalam negara hukum Pancasila, yaitu: (1) kebebasan beragama harus mengacu pada makna yang positif sehingga peningkaran terhadap Tuhan Yang Maha Esa (ateisme) ataupun sikap yang memusuhi Tuhan Yang Maha Esa tidak dibenarkan; (2) ada hubungan yang erat antara negara dan agama, karena itu baik secara *rigid* atau mutlak maupun secara longgar atau nisbi Negara Republik Indonesia tidak mengenal doktrin pemisahan antara agama dan negara. Karena doktrin semacam ini sangat bertentangan dengan Pancasila dan UUD 1945.¹⁷⁰ Dengan demikian, istilah *rechtsstaat* yang tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 jelas merupakan suatu *genus begrip* yang dapat diterjemahkan dengan istilah negara hukum dalam bahasa Indonesia. Oleh karena itu, maka istilah negara hukum Pancasila adalah merupakan pengertian khusus, sebagaimana yang dimaksudkan (secara implisit) oleh Penjelasan UUD 1945.¹⁷¹

Dalam konteks “asas kerukunan” Philipus M. Hadjon menyatakan, asas kerukunan merupakan penjabaran dari asas kekeluargaan. Kerukunan berasal dari kata “rukun” yang berarti terjalinnya hubungan yang serasi, hubungan yang harmonis. Rukun juga berarti tidak konfrontatif, tidak saling bermusuhan. Dengan pengertian yang demikian, pemerintah dalam segala tingkah lakunya senantiasa berusaha menjalin suatu hubungan yang serasi dengan

¹⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 97-98.

¹⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 98.

¹⁷¹ Menurut Moh. Mahfud MD, bahwa Indonesia tidak menganut konsep *rechtsstaat* ataupun konsep *the rule of law*, melainkan membentuk suatu konsep negara hukum baru yaitu negara hukum Pancasila yang merupakan kristalisasi pandangan dan falsafah hidup yang syarat dengan nilai dan etika serta moral luhur bangsa Indonesia, sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUD 1945 dan tersirat di dalam pasal-pasal UUD 1945. Lebih lanjut dikatakan: “Pancasila menjadi pemandu politik hukum nasional dalam berbagai bidang. Sila ‘Ketuhanan Yang Maha Esa’ menjadi landasan politik hukum yang berbasis moral agama; sila ‘Kemanusiaan yang adil dan beradab’ menjadi landasan politik hukum yang menghargai dan melindungi hak-hak asasi manusia yang non diskriminatif; sila ‘Persatuan Indonesia’ menjadi landasan politik hukum untuk mempersatukan seluruh unsur bangsa dengan berbagai ikatan primordialnya masing-masing; sila ‘Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan’ menjadi landasan politik hukum yang meletakkan kekuasaan di bawah kekuasaan rakyat (demokrasi), dan sila ‘Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia’ menjadi landasan politik hukum dalam hidup bermasyarakat yang berkeadilan sosial sehingga mereka yang lemah secara sosial ekonomi tidak ditindas oleh mereka yang kuat secara sewenang-wenang.” Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi* (Jakarta: Rajawali Press, 2011), hlm. 23 dan 39.

rakyat.¹⁷² Lebih lanjut menurut Philipus M. Hadjon, dilihat dari sudut pandangan ajaran yuridisme Pancasila, maka negara hukum Indonesia secara ideal dapat disebut negara hukum Pancasila dengan ciri-ciri:

- 1) *Keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan nasional;*
- 2) *Hubungan yang fungsional dan proporsional antara kekuasaan negara;*
- 3) *Prinsip penyelesaian sengketa secara musyawarah dan peradilan merupakan sarana terakhir; dan*
- 4) *Keseimbangan antara hak dan kewajiban.*¹⁷³

Selain pemikiran di atas, Soediman Kartohadiprodjo dalam simposium Negara Hukum Indonesia di Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1966) mengemukakan ciri-ciri negara hukum Pancasila sebagai berikut:

- 1) *Jiwa kekeluargaan;*
- 2) *Musyawarah mufakat berlandaskan hukum adat;*
- 3) *Melindungi rakyat dari tindakan pemerintah yang sewenang-wenang; dan*
- 4) *Mengutamakan tugas dan tanggung jawab bagi lembaga-lembaga negara dan bukan mengutamakan kekuasaan.*¹⁷⁴

Dilihat dari perkembangan pemikiran negara hukum Pancasila, I Dewa Gede Atmadja dengan mengikuti pemikiran Satjipto Rahardjo tentang gagasan hukum progresif mengemukakan, bahwa jantung dari gagasan negara hukum yang ditawarkan adalah negara yang bernurani atau negara yang membahagiakan rakyat. Jika dimaknai dalam konteks keindonesiaan maka pemikiran negara hukum Satjipto Rahardjo dapat ditempatkan pada wujud empirik pemikiran tentang negara hukum Pancasila.¹⁷⁵

¹⁷² Dikutip dari Galang Asmara., *Op.cit.*, hlm. 39-40.

¹⁷³ Dikutip dari I Dewa Gede Atmadja, *Op.cit.*, hlm. 157.

¹⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 156.

¹⁷⁵ Dengan mengikuti pemikiran Satjipto Rahardjo, I Dewa Gede Atmadja mengemukakan tujuh kunci pokok pemikiran negara hukum Pancasila sebagai berikut: (1) Kritik terhadap negara hukum liberal, baik *rechtsstaat* maupun *rule of law* yang berwatak liberal-kapitalistik karena kelahiran *rechtsstaat* dan *rule of law* dalam masyarakat Eropa pada abad ke-18 sejalan dengan berkembangnya nasionalisme, demokrasi dan kapitalisme; (2) Menolak penerapan negara hukum liberal atau transplantasi hukum karena menunjukkan bukti-bukti kegagalan di negara-negara non-Eropa termasuk Indonesia; (3) Membangun negara hukum bukan saja fokus pada hukum negara (legislasi atau institusi), tetapi juga memasukkan hukum rakyat (hukum adat dan hukum kebiasaan) sebagai fundasi negara hukum. Dengan kata lain, pluralisme hukum masuk dalam wacana negara hukum; (4) Perlu peran aktif negara untuk mewujudkan negara hukum yang membahagiakan rakyatnya. Negara hukum harus menjadi negara yang baik (*benevolence state*) yang memiliki kepedulian. Bukan negara yang netral, tetapi negara bernurani (*a state with conscience*), dalam arti negara dikelola dengan praktik-praktik kebajikan (*practical wisdom*) dan moralitas kebajikan (*moral virtue*) dari penyelenggara negara; (5) Manusia diutamakan terkait dengan tujuan hukum untuk mengabdikan kepada kepentingan manusia (*human dignity*), bukan sebaliknya. Berbeda dengan negara hukum Kelsenian yang berfokus pada bentuk dan struktur logis-rasional negara hukum yang mengedepankan susunan hierarkis peraturan perundang-undangan sebagai penentu. Di balik itu, inti gagasan negara hukum Satjipto Rahardjo adalah suatu bangunan nurani, sehingga segala hal yang berkaitan dengan negara

Dari berbagai pemikiran mengenai negara hukum Pancasila terdapat petunjuk, bahwa ada ciri yang khas esensial bagi negara hukum yang berbeda dengan konsep negara hukum Barat. Ciri esensial negara hukum Pancasila adalah berpagkal pada asas kekeluargaan, musyawarah-mufakat berlandaskan hukum adat, dan perlindungan hak asasi manusia dengan prinsip keseimbangan antara hak dan kewajiban dan fungsi hukum pengayoman.¹⁷⁶

Menurut Bernard Arief Sidharta, bahwa tujuan hukum berdasarkan cita hukum Pancasila adalah:

“Mewujudkan pengayoman bagi manusia, yakni melindungi manusia secara pasif dengan mencegah tindakan sewenang-wenang, dan secara aktif dengan menciptakan kondisi kemasyarakatan yang manusiawi yang memungkinkan proses kemasyarakatan berlangsung secara wajar sehingga secara adil tiap manusia memperoleh kesempatan yang luas dan sama untuk mengembangkan seluruh potensi kemanusiaannya secara utuh. Dalam rumusan tadi termasuk juga tujuan untuk memelihara dan mengembangkan budi pekerti kemanusiaan serta cita-cita moral rakyat yang luhur berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Pelaksanaan pengayoman itu dilaksanakan dengan upaya mewujudkan: (1) keterlibatan dan keteraturan yang memunculkan prediktabilitas; (2) kedamaian yang berketenteraman; (3) keadilan (distributive, komulatif, vindikatif, protektif); (4) kesejahteraan dan keadilan sosial; (5) pembinaan akhlak luhur berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa.”¹⁷⁷

Dengan demikian, konsep negara hukum yang dianut dan diterapkan di Indonesia bukanlah konsep negara hukum *rechtsstaat* dan konsep *rule of law*, melainkan menganut dan menerapkan konsep negara hukum Pancasila. Konsep negara hukum Pancasila lahir bukan karena adanya perlawanan terhadap *absolutisme* yang dilakukan oleh penguasa, sebagaimana terjadi dalam latar belakang lahirnya konsep *rechtsstaat* dan *rule of law*, melainkan karena adanya keinginan bangsa Indonesia terbebas dari imperialisme dan kolonialisme yang dilakukan oleh penjajah.

hukum dilekatkan pada nurani sebagai penentu, bukan peraturan perundang-undangan; (6) Diperlukan negara hukum substantif, bukan negara hukum formal. Negara hukum substantif adalah negara hukum yang membahagiakan rakyatnya; dan (7) Tidak menafikan eksistensi hukum tertulis seperti konstitusi, namun konstitusi tertulis itu seyogyanya dibaca secara bermakna agar bisa memahami nilai moral yang tersirat di balik konstitusi tertulis. I Dewa Gede Atmadja, *Op.cit.*, hlm. 152-154.

¹⁷⁶ Menurut H. Imam Soebechi, bahwa pemikiran tentang unsur negara hukum Indonesia lebih bersifat kontemporer tidak bersifat mendasar. Sifat kontemporernya dapat berubah sejalan dengan perubahan konstitusi dan politik hukum Indonesia. Pemikiran di atas belum menjawab secara substansial, apa unsur negara hukum Indonesia sesungguhnya. Salah satu pembeda negara hukum Indonesia dengan konsep negara hukum lain adalah Pancasila sebagai ciri dan unsur utama negara hukum Indonesia yang mengedepankan komunal religius. Pada tataran inilah yang membedakan konsepsi negara hukum Indonesia dengan konsep hukum Barat yang bersifat liberal. H. Imam Soebechi, *Op.cit.*, hlm. 25.

¹⁷⁷ Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013), hlm. 105.

2.2 TEORI KONSTITUSI

Dalam struktur bahasa Indonesia istilah konstitusi antara lain berpadanan dengan kata “*constitution*” (Inggris), “*verfassung*” (Jerman), “*constitutie*” (Belanda), dan “*constitutio*” (Latin). Istilah “konstitusi” ini sudah dikenal sejak zaman Yunani Purba, ketika Aristoteles membedakan istilah “*politea*” dan “*nomoi*.” *Politea* diartikan sebagai konstitusi, sedangkan *nomoi* diartikan sebagai undang-undang biasa. Pemahaman ini memperlihatkan adanya perbedaan antara *politea* dengan *nomoi*, di mana *politea* mengandung kekuasaan yang lebih tinggi dari pada *nomoi*, karena *politea* mempunyai kekuasaan membentuk, sedangkan pada *nomoi* kekuasaan itu tidak ada, karena hanya merupakan materi yang harus dibentuk agar supaya tidak tercerai berai.¹⁷⁸

Konstitusi secara harfiah berarti pembentukan, yang berasal dari bahasa Perancis “*Constituer*,” artinya membentuk. Penggunaan istilah konstitusi yang dimaksudkan ialah pembentukan suatu negara atau menyusun dan menyatakan suatu negara.¹⁷⁹ Dalam bahasa latin, kata konstitusi merupakan gabungan dari dua kata, yaitu “*cume*” dan “*statuere*.” *Cume* adalah sebuah preposisi yang berarti “bersama dengan...,” sedangkan “*statuere*” berasal dari “*sta*” yang membentuk kata kerja pokok “*stare*” yang berarti berdiri. Atas dasar itu, kata “*statuere*” mempunyai arti “membentuk sesuatu agar berdiri atau mendirikan/menetapkan.”¹⁸⁰ Dengan demikian, bentuk tunggal (*constitution*) berarti menetapkan sesuatu secara bersama-sama dan bentuk jamak (*constitutiones*) berarti segala sesuatu yang telah ditetapkan.¹⁸¹

Istilah “*constitution*” dalam bahasa Inggris sepadan dengan perkataan “*grondwet*” dalam bahasa Belanda dan “*grundgesetz*” dalam bahasa Jerman. Kata “*grond*” dalam bahasa Belanda memiliki makna yang sama dengan “*grund*” dalam bahasa Jerman yang berarti “dasar,” sedangkan “*wet*” atau “*gesetz*” biasa diartikan, undang-undang. Oleh karena itu, dalam bahasa Indonesia, *grondwet* itu disebut dengan istilah Undang-Undang Dasar. Berdasarkan pemahaman inilah Sri Soemantri menggunakan istilah konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar.¹⁸²

Adanya pemahaman konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar sangat dipengaruhi oleh paham kodifikasi yang menghendaki agar semua peraturan hukum dibuat secara tertulis, dengan maksud untuk mencapai

¹⁷⁸ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara* (Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, 1988), hlm. 62.

¹⁷⁹ Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia* (Jakarta: Dian Rakyat, 1989), hlm. 10.

¹⁸⁰ Dahlan Taib dkk, *Teori dan Hukum Konstitusi* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 7-8.

¹⁸¹ *Ibid.*, hlm. 8.

¹⁸² Sri Soemantri (1), *Op.cit.*, hlm. 1.

unifikasi hukum, kesederhanaan hukum dan kepastian hukum. Demikian besar pengaruh paham kodifikasi, sehingga setiap peraturan hukum karena pentingnya harus ditulis, dan konstitusi yang ditulis itu dinamakan Undang-Undang Dasar.

Secara historis, konstitusi disamakan dengan Undang-Undang Dasar sebenarnya sudah dimulai sejak Oliver Cromwell (1649-1660), yang menamakan Undang-Undang Dasar sebagai “*instrument of government*,” yaitu Undang-Undang Dasar dibuat sebagai pegangan untuk memerintah. Sejak saat itu timbul identifikasi pengertian konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar.¹⁸³

Pada umumnya, para ahli hukum tata negara sepakat bahwa pengertian kata konstitusi itu lebih luas dari pada Undang-Undang Dasar. Hal ini dikemukakan oleh L.J. van Apeldoorn, *constitutie* pengertiannya lebih luas dari pada *grondwet*. Menurutnya, *grondwet* itu hanya memuat bagian tertulis dari *constitutie* yang cakupannya meliputi juga prinsip-prinsip dan norma-norma dasar yang tidak tertulis.¹⁸⁴ Demikian pula di Jerman, *verfassung* dalam arti konstitusi dianggap lebih luas pengertiannya dari pada *gerundgesetz* dalam arti Undang-Undang Dasar. Sampai sekarang dalam bahasa Jerman dibedakan antara istilah *grundrecht* (hak dasar), *verfassung*, dan *grundgesetz*. Dalam bahasa Belanda juga dibedakan antara *grondrecht* (hak dasar), *constitutie*, dan *grondwet*.

Dengan mempergunakan pandangan Hermann Heller sebagai ukuran untuk mengetahui arti konstitusi, akan terlihat bahwa konstitusi mempunyai pengertian yang lebih luas dari pada Undang-Undang Dasar. Hermann Heller membagi konstitusi dalam tiga pengertian, yaitu:

“Pertama, konstitusi dilihat dalam arti politis dan sosiologis sebagai cermin kehidupan sosial-politik yang nyata dalam masyarakat (*Die politische verfassung als gesellschaftlich wirklichkeit*); Kedua, konstitusi dilihat dalam arti yuridis sebagai suatu kesatuan kaidah hukum yang hidup dalam masyarakat (*Die verselbstandigte rechtsverfassung*); dan Ketiga, konstitusi yang tertulis dalam suatu naskah Undang-Undang Dasar sebagai hukum yang tertinggi yang berlaku dalam suatu negara (*Die geschriebene verfassung*).”¹⁸⁵

Pemahaman tersebut menggambarkan, Undang-Undang Dasar yang tertulis dalam satu naskah yang bersifat politis, sosiologis, dan bahkan bersifat yuridis, hanyalah merupakan salah satu bentuk atau sebagian saja dari

¹⁸³ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim. *Op.cit.*, hlm. 66. Lihat Juga Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2008), hlm. 141-142.

¹⁸⁴ L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: Pradnya Paramita, 1990), hlm. 317.

¹⁸⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.cit.*, hlm. 65.

pengertian konstitusi yang lebih luas, yaitu konstitusi yang hidup di dalam masyarakat. Artinya, di samping konstitusi yang tertulis segala nilai-nilai normatif yang hidup dalam kesadaran masyarakat luas juga termasuk ke dalam pengertian konstitusi yang luas. Dengan kata lain, konstitusi tidak dapat dipersempit maknanya hanya sebagai Undang-Undang Dasar atau konstitusi dalam arti tertulis. Di samping Undang-Undang Dasar yang tertulis, ada juga konstitusi yang tidak tertulis yang hidup dalam kesadaran hukum masyarakat.

Penganut paham modern yang menyamakan konstitusi dengan Undang-Undang Dasar adalah Ferdinand Lasalle, dengan membagi konstitusi ke dalam dua pengertian yaitu:

- 1) *Pengertian sosiologis dan politis (sociologische atau politische begrip). Konstitusi dilihat sebagai sintesis antara faktor-faktor kekuatan politik yang nyata dalam masyarakat (de reele machtsfactoren), yaitu misalnya raja, parlemen, Kabinet, kelompok-kelompok penekan (pressure groups), dan partai politik. Dinamika hubungan di antara kekuatan-kekuatan politik yang nyata itulah sebenarnya apa yang dipahami sebagai konstitusi;*
- 2) *Pengertian yuridis (juridische begrip). Konstitusi dilihat sebagai satu naskah hukum yang memuat ketentuan dasar mengenai bangunan negara dan sendi-sendi pemerintahan negara.*¹⁸⁶

Pandangan Lasalle tersebut di atas tidak terlepas dari pengaruh aliran pemikiran kodifikasi, sehingga sangat menekankan pentingnya pengertian yuridis mengenai konstitusi. Di samping sebagai cerminan hubungan antar aneka kekuatan politik yang nyata dalam masyarakat, konstitusi pada dasarnya adalah apa yang tertulis di dalam Undang-Undang Dasar mengenai lembaga-lembaga negara, prinsip-prinsip, dan sendi-sendi dasar pemerintahan negara.

Demikian pula Struycken yang menganut paham modern mengatakan, konstitusi adalah Undang-Undang Dasar. Konstitusi memuat garis-garis besar dan asas tentang organisasi dari pada negara. Dengan demikian, konstitusi tidak usah mencerminkan seluruh masalah yang penting secara lengkap, sebab konstitusi seperti itu akan mengalami kesulitan dalam mengikuti perkembangan masyarakat. Oleh karena itu, merupakan tugas pembuat undang-undang untuk mengkhususkan konstitusi sesuai dengan perkembangan masyarakat, sedangkan konstitusi itu tetap tidak berubah.¹⁸⁷ Menurut Struycken, Undang-Undang Dasar sebagai konstitusi tertulis merupakan sebuah dokumen formal yang berisi:

- 1) *Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;*

¹⁸⁶ Jimly Asshiddiqie (5), *Op.cit.*, hlm. 123.

¹⁸⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim., *Op.cit.*, hlm. 67.

- 2) *Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;*
- 3) *Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; dan*
- 4) *Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.*¹⁸⁸

Konstitusi tidak berada di ruang hampa dengan keindahan kata-kata dan norma yang terbaca di dalam teks. Konstitusi selalu bergerak tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan serta perubahan zaman. Makna konstitusi, walaupun dengan teks yang sama, dapat berubah dari satu waktu ke waktu, karena perbedaan situasi dan kondisi yang melingkupinya. Inilah yang disebut konstitusi yang hidup (*living constitution*). Untuk memahami konstitusi sebagai konstitusi yang hidup, perlu dilihat dari dua sisi yang berbeda, yaitu: *Pertama*, konstitusi sebagai teks otoritatif yang dilahirkan oleh para perumusnya (*founding fathers*) dengan seluruh nilai dan cita ideal negara serta cara mencapainya. Cita ideal negara itulah yang menjadi hukum dan konstitusi yang tertinggi. *Kedua*, ketika menghadapi kehidupan *riel* dalam penyelenggaraan negara. Pada tahap ini konstitusi tidak lagi menjadi milik *the founding fathers* yang merumuskannya, melainkan menjadi milik seluruh rakyat dan seluruh *stakeholders* (pemangku kepentingan) dalam negara.¹⁸⁹

Menurut O. Hood Philips dan Jakson sebagaimana dikutip oleh Hamdan Zoelva, kata konstitusi digunakan dalam dua makna, yaitu: makna abstrak dan konkret.¹⁹⁰ Dalam makna abstrak, konstitusi suatu negara adalah sistem hukum, kebiasaan dan konvensi yang membentuk komposisi dan kekuasaan organ negara, serta aturan mengenai hubungan antar organ negara dengan organ negara lainnya dan dengan warga negara. Konstitusi dalam makna konkret yaitu dokumen otoritatif yang menentukan norma hukum yang mendasar. Meskipun demikian, teks otoritatif yang tertulis tetaplah sumber norma paling utama dan penting.

Jadi, dalam memahami makna konstitusi tidak cukup tanpa dimulai dari penghargaan dan penghormatan yang sungguh-sungguh atas dokumen konstitusi dan para pembuatnya. Walaupun demikian, begitu banyak persoalan yang dihadapi ketatanegaraan mengharuskan untuk menafsirkan konstitusi, agar dapat menjawab berbagai persoalan yang dihadapi di setiap masa, yang dapat saja keluar dari makna awal dari teks konstitusi. Dari sinilah makna konstitusi yang hidup (*living constitution*), yang dapat ditafsirkan untuk menjawab

¹⁸⁸ Sri Soemantri, *Op.cit.*, hlm. 2.

¹⁸⁹ Hamdan Zoelva, *Mengawal Konstitusionalisme* (Jakarta: Konstitusi Press, 2016), hlm. 3-4.

¹⁹⁰ *Ibid.*, hlm. 22.

setiap tantangan dalam perjalanan kehidupan ketatanegaraan suatu negara. Konstitusi tidak menjadi teks statis yang mati, tetapi terus hidup dengan penafsiran. Oleh karena itu, banyak negara, di samping teks konstitusi sebagai sumber utama norma konstitusi, juga dikenal konstitusi tidak tertulis.

Pada zaman modern sekarang ini kehidupan bernegara tidak lain adalah berkonstitusi. Negara dan konstitusi merupakan dua lembaga yang tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Berkonstitusi berarti hidup bersama dalam suatu wadah yang disebut negara dengan menempatkan nilai-nilai dan norma-norma yang disepakati bersama sebagai sumber rujukan tertinggi. Dasar keberadaan konstitusi adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*konsensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara.

Negara sebagai konstruksi yang diciptakan oleh umat manusia tentang pola hubungan antar manusia dalam kehidupan bermasyarakat yang diorganisasikan sedemikian rupa untuk memenuhi kepentingan dan mencapai tujuan bersama. Apabila perkumpulan orang bermasyarakat itu diorganisasikan untuk mencapai tujuan sebagai satu unit pemerintahan tertentu, maka perkumpulan itu dapat dikatakan diorganisasikan secara politik, dan disebut *body politic* atau negara (*state*). Di sinilah dapat dilihat peran strategis konstitusi sebagai pemersatu bangsa. Setiap orang berhak memiliki pandangan berdasarkan keyakinan masing-masing, sama halnya dengan setiap kelompok, suku, atau agama yang memiliki hak kolektif untuk mengembangkan keragaman sesuai dengan sistem nilai dari kepercayaannya. Namun, dalam interaksi kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara yang melibatkan keseluruhan komponen bangsa, konstitusi yang telah disepakati bersama menjadi acuan utama.

Konsensus atau kesepakatan yang kemudian diwujudkan dalam konstitusi dapat dipahami substansinya meliputi tiga hal, yaitu:

- 1) *Kesepakatan tentang tujuan atau cita-cita bersama (The general goals of society or general acceptance of the same philosophy of government);*
- 2) *Kesepakatan tentang the rule of law sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (The basis of government); dan*
- 3) *Kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur-prosedur ketatanegaraan (The form of institutions and procedures).¹⁹¹*

¹⁹¹ *Ibid.*, hlm. 21.

Dalam pandangan tradisional sebagaimana dikemukakan oleh Bolingbroke bahwa:

*“By constitution we mean, whenever we speak with propriety and exactness, that assemblage of laws, institutions, and customs, derived from certain fixed principles of reason, directed to certain fixed objects of public good, that compose the general system, according to which the community hath agreed to be governed. ... We call this a good government, when... the whole administration of public affairs is wisely pursued, and with strict conformity to the principles and objects of the constitution.”*¹⁹²

Dalam konsep Bolingbroke, “berdasarkan konstitusi” berarti ketika membicarakan kebenaran dan ketepatan dalam pembentukan hukum, institusi, dan kebiasaan yang dihasilkan dari prinsip-prinsip dasar yang pasti, yang menyusun sistem secara umum berdasarkan pada kehendak masyarakat yang telah sepakat untuk diperintah. Ini disebut pemerintahan yang baik, yaitu ketika seluruh administrasi publik dilakukan dengan bijaksana sesuai dengan prinsip dan tujuan konstitusi. Konstitusi bukanlah peraturan pemerintah, tetapi peraturan rakyat membentuk pemerintahan, dan pemerintahan tanpa konstitusi adalah kekuasaan tanpa hak.

Pengertian konstitusi yang lebih sempit dikemukakan oleh Brian Thompson, secara sederhana pertanyaan *what is a constitution*, dapat dijawab *“...a constitution is a document which contains the rules for the operation of an organization.”*¹⁹³ Konstitusi diartikan sebagai suatu dokumen yang memuat aturan-aturan untuk menjalankan suatu organisasi. Organisasi dimaksud pada umumnya selalu memiliki naskah yang disebut sebagai konstitusi atau Undang-Undang Dasar. Dalam konsep konstitusi itu tercakup juga pengertian peraturan tertulis, kebiasaan dan konvensi ketatanegaraan yang menentukan susunan dan kedudukan organ-organ negara, mengatur hubungan antar organ-organ negara itu, dan mengatur hubungan organ-organ negara tersebut dengan warga negara.

Menurut Josep Raz yang dikutip oleh Hamdan Zoelva, dalam pengertian sederhana, konstitusi hanyalah merupakan hukum yang menetapkan dan mengatur organ-organ utama pemerintahan, kewenangan dan kekuasaan.¹⁹⁴ Dalam pengertian luas Josep Raz mengemukakan tujuh atribut penting konstitusi secara umum, yaitu:

¹⁹² Hamdan Zulvan, *Op.cit.*, hlm. 17.

¹⁹³ Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law* (London: Blackstone Press Ltd., 1997), hlm. 3. Lihat juga Jimly Asshiddiqie (5), *Op.cit.*, hlm. 113.

¹⁹⁴ Hamdan Zolvan., *Op.cit.*, hlm. 20.

“Pertama, konstitusi bersifat konstitusi (memiliki kekuasaan untuk dan menetapkan atau menyusun dengan cara yang sistematis dalam hal menentukan keberadaan organ-organ utama negara dan kekuasaannya). Konstitusi berisikan baik norma substantif dan prosedural sebagaimana fungsinya konstitusi dalam pengertian sempit; Kedua, konstitusi ditujukan untuk stabil. Konstitusi memang dapat diubah, tetapi konstitusi memang ditujukan dan tersaji dalam kerangka kestabilan institusi politik dan hukum sebuah negara’ Ketiga, konstitusi memiliki rumusan formal atau resmi (canonical formulation) yang pada umumnya ditempatkan pada tempat yang layak sebagai objek terhormat dalam satu atau sejumlah kecil dokumen tertulis; Keempat, konstitusi adalah hukum tertinggi (superior law). Hukum biasa yang bertentangan dengan konstitusi bersifat tidak dapat diaplikasikan dan tidak dapat diberlakukan atau dipertabankan (invalid); Kelima, konstitusi merupakan objek dari pengadilan (justiciable), yang berarti bahwa ada prosedur yudisial di mana kesesuaian hukum dan peraturan perundang-undangan lainnya dengan konstitusi dapat diuji, sedangkan yang tidak kompatibel dapat dinyatakan tidak berlaku; Keenam, konstitusi berurat akar dan sulit untuk diubah. Konstitusi hanya dapat diubah melalui prosedur khusus yang berbeda dengan peraturan perundang-undangan biasa atau berbeda dengan agenda politik biasa. Norma yang diletakkan dalam konstitusi tertulis tidak dapat secara tiba-tiba dengan mudah diubah oleh pihak-pihak, yang dilakukan untuk mengontrol agenda legislatif biasa pada saat itu. Ini bukan berarti konstitusi tidak dapat diubah, melainkan berarti bahwa konstitusi tidak dapat secara sederhana diubah layaknya peraturan perundang-undangan biasa; dan Ketujuh, konstitusi mengekspresikan common ideology, yang berisi tentang masalah demokrasi, federalisme, hak sipil dan politik yang memperlihatkan keyakinan umum dari masyarakat tentang bagaimana cara masyarakat harus diperintah.”¹⁹⁵

Pengertian konstitusi tersebut pada dasarnya merupakan karakteristik konstitusi secara umum yang membedakannya dari hukum biasa. Tidak semua atribut tersebut diadopsi dalam suatu konstitusi. Beberapa konstitusi dapat saja memiliki kesamaan atribut yang lebih banyak atau lebih sedikit dengan apa yang dikemukakan di atas.

Menurut Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, konstitusi berarti hukum dasar baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Hukum dasar tertulis biasanya disebut Undang-Undang Dasar, sedangkan hukum dasar tidak tertulis disebut konvensi, yaitu kebiasaan ketatanegaraan atau aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara.¹⁹⁶

Demikian pula Usep Ranawijaya mengemukakan dua pengertian konstitusi yaitu konstitusi dalam arti luas dan konstitusi dalam arti sempit.¹⁹⁷

¹⁹⁵ *Ibid.*, hlm. 20-21.

¹⁹⁶ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih., *Op.cit.*, hlm. 139.

¹⁹⁷ Usep Ranawijaya, *Op.cit.*, hlm. 183-184.

Konstitusi dalam arti luas mencakup segala ketentuan yang berhubungan dengan keorganisasian negara, baik yang terdapat dalam Undang-Undang Dasar, undang-undang organik dan peraturan perundang-undangan lainnya, maupun kebiasaan atau konvensi. Sebaliknya, konstitusi dalam arti sempit menurut sejarahnya dimaksudkan untuk memberi nama kepada dokumen pokok yang berisi aturan mengenai susunan organisasi negara beserta cara kerjanya organisasi itu. Pengertian inilah yang dimaksud konstitusi sama dengan Undang-Undang Dasar.

Kemudian Joeniarto memberikan tiga pengertian istilah konstitusi, yaitu: pertama, konstitusi dalam arti luas; kedua, konstitusi dalam arti sempit; ketiga, konstitusi sebagai hukum dasar. Konstitusi dalam arti luas lazim disebut hukum tata negara, sedangkan dalam arti sempit disebut Undang-Undang Dasar. Sementara pengertian ketiga sebagaimana disebutkan dalam di dalam UUD 1945, di mana istilah konstitusi digunakan untuk menunjuk pengertian hukum dasar yaitu peraturan-peraturan dasar baik yang tertulis maupun tidak tertulis atau konvensi.¹⁹⁸ Pengertian ini menunjukkan, bahwa istilah konstitusi lebih luas dari pada Undang-Undang Dasar, tetapi lebih sempit dari hukum tata negara, karena hanya mencakup ketentuan dasar saja.

Dengan mencermati beragam pengertian konstitusi, maka dapat diidentifikasi tiga kedudukan konstitusi suatu negara yaitu: *Pertama*, dilihat dari posisi konstitusi sebagai hukum dasar (*basic law*); *Kedua*, segi hierarki peraturan perundang-undangan, konstitusi sebagai hukum tertinggi kedudukannya kuat; *Ketiga*, konstitusi sebagai dokumen hukum dan politik (*politico-legal document*) menempati kedudukan istimewa.¹⁹⁹

Konstitusi sebagai hukum dasar (*basic law*), mengandung norma-norma dasar yang mengarahkan bagaimana pemerintah mendapatkan kewenangan mengorganisasikan penyelenggaraan kekuasaan negara. Dalam kedudukan sebagai *basic law*, konstitusi dapat dijadikan instrumen yang efektif untuk mencegah timbulnya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Konsekuensi yuridisnya dari pengakuan konstitusi sebagai hukum dasar, dapat mengarahkan dan menjawai produk hukum yang berorientasi tidak saja pada kepastian hukum, tetapi juga produk hukum yang memenuhi keadilan bagi semua orang.

Dilihat dari segi hierarki peraturan perundang-undangan konstitusi sebagai hukum tertinggi kedudukannya, artinya produk hukum lainnya tidak boleh bertentangan dengan konstitusi, dan jika bertentangan harus dibatalkan.

¹⁹⁸ Joeniarto, *Selayang Pandang Tentang Sumber-Sumber Hukum Tata Negara di Indonesia* (Yogyakarta: Liberty, 1981), hlm. 24-25.

¹⁹⁹ I Dewa Gede Atmadja, *Op.cit.*, hlm. 38-40.

Pembatalan itu dapat melalui asas preferensi, yakni asas hukum “*lex superior legi inferior*” (peraturan hukum yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan hukum yang lebih rendah). Pembatalan hukum yang lebih rendah bertentangan dengan konstitusi dapat dilakukan melalui *judicial review* oleh Mahkamah Konstitusi (MK), pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar dan oleh Mahkamah Agung (MA), pengujian peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang.

Konstitusi sebagai dokumen hukum dan politik menempati kedudukan istimewa, selain substansi atau materi muatannya berisi norma hukum dasar, juga memuat piagam kelahiran suatu negara baru, inspirasi merealisasi cita-cita negara (*staatside*) dan cita-cita hukum (*rechtside*). Oleh karena itu, norma konstitusi juga mengendalikan norma-norma lainnya.

Kedudukan istimewa dari konstitusi menurut Albert Blaustin yang dikutip oleh I Dewa Gede Atmadja, bahwa “Konstitusi sebagai *the queen of legal document*, berbeda materi muatan, proses pembuatan dan perubahannya dengan peraturan perundang-undangan lainnya.”²⁰⁰ Perubahan konstitusi pada umumnya lebih *rigid* dan kompleks dampak politik, ekonomi, sosial dan budaya dibandingkan dengan perubahan peraturan perundang-undangan lainnya.

Bagi negara-negara yang mendasarkan dirinya atas demokrasi konstitusional, Undang-Undang Dasar mempunyai fungsi yang khas yaitu membatasi kekuasaan pemerintah sedemikian rupa, sehingga penyelenggaraan kekuasaan tidak bersifat sewenang-wenang. Dengan demikian diharapkan hak-hak warga negara akan terlindungi dan gagasan ini dinamakan konstitusionalisme. Konstitusionalisme dalam Meriam Webster Dictionary didefinisikan sebagai *adherence to or government according to constitutional principles; a constitutional system of government*. Tindakan atau kebijakan pemerintahan yang sesuai dengan prinsip konstitusi; sistem pemerintahan berdasarkan konstitusi.²⁰¹ Menurut Hilaire Barnett sebagaimana dikutip oleh Hamdan Zoelva, konstitusionalisme adalah:

²⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 40.

²⁰¹ Hamdan Zoelva, *Op.cit.*, hlm. 30-31. Sebenarnya, penggunaan kata konstitusionalisme tidak memiliki makna tunggal. Kata ini dapat digunakan dengan tujuan yang berbeda-beda. *Pertama*, digunakan untuk menunjukkan isu filosofis yang rumit seputar keberadaan konstitusi; *Kedua*, mengekspresikan pergerakan untuk mencapai atribut-atribut konstitusi yang disebutkan di atas; *Ketiga*, menjelaskan pergeseran yuridis yang telah terjadi di banyak sistem hukum kontinental setelah tahun 1945 yang menggambarkan berbagai atribut negara; *Keempat*, untuk menggambarkan sistem hukum tidak hanya memiliki atribut konstitusi. Sistem hukum juga menjangkau pemenuhan keinginan cara pandang pemerintahan yang baik, yang jauh melampaui apa yang telah ditetapkan dalam konstitusi itu sendiri. Masalah-masalah seperti akuntabilitas pemerintah, secara luas dipahami sebagai ekspresi dari budaya konstitusionalisme; *Kelima*, untuk menjelaskan norma-norma konstitusi pada umumnya yang biasa diterapkan antara warga negara dengan negara. *Ibid.*, hlm. 32-33.

“Doktrin untuk membangun legitimasi tindakan pemerintah. Konstitusionalisme hendak menyatakan secara tidak langsung sesuatu yang jauh lebih penting dari pada ide legalitas yang mengharuskan tindakan pemerintah sesuai dengan aturan hukum yang sebelumnya sudah ada. Kekuasaan harus dilaksanakan dengan kewenangan hukum, betapa pun pada faktanya tidak memerlukan kepastian apakah tindakan tersebut konstitusional atau tidak. Lebih lanjut dikatakan, doktrin konstitusionalisme mengharuskan paling tidak adanya: i) pelaksanaan kekuasaan dalam batasan-batasan hukum yang ditentukan parlemen berdasarkan kekuasaannya konsep intravires dan siapa yang melaksanakan kekuasaan berdasarkan hukum, ii) pelaksanaan kekuasaan tanpa dasar kewenangan hukum yang tegas harus sesuai dan menghormati hak-hak individu dan hak warga negara, iii) kekuasaan yang diserahkan pada institusi dalam suatu negara apakah legislatif, eksekutif atau yudicial disebarakan di antara berbagai institusi untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan, dan iv) pemerintahan dalam membuat kebijakan, dan legislatif dalam mensahkan kebijakan, akuntabel kepada pemilih yang memberi kekuasaan kepada mereka. Ringkasnya, konstitusionalisme mengharuskan adanya pembatasan kekuasaan, pembagian kekuasaan dan doktrin pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan.”²⁰²

Dalam kaitan ini pula Eric Barendt yang dikutip oleh I Dewa Gede Atmadja mengemukakan dari sudut pandang konstitusionalisme modern, fungsi konstitusi adalah bersifat normatif yaitu melindungi hak asasi manusia dan mengendalikan kekuasaan pemerintahan. Menurut ahli konstitusi Jepang Naoki Kobayashi, tujuan sebuah Undang-Undang Dasar ialah perumusan cara-cara untuk membatasi dan mengendalikan kekuasaan politik untuk menjamin hak-hak rakyat. Inilah fungsi inti sebuah Undang-Undang Dasar. Melalui fungsi ini Undang-Undang Dasar dapat memberi sumbangan kepada perkembangan dan pembinaan tatanan politik yang demokratis. Apakah dan sejauh mana fungsi normatif ini dilaksanakan tentu tergantung pada berbagai kondisi sosial dan politik.²⁰³

Sejalan dengan pemikiran Henc van Maarseveen, I Dewa Gede Atmadja memberi makna bahwa fungsi konstitusi memiliki arti penting atau signifikan dalam menentukan perilaku politik, kewenangan badan-badan pemerintahan, dan pembagian kekuasaan. Ia menjelaskan empat fungsi umum konstitusi, yaitu:

- 1) *Fungsi transformasi, mencakup tiga aspek (i) konstitusi mentransformasi kekuasaan politik ke dalam istilah hukum, sehingga menjadi legal power atau kewenangan. Ini merupakan kategori hukum, di mana kekuasaan diformalkan oleh hukum; (ii) konstitusi juga mentransformasi pendirian*

²⁰² *Ibid.*, hlm. 32-33.

²⁰³ Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal Atas Konstituante (1956-1959)*, Penerjemah Sylvia Tiwon (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995), hlm. 415.

politik, kepentingan politik ke dalam norma hukum, sehingga mempunyai kekuatan hukum (legal force), dan (iii) fungsi transformasi dari konstitusi diartikan mereformasi institusi pemerintahan sesuai dengan pandangan politik yang berpengaruh. Bagi Indonesia, UUD 1945 berfungsi mereformasi pemerintahan dan tatanan hukum kolonial menjadi tatanan hukum dan sistem pemerintahan nasional;

- 2) *Fungsi informasi, dapat disebutkan konstitusi sebagai channel atau saluran untuk menyampaikan sub sistem politik dan sub sistem hukum kepada masyarakat serta medium informasi bagi dunia internasional tentang sistem ketatanegaraan yang dianut oleh suatu negara;*
- 3) *Fungsi regulasi, merupakan efek normatif dari perilaku yang diatur, proses pembuatan peraturan atau keputusan dalam kewenangan (legal power) lembaga-lembaga negara; dan*
- 4) *Fungsi kanalisasi, dapat dikatakan bahwa konstitusi menyediakan instrumen untuk menyelesaikan problem ketatanegaraan baik itu berupa konflik politik maupun sengketa hukum.²⁰⁴*

Setelah mendalami berbagai pemikiran yang berkembang tentang konstitusi, Komisi Konstitusi MPR-RI menyatakan bahwa kedudukan dan fungsi konstitusi sebagai berikut:

- 1) *Konstitusi berfungsi sebagai dokumen nasional (national document) yang mengandung perjanjian luhur, berisi kesepakatan-kesepakatan tentang politik, hukum, pendidikan, kebudayaan, ekonomi, kesejahteraan dan aspek fundamental yang menjadi tujuan negara;*
- 2) *Konstitusi sebagai piagam kelahiran negara baru (a birth certificate of new state). Hal ini juga merupakan bukti adanya pengakuan masyarakat internasional, termasuk untuk menjadi anggota PBB. Oleh karena itu, sikap kepatuhan suatu negara terhadap hukum internasional ditandai dengan adanya ratifikasi terhadap perjanjian-perjanjian internasional;*
- 3) *Konstitusi sebagai sumber hukum tertinggi. Konstitusi mengatur maksud dan tujuan terbentuknya suatu negara dengan sistem administrasinya melalui adanya kepastian hukum yang terkandung dalam pasal-pasalnya, unifikasi hukum nasional, sosial kontrol, memberikan legitimasinya atas berdirinya lembaga-lembaga negara termasuk pengaturan tentang pembagian dan pemisahan kekuasaan antara organ legislatif, eksekutif dan yudisial. Konstitusi sebagai sumber hukum tidak saja berfungsi sebagai a tool of social engeneering dan social control, melainkan juga harus mampu merespons secara kritis perubahan zaman (aspiratif);*
- 4) *Konstitusi sebagai identitas nasional dan lambang persatuan. Konstitusi menjadi suatu sarana untuk melibatkan berbagai nilai dan norma suatu bangsa dan negara, misalnya simbol demokrasi, persatuan, keamanan,*

²⁰⁴ I Dewa Gede Atmadja, *Op.cit.*, hlm. 44.

kemerdekaan, negara hukum, yang dijadikan sandaran untuk mencapai kemajuan dan keberhasilan tujuan negara. Konstitusi suatu negara diharapkan dapat menyatakan persepsi masyarakat dan pemerintah, sehingga memperlihatkan adanya nilai identitas kebangsaan, persatuan dan kesatuan, perasaan bangga dan kehormatan sebagai bangsa yang bermartabat. Konstitusi dapat memberikan pemenuhan atas harapan-harapan sosial, ekonomi, dan kepentingan politik. Konstitusi tidak saja mengatur pembagian dan pemisahan kekuasaan dalam lembaga-lembaga politik seperti legislatif, eksekutif, dan yudisial, akan tetapi juga mengatur tentang penciptaan keseimbangan hubungan (checks and balances) antara aparat pemerintah di pusat maupun di daerah;

- 5) *Konstitusi sebagai alat untuk membatasi kekuasaan. Konstitusi dapat berfungsi untuk membatasi kekuasaan, mengendalikan perkembangan dan situasi politik yang selalu berubah, serta berupaya untuk menghindarkan adanya penyalahgunaan kekuasaan. Berdasarkan alasan tersebut, menjadi sangat penting diperhatikan seberapa jauh formulasi pasal-pasal dalam konstitusi mengakomodasikan materi muatan pokok dan pentingnya sehingga dapat mencegah timbulnya penafsiran yang beraneka ragam (ambiguitas);*
- 6) *Konstitusi sebagai pelindung HAM dan kebebasan warga negara. Konstitusi memberikan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia dan hak-hak kebebasan warga negara. Hal ini merupakan pengejawantahan suatu negara hukum dengan ciri-ciri equality before the law, non-diskriminatif dan keadilan hukum (legal justice) dan keadilan moralitas (social and moral justice);*
- 7) *Berfungsi mengatur hubungan kekuasaan antara organ negara;*
- 8) *Fungsi pemberi atau sumber legitimasi terhadap kekuasaan negara ataupun kegiatan penyelenggaraan kekuasaan negara;*
- 9) *Fungsi penyalur atau pengalih kewenangan dari sumber kekuasaan yang asli (yang dalam sistem demokrasi adalah rakyat) kepada organ negara; dan*
- 10) *Fungsi simbol sebagai rujukan identitas dan keagungan kebangsaan (identity and characteristic of nation).²⁰⁵*

Jika fungsi konstitusi atau Undang-Undang Dasar untuk merumuskan cara-cara mengendalikan dan membatasi kekuasaan politik di satu pihak dan di lain pihak untuk menjamin hak asasi manusia, maka dari sudut pandang konstitusionalisme, fungsi UUD 1945 meliputi:

- 1) *Membatasi kekuasaan negara (fungsi limitasi/limitative);*
- 2) *Menjamin pemerintaban demokratis (prinsip mayoritas yang memerintah dan perlindungan bagi minoritas);*

²⁰⁵ Sirajuddin dan Winardi., *Op.cit.*, hlm. 49-50.

- 3) *Integrasi nasional, terlihat pada konfigurasi bentuk negara kesatuan dan bukan negara federal; tertanamnya asas nasionalisme atau asas kebangsaan dalam pengelolaan bumi air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.*
- 4) *Perlindungan warga negara, yakni jaminan atas hak-hak asasi manusia (fungsi proteksi); dan*
- 5) *Transformasi sosial menuju negara yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila.*²⁰⁶

Dengan demikian, fungsi konstitusi dalam hal ini UUD NRI Tahun 1945 yang tersurat dan tersirat dalam pembukaan mencerminkan cita-cita bangsa Indonesia untuk menata kehidupan masyarakat yang adil dan makmur. Semangat penataan masyarakat Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur itu, merupakan amanat konstitusi dalam mengisi kemerdekaan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sejalan dengan pemahaman tersebut di atas, Moh. Mahfud MD antara lain menjelaskan:

*“Secara filosofis, Pembukaan UUD 1945 merupakan modus Vivendi (kesepakatan luhur) bangsa Indonesia untuk hidup bersama dalam ikatan satu bangsa yang majemuk. Ia juga dapat disebut sebagai tanda kelahiran (akta) karena sebagai modus Vivendi di dalamnya memuat pernyataan kemerdekaan (proklamasi) serta identitas diri dan pijakan melangkah untuk mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara. Dari sudut hukum, Pembukaan UUD 1945 yang memuat Pancasila itu menjadi dasar falsafah negara yang melahirkan cita hukum (rechtside) dan dasar sistem hukum tersendiri sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia sendiri. Secara politik, kesepakatan MPR untuk tidak mengubah Pembukaan MPR juga sangatlah tepat sebab gerakan reformasi, yang salah satu agendanya adalah amandemen UUD, terkait dengan upaya pembenahan sistem dan struktur ketatanegaraan guna membatasi kekuasaan pemerintah agar tidak sewenang-wenang.”*²⁰⁷

Pada masa sekarang, konstitusionalisme sudah menjadi ciri umum bagi negara modern. Semua negara modern memiliki konstitusi, baik dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis. Perbedaan konstitusionalisme dari berbagai negara terletak pada konsistensi dan mekanisme kontrol atas norma konstitusi dalam implementasinya. Ada negara dalam melaksanakan sistem konstitusionalisme dengan sangat konsisten, dan ada juga negara penerapan

²⁰⁶ I Dewa Gede Atmadja, *Op.cit.*, hlm. 45. Lihat juga Anwar C, *Op.cit.*, hlm. 62-64.

²⁰⁷ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2007), hlm. 3-4.

konstitusionalismenya sangat longgar, bahkan tanpa mekanisme kontrol yang cukup.

Pada dasarnya pengertian, kedudukan dan fungsi konstitusi tersebut di atas telah memberikan gambaran mengenai apa yang senyatanya menjadi materi muatan konstitusi, meskipun gambaran itu mungkin belum lengkap atau utuh. K.C. Wheare mengemukakan adanya dua pendapat yang berbeda menyangkut apa yang seharusnya menjadi isi konstitusi. *Pertama*, ada yang menganggap bahwa konstitusi semata-mata hanya dokumen hukum dan isinya hanya berupa aturan-aturan hukum saja, tidak lebih dari itu. *Kedua*, pendapat yang mengatakan bahwa konstitusi tidak hanya berisi kaidah-kaidah hukum saja, akan tetapi berisi pernyataan sebuah pengakuan keyakinan, prinsip-prinsip, dan cita-cita.²⁰⁸

Lebih lanjut K.C. Wheare mengemukakan tentang apa yang seharusnya menjadi materi muatan suatu konstitusi (*What should a Constitution contain*), yaitu: “*The very minimum, and that minimum to be rules of law.*”²⁰⁹ Sesingkat mungkin, dan yang singkat itu menjadi peraturan hukum. Konstitusi paling tidak harus berisi *rule of law* dan isi atau rumusan konstitusi tersebut harus dicantumkan sesingkat mungkin. Jawaban ini belum menguraikan secara jelas apa yang menjadi materi muatan dari suatu konstitusi. K.C. Wheare hanya mengatakan bahwa sifat khas dan mendasar dari bentuk konstitusi yang terbaik dan ideal adalah konstitusi itu harus sesingkat mungkin untuk menghindarkan kesulitan-kesulitan para pembentuk Undang-Undang Dasar dalam memilih mana yang pokok dan mendasar harus dicantumkan dalam konstitusi dan mana yang tidak perlu pada saat mereka akan merancang suatu Undang-Undang Dasar, sehingga hasilnya akan dapat diterima baik oleh mereka yang akan melaksanakan maupun yang akan dilindungi oleh Undang-Undang Dasar.

Kemudian C.F. Strong mengemukakan bahwa apa pun bentuknya suatu konstitusi sejatinya mencantumkan keterangan-keterangan yang jelas mengenai hal-hal sebagai berikut, yaitu: *first, how the various agencies are organised; secondly, what power is entrusted to those agencies; and thirdly, in what manner such power is to be exercised.*²¹⁰ (pertama, cara pengaturan berbagai jenis konstitusi; kedua, jenis kekuasaan yang dipercayakan kepada institusi-institusi tersebut; dan ketiga, dengan cara bagaimana kekuasaan tersebut dilaksanakan). Suatu negara atau badan politik, dikatakan memiliki konstitusi ketika organ-organ dan fungsi-

²⁰⁸ K.C. Wheare, *Op.cit.*, hlm. 49.

²⁰⁹ *Ibid.*, hlm. 33-34.

²¹⁰ C.F. Strong, *Modern Political Constitutions, An Introduction To The Comparative Study of Their History And Existing Form* (London: Sidgwick & Jackson Limited, 1966), hlm. 12.

fungsinya telah diatur secara jelas dan tidak dipengaruhi oleh suatu tingkah laku kelaliman. Tujuan konstitusi pada dasarnya, adalah membatasi tindakan sewenang-wenang pemerintah, menjamin hak-hak rakyat, dan menetapkan pelaksanaan kekuasaan yang berdaulat.

Menurut A.A.H. Struycken sebagaimana dikutip oleh Sri Soemantri, bahwa Undang-Undang Dasar (*grondwet*) sebagai konstitusi tertulis merupakan dokumen formal yang berisi:

- 1) Hasil perjuangan politik bangsa di waktu yang lampau;
- 2) Tingkat-tingkat tertinggi perkembangan ketatanegaraan bangsa;
- 3) Pandangan tokoh-tokoh bangsa yang hendak diwujudkan, baik untuk waktu sekarang maupun untuk masa yang akan datang; dan
- 4) Suatu keinginan, dengan mana perkembangan kehidupan ketatanegaraan bangsa hendak dipimpin.²¹¹

Perihal materi muatan konstitusi Miriam Budiarmo mengatakan, walaupun Undang-Undang Dasar satu negara berbeda dengan negara lain, kalau diperhatikan secara cermat ada ciri-ciri yang sama, yaitu biasanya memuat ketentuan-ketentuan mengenai soal-soal sebagai berikut:

- 1) Organisasi negara, misalnya pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif serta hubungan di antara ketiganya. UUD juga memuat bentuk negara (misal federal atau negara kesatuan), beserta pembagian kekuasaan antara pemerintah federal dan pemerintah negara-negara bagian atau antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Selain itu UUD memuat prosedur untuk menyelesaikan masalah pelanggaran yurisdiksi oleh salah satu badan negara atau pemerintah dan sebagainya. Dalam arti ini UUD mempunyai kedudukan sebagai dokumen legal yang khusus;
- 2) Hak-hak asasi manusia;
- 3) Prosedur mengubah UUD (amandemen);
- 4) Adakalanya memuat larangan untuk mengubah sifat tertentu dari UUD; dan
- 5) Merupakan aturan hukum yang tertinggi yang mengikat semua warga negara dan lembaga negara tanpa kecuali.²¹²

Hans Kelsen dalam bukunya *General Theory of Law and State* menjelaskan lebih terperinci mengenai muatan materi konstitusi mencakup:

- 1) Pembukaan;
- 2) Ketentuan mengenai isi undang-undang di masa yang akan datang;
- 3) Ketentuan mengenai fungsi administratif dan yudikatif;

²¹¹ Sri Soemantri, *Op.cit.*, hlm. 2.

²¹² Miriam Budiarmo, *Op.cit.*, hlm. 177-178.

- 4) *Hukum yang inkonstitusional;*
- 5) *Pembatasan-pembatasan konstitusional;*
- 6) *Jaminan atas hak asasi; dan*
- 7) *Jaminan konstitusional.*²¹³

Sementara itu Bagir Manan dan Kuntana Magnar berpendapat bahwa lazimnya suatu Undang-Undang Dasar hanya berisi:

- 1) *Dasar-dasar mengenai jaminan terhadap hak-hak dan kewajiban penduduk atau warga negara;*
- 2) *Dasar-dasar susunan atau organisasi negara;*
- 3) *Dasar-dasar pembagian dan pembatasan kekuasaan lembaga-lembaga negara; dan*
- 4) *Hal-hal yang menyangkut identitas negara, seperti bendera, dan bahasa nasional.*²¹⁴

Dalam konstruksi UUD 1945, materi muatan yang terkandung di dalamnya mencakup hal-hal sebagai berikut:

- 1) *Pernyataan kemerdekaan, tujuan serta falsafah negara;*
- 2) *Bentuk dan susunan negara;*
- 3) *Organisasi negara, seperti pembagian kekuasaan antara badan legislatif, eksekutif dan yudikatif serta hubungan antara ketiganya;*
- 4) *Hak-hak asasi manusia;*
- 5) *Dasar-dasar bagi pembangunan ekonomi, sosial dan budaya; dan*
- 6) *Prosedur mengubah Undang-Undang Dasar.*²¹⁵

2.3 TEORI PEMISAHAN DAN PEMBAGIAN KEKUASAAN

Salah satu ciri pokok negara hukum adalah adanya pembatasan kekuasaan dalam penyelenggaraan kekuasaan negara. Pembatasan itu dilakukan dengan hukum yang kemudian menjadi ide dasar paham konstitusionalisme modern. Dalam hukum tata negara persoalan pembatasan kekuasaan (*limitation of power*) berhubungan erat dengan teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan teori pembagian kekuasaan (*distribution of power* atau *division of power*). Pengertian pemisahan kekuasaan berbeda dengan pembagian kekuasaan. Pemisahan kekuasaan berarti kekuasaan negara itu terpisah-pisah dalam beberapa bagian, baik mengenai fungsinya maupun orangnya, sedangkan pembagian kekuasaan

²¹³ Hamdan Zoelva (2), *Op.cit.*, hlm. 25.

²¹⁴ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia* (Bandung: Alumni, 1997), hlm. 95.

²¹⁵ Hamdan Zoelva (2), *Loc.cit.*, hlm. 25.

berarti kekuasaan itu memang dibagi-bagi dalam beberapa bagian, tetapi tidak dipisahkan, sehingga dimungkinkan untuk bekerja sama satu sama lain.²¹⁶

Istilah pemisahan kekuasaan merupakan terjemahan dari “*the separation of power*,” yang dalam kamus *Black’s Law Dictionary* istilah ini dirumuskan:

“*The devision og governmental authority into three branches of government legislative, executive, and judicial each with specified duties on which neither of the other branches can encroach; the constitutional doctrine of checks and balances by which the people are protected against tyranny.*” (*Pembagian kekuasaan pemerintahan ke dalam tiga cabang pemerintahan, legislatif, eksekutif, dan yudikatif, yang mempunyai tugas dan fungsinya masing-masing dan antar cabang tidak bisa saling mempengaruhi; secara konstitusional doktrin ini disebut checks and balances yang digunakan untuk melindungi masyarakat dari kekuasaan tirani.*)²¹⁷

Teori pemisahan kekuasaan pertama kali muncul di Eropa Barat sebagai *antitesa* terhadap kekuasaan raja yang absolut sekitar abad pertengahan (abad ke-14 sampai abad ke-15). Kemudian pada abad ke-17 dan ke-18, lahirlah suatu gagasan untuk menarik kekuasaan membuat peraturan dari tangan raja, dan selanjutnya diserahkan kepada suatu badan kenegaraan yang berdiri sendiri. Begitu pula pada akhir abad pertengahan terhadap kekuasaan kehakiman telah diserahkan kepada suatu badan peradilan yang bebas dan mandiri.

Secara historis kehadiran doktrin pemisahan kekuasaan mengalami proses yang cukup panjang. Hal ini dapat dicermati mulai dari penggunaan istilah “*Trias Politica*,” yang diperkenalkan oleh Emmanuel Kant, begitu pula secara substansi pemikiran yang melandasinya sudah terlebih dahulu dimunculkan dan ditulis oleh Aristoteles.²¹⁸ Namun, dalam pemikiran yang lebih mendalam dan luas, dikaji dan dikembangkan lebih lanjut oleh Jhon Locke (1632-1704) dalam bukunya “*Two Trities of Government*.” Jhon Locke adalah seorang filsuf yang pertama kali menggagaskan pentingnya kekuasaan dalam negara dipisah menjadi tiga cabang: *pertama*, kekuasaan legislatif sebagai kekuasaan membentuk undang-undang; *kedua*, kekuasaan eksekutif sebagai kekuasaan melaksanakan undang-undang dan mengadili; dan *ketiga*, kekuasaan federatif sebagai kekuasaan yang meliputi semua kekuasaan yang tidak termasuk dalam kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif, yang meliputi hubungan luar negeri.

²¹⁶ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.cit.*, hlm. 140.

²¹⁷ Dikutip dari Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah Pasang Surut Hubungan Kewenangan Antara DPRD dan Kepala Daerah* (Bandung: Alumni, 2004), hlm. 28.

²¹⁸ Suatu pola pembagian kekuasaan secara klasik antar lembaga negara sebenarnya juga sudah terdapat di negara Yunani kuno. Dahulu, Aristoteles sudah pernah mencoba mendalami pola pembagian kekuasaan dengan membanding-bandingkan sebanyak 186 negara kota (*polis*) yang terdapat di Yunani dalam bukunya *Politea*. Lihat Munir Fuady, *Op.cit.*, hlm. 104.

Pandangan Jhon Locke tersebut pada gilirannya memberikan inspirasi dan mengilhami Montesquieu (1689-1755), yaitu seorang ahli hukum Perancis dalam membangun suatu teori pemisahan kekuasaan. Hal itu tergambar dengan jelas dalam bukunya *De L'esprit des Lois* pada tahun 1748, di mana dalam buku tersebut dirumuskan “*The doctrine of separation of powers states that the legislative, executive and judicial functions of government should be independent.*” (Doktrin pemisahan kekuasaan negara ke dalam fungsi-fungsi pemerintahan yang independen: legislatif, eksekutif, dan yudikatif).

Lebih lanjut Montesquieu mengemukakan betapa pentingnya pemisahan kekuasaan diterapkan dalam suatu negara.

“When the legislative and executive powers are united in the same person... there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in tyrannical manner. Again, there is no liberty, if the judicial power be not separated from the legislative and executive.” (Ketika kekuasaan legislatif dan eksekutif dipegang oleh orang yang sama, tidak akan ada kebebasan; sebab hal tersebut dapat menimbulkan monarki atau bersifat tirani. Demikian juga jika kekuasaan yudikatif tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan eksekutif).²¹⁹

Pendapat yang hampir sama juga dikemukakan oleh John Alder, yang menegaskan:

“If any two of these kinds of power fall into the same hands there is risk of tyranny ... , it is therefore a condition of good government that each kind of power is exercised by separate organs kept independent of each others.” (Jika ada dua jenis kekuasaan jatuh pada satu tangan/orang dapat berakibat tirani... Oleh karena itu, suatu kondisi pemerintahan yang baik adalah masing-masing jenis kekuasaan dilaksanakan oleh organ yang terpisah dan saling menjaga ketidaktergantungan satu sama lain).²²⁰

Dari kedua pandangan tersebut terkandung makna bahwa pemisahan kekuasaan bertujuan agar penguasa atau pemerintah dalam menjalankan tugas dan fungsi-fungsi pemerintahan menghindari dan tidak melakukan tindakan yang sewenang-wenang, menjamin hak-hak warga negara, dan memberikan ruang gerak terhadap pelaksanaan prinsip kebebasan dan kemerdekaan. Dalam menjalankan tugas dan fungsi-fungsi tersebut secara proporsional, diperlukan organ atau badan yang berbeda dan terpisah, yaitu legislatif untuk menjalankan fungsi legislasi, eksekutif untuk menjalankan fungsi pemerintahan, dan pengadilan untuk menjalankan fungsi yudikatif.

²¹⁹ Juanda, *Op.cit.*, hlm. 30.

²²⁰ *Ibid.*, hlm. 30-31.

Pandangan Montesquieu tersebut pada awal penerapannya banyak mempengaruhi bangsa Amerika ketika merancang konstitusinya. Hal itu secara jelas tertuang dalam konstitusi Amerika Serikat seperti: *legislative powers here in granted shall be vested in a Congress (Senate and House of Representatives), the executive power shall be vested in a President and the judicial power shall be vested in one Supreme Court.* (Kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh Kongres (Senat dan Lembaga Perwakilan Rakyat), kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh Presiden dan kekuasaan kehakiman dijalankan oleh Mahkamah Agung. Walaupun ketiga cabang kekuasaan tersebut tidak boleh saling mencampuri satu sama lain, tetapi dalam praktiknya setiap cabang kekuasaan dapat mengawasi dan mengimbang cabang kekuasaan lainnya. Dengan adanya mekanisme mengawasi dan mengimbangi di antara badan kekuasaan tersebut maka terdapat prinsip “*checks and balances system.*”

Dilihat dari deskripsi Jhon Locke dan Montesquieu tersebut, ternyata ditemukan perbedaan antara lain, bahwa Jhon Locke tidak mengenal istilah kekuasaan yudikatif, karena kekuasaan yudikatif telah tercakup dalam kekuasaan eksekutif. Berbeda halnya dengan Montesquieu tidak menggunakan istilah kekuasaan federatif, karena kekuasaan tersebut telah tercakup dalam kekuasaan eksekutif. Di samping adanya perbedaan, patut pula diakui bahwa di dalamnya terkandung persamaan, yakni keduanya dilatarbelakangi oleh pemikiran atas kepedulian dan perlawanan terhadap praktik kekuasaan raja yang absolut atau penguasa yang bertindak sewenang-wenang.

Selain kedua nama tersebut, sarjana lain yang layak dicatat adalah J.J Rousseau yang membagi fungsi negara menjadi dua bagian, yaitu: pembuat undang-undang (*the making of laws*), dan pelaksana undang-undang (*the executing of laws*).²²¹ Pembagian fungsi negara yang demikian dapat mendatangkan tafsir, bahwa secara proporsionalitas fungsi legislatif dan fungsi eksekutif dalam hubungan dengan fungsi perundang-undangan antara Montesquieu dan Rousseau mempunyai kesamaan. Namun, dalam kaitannya dengan upaya tegaknya supremasi hukum di antara mereka terdapat perbedaan, karena Rousseau lebih menekankan pada perlunya suborganisasi lembaga yang menjalankan hukum kepada lembaga yang membuatnya.

Pemikiran Montesquieu untuk melaksanakan teori *Trias Politica* secara murni adalah tidak mungkin, karena praktik ketatanegaraan dewasa ini menunjukkan bahwa pembuat undang-undang yang seharusnya merupakan fungsi legislatif saja, ternyata pemegang kekuasaan eksekutif juga telah

²²¹ *Ibid.*, hlm. 38.

diikutsertakan. Kenyataan ini sudah merupakan tuntutan zaman, sebab dalam kondisi riil eksekutiflah yang mempunyai banyak tenaga ahli jika dibandingkan dengan legislatif, dan dalam beberapa hal karena pengalaman dan banyak data yang diperlukannya, maka eksekutif pulalah yang mempunyai fasilitas yang cukup untuk memikirkan dan menyusun suatu rancangan undang-undang.²²²

Di dalam suatu negara hukum modern, terutama yang bersifat “*welfare state*” tidak mungkin diadakan suatu pemisahan kekuasaan seperti yang dikehendaki oleh Montesquieu, karena banyak badan kenegaraan yang disertai lebih dari satu macam fungsi. Hans Kelsen mengatakan, pada zaman sekarang ini tidak dapat dipraktikkan suatu pemisahan kekuasaan, melainkan hanya suatu pembagian kekuasaan “*Not Separation but distribution of powers.*”²²³ Meskipun banyak ahli hukum tata negara berpendapat, bahwa Amerika Serikat adalah satu-satunya negara yang dianggap mempraktikkan pemisahan kekuasaan atau *Trias Politica*, dalam kenyataannya melaksanakan sistem saling mengawasi dan saling mengadakan perimbangan kekuasaan²²⁴ antara lembaga-lembaga negara (*checks and balances sistem*), sehingga akibatnya *Trias Politica* itu tidak dilaksanakan secara murni. Sistem *checks and balances* tersebut dimaksud agar ketiga badan (legislatif yaitu *Congress*, eksekutif yaitu Presiden, dan yudikatif yaitu Mahkamah Agung) itu tidak menjalankan kekuasaannya melebihi atau kurang dari masing-masing kekuasaan yang ditentukan oleh konstitusi. Apabila ternyata Kongres membuat suatu rancangan undang-undang yang menurut penilaian Presiden akan mengurangi kekuasaannya, maka Presiden berhak memvetonya, dan rancangan undang-undang itu tidak akan menjadi undang-undang, kecuali bila

²²² *Ibid.*, hlm. 141. Terdapat dua pandangan keberatan terhadap teori *Trias Politica* dari Montesquieu, yaitu: Keberatan pertama, pemisahan mutlak seperti yang dikemukakan Montesquieu mengakibatkan adanya badan kenegaraan yang tidak dapat ditempatkan di bawah pengawasan suatu badan kenegaraan lain. Tidak ada pengawasan itu berarti kemungkinan bagi sesuatu badan kenegaraan untuk melampaui batas kekuasaannya, dan oleh sebab itu kerja sama antara masing-masing badan kenegaraan dipersulit. Sebetulnya, tiap subjek hukum sebagai pendukung kekuasaan (wewenang) dengan sendirinya cenderung melampaui batas kekuasaannya, terutama bila kekuasaan yang diberi kepadanya tidak cukup luas agar dapat memperhatikan seluruh kepentingannya. Maka dari itu di tiap-tiap negara, badan-badan kenegaraan yang masing-masing diberi kekuasaan (*fungsi*) berlain-lainan, yang satu dan yang lain perlulah saling mengawasi. Jadi, tidak mungkin diadakan suatu pemisahan mutlak sehingga antara masing-masing badan kenegaraan itu tidak lagi ada hubungan. Suatu pembagian kekuasaan memang perlu, tetapi pembagian itu tidak boleh menjadi suatu pemisahan mutlak. keberatan kedua, di suatu negara hukum modern telah ternyata tidak mungkin diterima sebagai asas teguh (*vast beginsel*) bahwa tiga *fungsi* tersebut masing-masing hanya boleh diserahkan kepada satu badan kenegaraan tertentu saja; atau dengan kata lain: tidak mungkin diterima sebagai asas tetap bahwa tiap-tiap badan kenegaraan itu hanya dapat disertai satu *fungsi* tertentu saja. Di suatu negara hukum modern ada banyak badan kenegaraan yang disertai *fungsi* lebih dari pada satu macam (kemungkinan untuk mengkoordinasi beberapa *fungsi-fungsi*). E. Utrecht, *Op.cit.*, hlm. 14-18.

²²³ *Ibid.*, hlm. 28.

²²⁴ Perimbangan kekuasaan adalah hubungan dan struktur kekuasaan antara berbagai lembaga kekuasaan negara yang diatur konstitusi. Hamdan Zoelva, *Op.cit.*, hlm. 41.

disetujui kembali berturut-turut oleh masing-masing Majelis (*Senate dan House of representative*) dengan mayoritas dua pertiga anggota Kongres. *Veto* merupakan peluang Presiden Amerika Serikat untuk menolak rancangan undang-undang yang telah disetujui DPR dan Senat. Agar Kongres tidak membuat undang-undang yang bertentangan dengan konstitusi, maka Mahkamah Agung Amerika Serikat juga diberikan kewenangan untuk melakukan hak menguji materiel (*judicial review*). Di samping itu, Mahkamah Agung dapat membatalkan tindakan eksekutif apabila menurut penilaian Mahkamah Agung, Presiden tidak berhak mengambil tindakan tersebut.²²⁵

Adanya *hak veto*²²⁶ Presiden sebenarnya sudah mengurangi pelaksanaan teori *Trias Politica* secara murni, karena di sini wewenang untuk menetapkan undang-undang oleh legislatif sudah dikurangi. Demikian pula halnya dengan kekuasaan Mahkamah Agung dalam bidang *judicial review* dan untuk membatalkan tindakan Presiden, menempatkan Mahkamah Agung lebih tinggi dari dua kekuasaan lainnya (Kongres dan Presiden), dan karena itu Mahkamah Agung Amerika Serikat disebut "*Supreme Court*." Jadi yang *supreme* bukan Presiden, bukan Kongres melainkan Mahkamah Agung. Hal ini juga telah mengurangi prinsip *Trias Politica*, karena ketiga kekuasaan tersebut tidak lagi sederajat, tetapi Mahkamah Agung telah ditempatkan pada tempat yang lebih tinggi.²²⁷

Dalam konteks *Trias Politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu, Ivor Jennings berpendapat, pemisahan kekuasaan dapat dilihat dari sudut materil dan formil. Pemisahan kekuasaan dalam arti materil ialah pemisahan dalam arti pembagian kekuasaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik memperlihatkan adanya pemisahan kekuasaan itu kepada tiga bagian, legislatif, eksekutif dan yudikatif; sedangkan

²²⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.cit.*, hlm. 142.

²²⁶ Dalam praktik ketatanegaraan Amerika Serikat, cara Presiden menolak untuk mengesahkan rancangan undang-undang dilakukan dengan dua bentuk berupa "*regular veto*" dan "*pocket veto*." Menurut Neal Webner, "*regular veto*" merupakan cara paling umum yang digunakan oleh Presiden Amerika Serikat untuk mengajukan keberatan atas rancangan undang-undang yang telah disetujui oleh DPR dan Senat. Keberatan dalam bentuk "*regular veto*" disampaikan Presiden ketika DPR dan Senat dalam masa persidangan. Jika Presiden tidak mengembalikan (mengajukan keberatan) sementara DPR dan Senat masih dalam persidangan, maka rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang. Sementara itu "*pocket veto*" terjadi karena tenggat 10 hari untuk mengajukan keberatan bagi Presiden bertepatan dengan waktu DPR dan Senat tidak dalam sidang. Kalaupun Presiden mengajukan keberatan, DPR dan Senat tidak punya kesempatan untuk menolak (*override veto*) yang disampaikan Presiden. Dengan "*pocket veto*," rancangan undang-undang tidak dapat menjadi undang-undang. Karenanya, "*pocket veto*" sering disebut dengan *absolute veto*. Saldi Isra (1), *Op.cit.*, hlm. 89.

²²⁷ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.cit.*, hlm. 142.

pemisahan kekuasaan dalam arti formil adalah bila pembagian kekuasaan itu tidak dipertahankan dengan tegas.²²⁸

Tujuan penerapan teori *Trias Politica* dalam suatu sistem pemerintahan antara lain untuk mencapai hal-hal sebagai berikut:

- 1) *Menjaga pelaksanaan prinsip demokrasi dan perlindungan hak-hak rakyat dengan tidak memberikan atau menumpukkan kewenangan pada satu tangan. Jadi menghindari kemungkinan terjadinya tirani dalam suatu pemerintahan;*
- 2) *Efisiensi pelaksanaan roda pemerintahan, dengan masing-masing cabang pemerintahan menjalankan tugas sesuai fungsi dan keabliannya;*
- 3) *Pemberian kewenangan kenegaraan kepada pihak-pihak yang berbeda menyebabkan adanya saling bersaing secara sehat antara satu cabang pemerintahan dengan cabang pemerintahan lainnya, sehingga masing-masing akan memberikan prestasi sebaik mungkin;*
- 4) *Memberikan kewenangan kenegaraan kepada pihak yang berbeda-beda memungkinkan cabang pemerintahan yang satu saling mengawasi terhadap cabang pemerintahan yang lain, sehingga dapat dideteksi dan dicegah secara dini terhadap kemungkinan adanya penyalahgunaan kewenangan; dan*
- 5) *Menjaga agar sistem pemerintahan berjalan dengan objektif, dengan menghindari dipengaruhinya kekuasaan negara oleh sekelompok orang tertentu yang mempunyai bargaining position. Tipis kemungkinan pihak-pihak tersebut dapat mempengaruhi pihak eksekutif, legislatif, dan yudikatif sekaligus, jika untuk hanya mempengaruhi satu cabang pemerintahan saja masih mungkin terjadi.²²⁹*

Namun demikian, harus diakui pula bahwa meskipun penerapan prinsip *Trias Politica* di suatu negara demokratis sudah menjadi suatu kebutuhan yang nyata, tetapi banyak juga kritikan dari segi penerapannya. Di antara kritikan-kritikan tersebut dapat dikemukakan antara lain:

- 1) *Dengan menerapkan doktrin Trias Politica, sistem pemerintahan menjadi tidak efisien, karena roda pemerintahan sulit atau lamban dapat dijalankan oleh pihak eksekutif, karena terlalu banyak batasan atau campur tangan pihak cabang pemerintahan yang lain. Konsensus tidak selamanya mudah dicapai, dan walaupun dapat dicapai prosesnya panjang dan memerlukan waktu yang lama. Dari segi tertentu, ajaran Trias Politica bertentangan dengan konsep demokrasi itu sendiri. Sebab, ajaran Trias Politica ini dapat menghambat pendapat populer dalam masyarakat untuk mengadakan perubahan tertentu. Karena, dalam hal ini, terhadap banyak hal, bukan hanya para wakil rakyat saja yang berbicara dan memutuskan;*

²²⁸ Ismail Suny, *Op.cit.*, hlm. 7-8.

²²⁹ Munir Fuady, *Op.cit.*, hlm. 106.

- 2) *Trias Politica mengintervensi proses demokratis, karena dapat menghambat pelaksanaan pendapat mayoritas yang populer untuk melakukan perubahan yang cepat;*
- 3) *Pemberian kekuasaan yang relatif besar terhadap parlemen sebagai badan legislatif dapat menyebabkan terjadinya pemerintahan sesuai pesanan pihak pressure group atau interest group, karena sering kali parlemen dipengaruhi oleh grup-grup tersebut;*
- 4) *Adanya kecenderungan universal untuk memberikan kekuasaan yang lebih besar kepada badan eksekutif, sehingga parlemen seyogianya hanya dikembalikan kepada status asalnya yang hanya memformulasikan suatu undang-undang dengan atau tanpa persetujuan Presiden; dan*
- 5) *Penerapan ajaran Trias Politica cenderung kepada pembentukan banyak lembaga negara, yang umumnya dilakukan oleh badan eksekutif (pada hal lembaga tersebut termasuk juga memiliki kewenangan legislatif atau yudicial), yang telah menyebabkan pergeseran dari framework dasar dari ajaran Trias Politica itu sendiri.²³⁰*

Menurut Wade dan Phillips, untuk menentukan apakah dalam suatu konstitusi terdapat pemisahan kekuasaan atau tidak, dapat pula dipergunakan ukuran melalui jawaban dari pertanyaan-pertanyaan sebagai berikut:

“Pertama, apakah orang-orang atau badan-badan yang sama merupakan bagian dari kedua badan legislatif dan eksekutif; Kedua, apakah badan legislatif yang mengontrol badan legislatif ataukah badan eksekutif yang mengontrol badan legislatif; Ketiga, adakah badan legislatif melaksanakan fungsi eksekutif dan badan eksekutif melaksanakan fungsi legislatif.”²³¹

Dengan cara membandingkan sistem pemerintahan Inggris dan sistem pemerintahan Amerika Serikat maka pertanyaan pertama dapat dijawab, bahwa di Inggris adalah “ya,” karena pelaksanaan sistem pemerintahan kabinet di Inggris tergantung kepada konvensi ketatanegaraan yang menentukan bahwa menteri-menteri haruslah anggota parlemen. Keanggotaan mereka dalam parlemen menjadikan tanggung jawab mereka suatu realitas dan memudahkan kerja sama dengan parlemen. Pertanggungjawaban dan kerja sama ini sangat vital dalam sistem pemerintahan parlementer.

Berbeda halnya di Negara Amerika Serikat, pertanyaan pertama tersebut dapat dijawab dengan “tidak,” karena dalam sistem pemerintahan presidensial di Amerika Serikat badan eksekutif adalah sama sekali terpisah dari badan legislatif. Selain itu, dalam sistem ketatanegaraan Amerika Serikat sebenarnya tidak dikenal istilah kabinet sebagaimana lazimnya digunakan di Inggris.

²³⁰ *Ibid.*, hlm. 107.

²³¹ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.cit.*, hlm. 144.

Presiden adalah pemimpin eksekutif di Amerika Serikat, dan anggota-anggota kabinet adalah kepala-kepala departemen pemerintahan. Presiden dan anggota-anggota kabinet bukan anggota kongres, bahkan mereka tidak perlu menjadi anggota dari partai yang berkuasa di kongres. Dalam praktik di Amerika Serikat belum pernah terjadi seorang anggota kongres merangkap pula menjadi badan eksekutif. Seorang anggota kongres yang menerima suatu kedudukan dalam kabinet dan lain-lain jabatan eksekutif, haruslah berhenti sebagai anggota kongres.

Demikian pula pertanyaan nomor dua, bahwa sistem ketatanegaraan Inggris adalah berdasar pada prinsip pertanggungjawaban Menteri. *House of Commons* yang pada akhirnya mengontrol atau mengawasi eksekutif. Menurut Sistem pemerintahan parlementer Inggris, pemerintahan yang kuat adalah pemerintahan yang mendapat dukungan penuh dari parlemen. Dalam perjalanan pemerintahan, parlemen dapat menjatuhkan eksekutif yang tidak lagi mendapat dukungan atau kepercayaan dari parlemen, dan sebaliknya eksekutif dapat juga membubarkan parlemen. Jadi, walaupun benar bahwa pada satu pihak parlemen mengontrol pemerintah, pada pihak lain dan dalam arti lebih praktis pemerintahlah yang mengontrol parlemen.

Gambaran ketatanegaraan di Inggris tersebut sangat berbeda dengan apa yang terjadi di Amerika Serikat. Prinsip pertanggungjawaban Menteri tidak dikenal dalam sistem pemerintahan Amerika Serikat. Presiden Amerika Serikat merupakan pimpinan eksekutif yang dipilih untuk waktu tertentu, dan karena itu tidak dapat diberhentikan meskipun sekiranya kebijaksanaan politiknya tidak dapat diterima oleh rakyatnya. Presiden bertanggung jawab kepada rakyat yang memilihnya, dan bukan kepada kongres. Demikian pula para anggota kabinet tidak bertanggung jawab kepada kongres, tetapi kepada Presiden yang mengangkat dan memberhentikannya. Meskipun pengangkatan para Menteri harus disetujui oleh suara terbanyak dalam senat, tetapi konvensi telah berkembang bahwa dalam hampir semua hal senat menyetujuinya, berdasarkan teori bahwa Presiden berhak untuk melaksanakan undang-undang melalui suatu kabinet yang dipilihnya sendiri.²³²

Mengenai pertanyaan yang ketiga telah merupakan bagian yang banyak diperdebatkan. Di Inggris dengan melihat perkembangan dalam pemerintahan modern dan diperluasnya tugas-tugas negara dalam lapangan ekonomi dan sosial, telah memaksa parlemen untuk mendelegasikan kekuasaannya kepada para Menteri. Selama prinsip-prinsip itu sudah diatur oleh parlemen dalam

²³² *Ibid.*, hlm. 12.

undang-undang, maka tidaklah memberatkan apabila perincian dari prinsip-prinsip itu lebih lanjut diatur oleh pemerintah, walaupun sulit untuk menentukan mana yang pokok dan prinsip dalam persoalan tersebut. Perlu juga ditegaskan bahwa delegasi perundang-undangan itu perlu adanya. Untuk itu parlemen di Inggris harus selalu mengadakan pengawasan terhadap aktivitas eksekutif.

Sebagaimana halnya di Inggris, di Amerika Serikat kebutuhan akan pemerintahan yang modern telah memaksa pula badan legislatif mendelegasikan kekuasaannya kepada eksekutif untuk menetapkan peraturan-peraturan yang mempunyai kekuatan hukum. Peraturan yang didelegasikan ini jika berlaku, mempunyai akibat hukum yang sama seperti undang-undang yang ditetapkan oleh legislatif. Dengan demikian ternyata bahwa badan eksekutif turut campur tangan dalam fungsi legislatif. Dalam kaitan ini perlu juga batas mengenai kekuasaan yang dapat didelegasikan itu. Bila tidak memenuhi ukuran yang telah ditetapkan, peraturan itu dapat dinyatakan tidak sah (*invalid*).

Selain ketiga cabang kekuasaan tersebut, kemudian C. van Vollenhoven menambahkan cabang kekuasaan yang keempat yaitu *politie*, yang bertugas menjaga tata tertib untuk mengawasi agar semua cabang pemerintahan dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Dengan demikian cabang-cabang kekuasaan dalam negara dapat dibagi menjadi empat fungsi atau disebut “catur praja” yaitu: *Pertama*, fungsi *regeling* (legislatif); *Kedua*, fungsi *bestuur* (eksekutif); *Ketiga*, fungsi *rechtspraak* (yudikatif); *Keempat*, fungsi *politie* (polisi).²³³

Untuk mengatasi kesulitan teori *Trias Politica* dalam praktik ketatanegaraan, kemudian Goodnow mengatakan, sesungguhnya semua kegiatan yang dilakukan oleh penguasa hanya meliputi dua bidang yang berbeda atau disebut dengan istilah “dwipraja,” yaitu: *Pertama*, *politics* atau *policy making*; *Kedua*, *administration* atau *policy executing*. Kedua bidang tugas ini berhubungan erat satu sama lain yang dilaksanakan dalam dua tahap. Tahap pertama, menentukan arah apa yang harus ditempuh oleh negara, dan dinamakan tahap bidang politik; sedangkan tahap kedua adalah pelaksanaan dari kebijaksanaan yang sudah diputuskan dalam bidang politik itu. Tahap kedua ini disebut bidang pemerintahan (*bestuur*) yang tugasnya tidak lagi menentukan apa yang ditempuh oleh negara. Hans Kelsen membagi kebijaksanaan politik itu ke dalam dua pengertian, yaitu: *Pertama*, politik sebagai etnik yang artinya memilih suatu tujuan yang hendak dicapai dan dalam hal ini adalah sama dengan menentukan

²³³ Munir Fuady, *Op.cit.*, hlm. 105.

tujuan dari pada negara; *Kedua*, politik sebagai teknik yang diartikan bagaimana caranya untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan itu.²³⁴

Terlepas dari berbagai kelemahannya, melalui berbagai modifikasi, sejarah ketatanegaraan menunjukkan bahwa penerapan ajaran *Trias Politica*, dengan berbagai variasi, telah dapat mengantarkan umat manusia ke arah kehidupan yang lebih demokratis, tentu dengan berbagai dinamikanya sesuai dengan tuntutan dan perkembangan zaman. Bahkan penerapan prinsip *Trias Politica*, dengan berbagai variasi dan deviasi, telah merupakan satu-satunya pilihan bagi setiap negara yang demokratis, maju dan modern. Oleh karena itu, eksistensi dan perkembangan teori *Trias Politica* ini harus selalu disikapi.

2.4 SISTEM PEMERINTAHAN

Sistem pemerintahan yang biasanya tercermin dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar, merupakan pangkal tolak pembahasan lembaga eksekutif sebagai pemegang kekuasaan eksekutif (pemerintahan). Dengan mengetahui sistem pemerintahan akan diketahui susunan eksekutif, dan corak hubungannya dengan lembaga parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Kesemuanya ini penting karena akan menjawab pertanyaan antara lain, bagaimana struktur eksekutif dalam arti kepala negara dan kepala pemerintahan (Presiden) beserta menteri-menterinya, yang lazimnya disebut dewan menteri atau kabinet.

Secara etimologis, “sistem pemerintahan” merupakan gabungan dari dua kata “sistem” dan “pemerintahan.” Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia “sistem” adalah perangkat unsur yang secara teratur saling berkaitan sehingga membentuk suatu totalitas. Menurut Achmad Sanusi, kata “sistem” diartikan: suatu keutuhan kaidah-kaidah yang teratur dan mempunyai tujuan tertentu;²³⁵ sedangkan S.H. Sarundajang berpendapat, sistem diartikan sebagai suatu susunan atau tatanan berupa suatu struktur yang terdiri atas bagian-bagian atau komponen-komponen yang berkaitan satu sama lain secara teratur dan terencana untuk mencapai tujuan.²³⁶ Secara umum, sistem merupakan suatu struktur yang terdiri atas bagian-bagian atau komponen-komponen yang saling

²³⁴ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.cit.*, hlm. 146.

²³⁵ Achmad Sanusi, *Perkembangan Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia (1945-1958)* (Bandung: Universitas, 1958), hlm. 9.

²³⁶ Dalam kaitan ini S.H Sarundajang berpendapat, bahwa bentuk negara adalah peninjauan secara sosiologis, sedangkan secara yuridis disebut bentuk pemerintahan, yaitu sistem yang berlaku yang menentukan bagaimana hubungan antara alat perlengkapan negara diatur oleh konstitusinya. Karena itu bentuk pemerintahan sering dan lebih populer disebut sebagai sistem pemerintahan. S.H. Sarundajang, *Babak Baru Sistem Pemerintahan* (Jakarta: Kata Hasta Pustaka, 2012), hlm. 33.

berhubungan, dan apabila salah satu atau sebagian di antara komponen tersebut tidak atau kurang berfungsi, akan mempengaruhi komponen-komponen lainnya.

Istilah pemerintah atau pemerintahan yang dalam bahasa Inggris dikenal dengan “*government*,” diartikan sebagai pelaksanaan dari kewenangan (*authority*) atau kekuasaan dalam mengatur aspek-aspek sosial dan perilaku manusia.²³⁷ Kata “pemerintahan” dapat diartikan secara luas dan sempit. Dalam arti luas “pemerintahan” adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan, memelihara keamanan dan meningkatkan derajat kehidupan rakyat serta menjamin kepentingan negara itu sendiri. Dalam konteks fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif, pengertian pemerintahan mencakup ke semua fungsi tersebut di atas. Dalam arti sempit adalah hanya menyangkut fungsi eksekutif saja. Pemerintahan dapat juga diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Achmad Sanusi berpendapat, kata pemerintahan dimaksudkan: suatu lapangan kerja, suatu tugas dari satu atau suatu gabungan alat-alat perlengkapan negara, khususnya yang disebut pemerintah dalam hubungannya dengan badan perundang-undangan.²³⁸ Dalam organisasi negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan eksekutif, jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan supra struktur lainnya.

Dari pengertian “sistem” dan “pemerintahan,” “sistem pemerintahan” dapat diartikan sebagai suatu struktur yang terdiri atas fungsi legislatif, fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif yang saling berhubungan, bekerja sama dan mempengaruhi satu sama lain. Dengan kata lain, “sistem pemerintahan” adalah cara kerja lembaga-lembaga negara dan hubungannya satu sama lainnya.²³⁹

²³⁷ Istilah *government* atau pemerintah atau pemerintahan digunakan untuk menunjukkan kepada suatu institusi atau lembaga dan proses baik yang ditentukan secara formal atau tidak di dalamnya orang-orang atau kelompok orang-orang dalam suatu negara atau masyarakat diikat, dikendalikan dan diatur oleh pelbagai macam tujuan, seperti: mewujudkan keamanan, pertahanan, kesejahteraan umum atau perdamaian internal. Pemerintah dalam kaitan ini merupakan suatu badan dari suatu negara yang mengikat organisasi dan prosedur di mana hukum ditegakkan, diwujudkan secara objektif, dan keputusan hukum dilaksanakan secara adil. Miftah Thoha (3), *Op.cit.*, hlm. 116.

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ Menurut Pamudji, sistem adalah suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh, di mana di dalamnya terdapat komponen-komponen, yang pada gilirannya merupakan sistem tersendiri, yang mempunyai fungsi masing-masing, saling berhubungan satu dengan yang lain menurut pola, tata atau norma tertentu dalam rangka mencapai suatu tujuan. Apabila pengertian ini kita kaitkan dengan sistem pemerintahan maka kebulatan atau keseluruhan yang utuh itu adalah pemerintahan, sedangkan komponen-komponen itu adalah legislatif, eksekutif dan yudikatif, yang masing-masing telah mempunyai fungsi masing-masing. Pada gilirannya legislatif merupakan satu sistem tersendiri, demikian pula eksekutif dan yudikatif; mereka saling berhubungan satu dengan yang lain mengikuti satu pola, tata dan norma tertentu. Kesemuanya itu dalam rangka mencapai tujuan suatu negara, yang lazimnya termuat dalam Undang-Undang Dasar suatu negara atau dalam dokumen-dokumen lain. Selanjutnya apabila kita ambil komponen eksekutif (yang juga disebut pemerintah atau pemerintahan dalam arti sempit) maka ia juga merupakan suatu

Dalam konsep hukum tata negara sistem pemerintahan diartikan sebagai hal-hal yang menyangkut corak hubungan antara badan legislatif dengan badan eksekutif.²⁴⁰ Sementara itu, dalam ilmu negara umum (*algemeine staatslebre*) yang dimaksud dengan sistem pemerintahan adalah sistem hubungan ketatanegaraan, baik yang berbentuk monarki maupun republik, yaitu mengenai antar pemerintah dan badan yang mewakili rakyat.²⁴¹ Menurut Usep Ranawijaya, sistem pemerintahan merupakan sistem hubungan antara eksekutif dan legislatif.²⁴² Kemudian Moh. Mahfud MD mengatakan, sistem pemerintahan dipahami sebagai suatu sistem hubungan tata kerja antar lembaga-lembaga negara.²⁴³ Sulardi menegaskan, sistem pemerintahan diartikan sebagai suatu struktur yang terdiri atas fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif yang saling berhubungan, bekerja dan mempengaruhi satu sama lain. Dengan demikian sistem pemerintahan adalah cara kerja lembaga-lembaga negara dan hubungannya satu sama lainnya;²⁴⁴ sedangkan S.H. Sarundajang berpendapat, sistem pemerintahan sebagai keseluruhan dari susunan atau tatanan yang teratur dari lembaga-lembaga negara yang berkaitan satu dengan yang lainnya baik langsung ataupun tidak langsung menurut suatu rencana atau pola untuk mencapai tujuan negara tersebut.²⁴⁵

Dari penelusuran berbagai literatur hukum tata negara dan ilmu politik, pada dasarnya ditemukan dua macam sistem pemerintahan utama, yaitu sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary executive*) dan sistem pemerintahan presidensial (*presidential government*). Kedua sistem pemerintahan ini pada pokoknya dibedakan atas dasar kriteria: 1) ada tidaknya perbedaan antara *real executive* dan *nominal executive* dalam penyelenggaraan pemerintahan. 2) ada

kebulatan atau keseluruhan yang utuh yang di dalamnya ada komponen-komponen, yaitu departemen-departemen dan lembaga-lembaga non departemen, yang memiliki fungsi-fungsi tertentu, berkaitan/berhubungan satu dengan lain dengan mengikuti suatu pola, tata atau norma tertentu dalam rangka mencapai tujuan eksekutif (pemerintahan). Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan* (Jakarta: Bina Aksara, 1988), hlm. 9-10.

²⁴⁰ Sistem pemerintahan tidak sama dengan sistem ketatanegaraan. Pengertian sistem ketatanegaraan lebih luas dari pada pengertian sistem pemerintahan, karena sistem pemerintahan negara hanya merupakan bagian saja daripada sistem ketatanegaraan negara yang bersangkutan. Apabila sistem ketatanegaraan itu pengertiannya meliputi segala bidang gerak negara, sedangkan pengertian sistem pemerintahan hanya meliputi satu bidang gerak negara saja, yaitu bidang pemerintahan. Atau dengan perkataan lain, apabila sistem ketatanegaraan pengertiannya meliputi gerak negara dalam bidang pemerintahan dalam arti luas, sedangkan sistem pemerintahan pengertiannya hanya menunjuk pada gerak negara dalam bidang pemerintahan dalam arti sempit. Sochino, *Hukum Tatanegara Sistem pemerintahan Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1993), hlm. iii.

²⁴¹ Saldi Isra, *Op.cit.*, hlm. 23.

²⁴² Usep Ranawijaya, *Op.cit.*, hlm. 72.

²⁴³ Moh. Mahfud MD, (2) *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia* (Yogyakarta: UII Press, 1993), hlm. 83.

²⁴⁴ Sulardi, *Op.cit.*, hlm. 45-46.

²⁴⁵ S.H. Sarundajang, *Op.cit.*, hlm. 33.

tidaknya hubungan pertanggungjawaban antara cabang eksekutif dengan cabang legislatif.²⁴⁶

Suatu sistem pemerintahan disebut parlementer, apabila eksekutif mendapat pengawasan langsung atau secara langsung bertanggung jawab kepada parlemen. C.F Strong menyebutkan: “*If it is immediately responsible to Parliament, it is said to be a Parliamentary Executive.*”²⁴⁷ Artinya, kelangsungan kekuasaan eksekutif (kabinet) tergantung pada dukungan dan kepercayaan suara terbanyak di parlemen. Setiap saat eksekutif dapat kehilangan dukungan mayoritas dari anggota parlemen (misalnya karena ada mosi tidak percaya), eksekutif akan jatuh dengan cara mengembalikan mandat kepada kepala negara (Raja/Ratu/Kaisar/atau Presiden). Karena mosi tidak percaya dapat diajukan setiap saat oleh parlemen kepada eksekutif, maka akan mengakibatkan jalannya pemerintahan tidak stabil. Dalam sistem parlementer, jabatan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan (*head of government*) dibedakan dan dipisahkan satu sama lain. Kekuasaan eksekutif diberikan kepada kabinet atau dewan menteri, selanjutnya kabinet ini yang akan mempertanggungjawabkan kebijaksanaannya dalam lapangan pemerintahan kepada parlemen. Kabinet dibentuk berdasarkan kekuatan-kekuatan politik yang ada dalam parlemen.

Sebagai imbalan terhadap hal itu, dalam keadaan tertentu pemegang kekuasaan eksekutif dapat mengadakan perlawanan kepada parlemen. Jalan yang ditempuh yaitu dengan cara meminta kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen atau legislatif dan segera menyelenggarakan pemilihan umum baru. Apabila kemudian dalam badan legislatif ternyata eksekutif yang dikalahkan lagi, maka badan legislatif tidak dapat dibubarkan untuk kedua kalinya. Dalam hal ini pemegang kekuasaan eksekutif diwajibkan untuk mengembalikan mandatnya.²⁴⁸

Kelebihan dari sistem pemerintahan parlementer adalah kerja sama antara eksekutif dengan parlemen dengan mudah dapat tercapai, sehingga perumusan kebijakan pemerintahan tidak perlu membutuhkan waktu yang lama. Hal ini penting dilihat dari segi efektivitas pelaksanaan program dan jalannya pemerintahan. Kelemahan dalam sistem ini adalah adanya mosi tidak percaya dari parlemen yang mengakibatkan badan eksekutif terganggu dalam melaksanakan program kerjanya. Sering terjadi pergantian kabinet (dewan

²⁴⁶ Jimly Asshiddiqie (5), *Op.cit.*, hlm. 312.

²⁴⁷ C.F. Strong, *Op.cit.*, hlm. 74.

²⁴⁸ Bagir Manan (3), *Op.cit.*, hlm. 75-76.

menteri) sehingga kebijaksanaan pemerintah terutama dalam hal pembangunan mengalami kemacetan dan kegagalan.²⁴⁹

Dengan demikian, dalam kehidupan ketatanegaraan berdasarkan sistem pemerintahan parlementer terdapat keseimbangan kekuasaan (*balance of powers*) antara eksekutif dengan parlemen. Parlemen mempunyai kewenangan memaksa eksekutif meletakkan jabatannya melalui mosi tidak percaya (*vote of non-confidence*). Akan tetapi kewenangan tersebut secara psikologis harus hati-hati dipergunakan, karena pada gilirannya legislatif juga dapat dibubarkan oleh eksekutif melalui dukungan kepala negara.

Menurut Jimly Asshiddiqie, dalam berbagai sistem pemerintahan parlementer yang dipraktikkan di dunia, selalu terdapat sejumlah prinsip pokok, yaitu:

- 1) Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni terpisahkan;
- 2) Fungsi eksekutif dibagi ke dalam dua bagian, yaitu seperti yang diistilahkan oleh C.F. Strong di atas antara "the real executive" pada kepala pemerintahan dan "the nominal executive" pada kepala negara;
- 3) Kepala pemerintahan diangkat oleh kepala negara;
- 4) Kepala pemerintahan mengangkat menteri-menteri sebagai satu kesatuan institusi yang bersifat kolektif;
- 5) Menteri adalah atau biasanya merupakan anggota parlemen;
- 6) Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen, tidak kepada rakyat pemilih. Karena, pemerintah tidak dipilih oleh rakyat secara langsung, sehingga pertanggungjawaban kepada rakyat pemilih juga bersifat tidak langsung, yaitu melalui parlemen;
- 7) Kepala pemerintahan dapat memberikan pendapat kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen;
- 8) Dianutnya prinsip supremasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi dari pada bagian-bagian dari pemerintahan; dan
- 9) Sistem kekuasaan negara terpusat pada parlemen.²⁵⁰

Adapun yang dimaksud dengan sistem pemerintahan presidensial adalah suatu sistem pemerintahan, di mana badan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif. Hal ini berarti, badan eksekutif tidak dapat dijatuhkan oleh badan legislatif, meskipun kebijaksanaan yang dijalankan tidak disetujui oleh pemegang kekuasaan legislatif. Dalam sistem pemerintahan presidensial kekuasaan eksekutif dijabat oleh seorang pejabat, sedangkan pejabat-pejabat lain yang disebut menteri-menteri hanyalah pembantu Presiden. Masa jabatan

²⁴⁹ S.H. Sarundajang, *Op.cit.*, hlm. 34-35.

²⁵⁰ Jimly Asshiddiqie (5), *Op.cit.*, hlm. 315-316.

Presiden ditentukan dengan pasti (*fixed*). Sistem pemerintahan presidensial merupakan sistem pemerintahan yang terpusat pada jabatan Presiden sebagai kepala negara (*head of state*) sekaligus sebagai kepala pemerintahan (*head of government*).

Ditinjau dari segi pemegang kekuasaan eksekutif atau menjalankan kekuasaan pemerintahan, C.F. Strong membedakan antara eksekutif nominal (*nominal executive*) dan eksekutif riil (*real executive*).²⁵¹ Eksekutif riil yaitu eksekutif yang secara nyata menjalankan dan bertanggung jawab atas jalannya pemerintahan; sedangkan eksekutif nominal adalah eksekutif yang menjalankan pemerintahan tetapi tidak memikul pertanggungjawaban atas jalannya pemerintahan.²⁵² Dengan adanya perbedaan itu timbul pertanyaan, apakah suatu negara mempunyai kedua atau satu macam kekuasaan eksekutif tersebut? Tentunya hal itu tergantung pada sistem pemerintahan yang dianut oleh negara yang bersangkutan.

Negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, eksekutif nominal dan eksekutif riil dimiliki sekaligus. Eksekutif nominal dipegang oleh kepala negara (Raja, Ratu, Kaisar atau Presiden), sedangkan eksekutif riil berada dalam pangkuan kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri (*Prime Minister*) atau di Jerman disebut Kanselir (*Councillor*). Kabinet (Perdana Menteri dan Menteri-Menteri) sebagai bagian dari eksekutif, tunduk dan bertanggung jawab baik secara individual maupun kolektif kepada badan legislatif. Kedudukan kepala negara tidak dapat diganggu-gugat sesuai dengan asas: *The King Can Do No Wrong*. Semua tindakan pemerintahan yang diselenggarakan oleh kepala negara dipertanggungjawabkan oleh kabinet atau menteri yang bersangkutan. Karena kabinet yang bertanggung jawab atas pelaksanaan pemerintahan terhadap parlemen, maka sistem pemerintahan parlementer disebut juga sistem pemerintahan kabinet (*cabinet government*).²⁵³

Berbeda halnya dalam negara dengan menganut sistem pemerintahan presidensial, hanya mengenal satu macam eksekutif yaitu eksekutif riil. Kekuasaan eksekutif riil berada pada kepala negara. Jadi, kepala negara yaitu Presiden adalah juga sekaligus menjadi kepala pemerintahan. Presiden tidak dipilih oleh parlemen, tetapi bersama parlemen dipilih secara langsung oleh

²⁵¹ C.F. Strong, *Op.cit.*, hlm. 234.

²⁵² Bagir Manan (3), *Op.cit.*, hlm. 76.

²⁵³ Dalam sistem pemerintahan di Inggris, pengertian kabinet tidak sama dengan dewan menteri. Dewan menteri terdiri atas menteri-menteri anggota kabinet dan menteri-menteri bukan anggota kabinet. Menteri-menteri yang duduk dalam kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri dinamakan *Inner Cabinet*, mempunyai kekuasaan untuk menentukan kebijaksanaan pemerintahan. Sri Soemantri (3), *Op.cit.*, hlm. 87-88

rakyat melalui suatu pemilihan umum. Oleh karena itu, Presiden tidak bertanggung jawab kepada parlemen, sehingga Presiden dan kabinet tidak dapat dijatuhkan oleh legislatif atau parlemen dan masa jabatannya sudah ditentukan dengan pasti. Sebaliknya, Presiden pun tidak dapat membubarkan parlemen. Kedua lembaga negara ini melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan konstitusi dan berakhir sesuai dengan periodisasi masa jabatannya. Dengan demikian, jalannya pemerintahan lebih stabil jika dibandingkan dengan sistem pemerintahan parlementer.

C.F. Strong menamakan sistem pemerintahan presidensial dengan sebutan *The non-Parliamentary Executive* atau *Fixed Executive*.²⁵⁴ Disebut *The non-Parliamentary Executive*, karena pemegang kekuasaan eksekutif tidak bertanggung jawab kepada parlemen. Dinamakan *Fixed Executive*, karena masa jabatan pemegang kekuasaan eksekutif yaitu Presiden pasti atau eksekutif tetap (*fixed*), artinya selama Presiden memegang kekuasaan dalam masa jabatannya tidak dapat dijatuhkan. Lebih lanjut C.F. Strong mengatakan, pemakaian istilah “presidensial” dapat menyesatkan, seolah-olah suatu negara yang dikepalai oleh Presiden sudah pasti menganut sistem pemerintahan presidensial. Pada kenyataannya tidaklah demikian, karena ada negara-negara yang melaksanakan sistem pemerintahan parlementer dikepalai oleh Presiden (Italia, India, Singapura, dan sebagainya).

Kelebihan sistem pemerintahan presidensial adalah pemerintahan yang dijalankan oleh eksekutif berjalan relatif stabil dan sesuai dengan batas waktu yang telah diatur dan ditetapkan dalam konstitusi. Kelemahan sistem ini adalah setiap kebijakan pemerintahan merupakan *bargaining position* pihak legislatif dan eksekutif yang berarti terjadi pengutamaan sikap *representatif-elitis* bukannya *partisipatif-populis*.²⁵⁵ Adapun yang dimaksud dengan:

“Representatif-elitis adalah bentuk konsep dominasi kekuasaan elite, artinya sekelompok orang berkuasa mengendalikan seluruh sumber-sumber kekuasaan rakyat dan menjalankan distribusi kekuasaan tersebut dengan kebijakan-kebijakan pemerintahan bagi pemenuhan kepentingan politik kelompoknya, melalui program-program pemerintahan yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan elitis dan praktik-praktik tertentu; sedangkan partisipatif populis berarti adanya akses bagi masyarakat untuk bersikap dalam menentukan kehidupan penyelenggaraan sistem pemerintahan daerah, di mana kaum elite harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan kebijakan pemerintahan kepada rakyat dan masyarakat merespons output kebijakan pemerintahan yang telah

²⁵⁴ C.F. Strong, *Op.cit.*, hlm. 329 dan 332.

²⁵⁵ S.H. Sarundajang, *Op.cit.*, hlm. 36.

dilaksanakan. Prinsipnya bahwa pemerintah untuk rakyat, bukan rakyat untuk pemerintah.”²⁵⁶

Dalam sistem pemerintahan presidensial terdapat beberapa prinsip pokok yang bersifat universal, yaitu:

- 1) Terdapat pemisahan kekuasaan yang jelas antara cabang kekuasaan eksekutif dan legislatif;
- 2) Presiden merupakan eksekutif tunggal. Kekuasaan eksekutif Presiden tidak terbagi dan yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden saja;
- 3) Kepala pemerintahan adalah sekaligus kepala negara atau sebaliknya, kepala negara adalah sekaligus merupakan kepala pemerintahan;
- 4) Presiden mengangkat para menteri sebagai pembantu atau sebagai bawahan Presiden yang bertanggung jawab kepadanya;
- 5) Anggota parlemen tidak boleh menduduki jabatan eksekutif dan demikian pula sebaliknya;
- 6) Presiden tidak dapat membubarkan ataupun memaksa parlemen;
- 7) Jika dalam sistem parlementer berlaku prinsip supremasi parlemen, maka dalam sistem presidensial berlaku prinsip supremasi konstitusi. Karena itu, pemerintahan eksekutif bertanggung jawab kepada konstitusi;
- 8) Eksekutif bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang berdaulat; dan
- 9) Kekuasaan tersebar secara tidak terpusat seperti dalam sistem parlementer yang terpusat pada parlemen.²⁵⁷

Menurut Saldi Isra, setidaknya ada empat keuntungan dasar sistem pemerintahan presidensial, yaitu:

“Pertama, dengan dipilih secara langsung, kekuasaan Presiden menjadi lebih legitimate karena mendapat mandate langsung (direct mandate) pemilih. Sementara itu, dalam sistem pemerintahan parlementer, Perdana Menteri diangkat melalui proses penunjukan (appointed indirectly);

Kedua, pemisahan antara lembaga-lembaga negara terutama antara pemegang kekuasaan eksekutif dengan pemegang kekuasaan legislatif. Dengan pemisahan itu, setiap lembaga negara dapat melakukan pengawasan terhadap lembaga negara lainnya untuk mencegah terjadinya penumpukan dan penyalahgunaan kekuasaan; Ketiga, dengan posisi sentral dalam jajaran eksekutif, Presiden dapat mengambil kebijakan strategis yang amat menentukan secara cepat (speed and decisiveness); dan

Keempat, dengan masa jabatan yang tetap, posisi Presiden jauh lebih stabil dibandingkan dengan Perdana Menteri yang bisa diganti setiap waktu.”²⁵⁸

²⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 25-26.

²⁵⁷ Jimly Asshiddiqie (5), *Op.cit.*, hlm. 316.

²⁵⁸ Saldi Isra (1), *Op.cit.*, hlm. 31.

Dalam literatur dinyatakan, Amerika Serikat tidak saja merupakan tanah kelahiran sistem pemerintahan presidensial, tetapi juga contoh ideal karena memenuhi hampir semua kriteria yang ada dalam sistem pemerintahan presidensial. Meskipun Amerika Serikat dianggap sebagai induk pelaksanaan ajaran pemisahan kekuasaan atau doktrin *Trias Politica*, namun dalam praktiknya negara tersebut mengembangkan *checks and balances system* yaitu sistem saling mengawasi antara kekuasaan-kekuasaan negara. Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tidak dipilih oleh badan legislatif yaitu Kongres (*Senate* dan *House of Representative*), melainkan oleh suatu dewan pemilih (*electoral college*) untuk masa jabatan atau jangka waktu empat tahun. Jika Presiden berhalangan dalam menjalankan tugasnya, ia akan digantikan oleh Wakil Presiden (*Vice President*) untuk sisa masa jabatan. Presiden dan Wakil Presiden dipilih sekaligus sebagai satu paket. Artinya dalam pemilihan Presiden, Presiden dipilih sekaligus bersama Wakil Presiden sebagai satu pasangan. Reformasi pembatasan masa jabatan Presiden dua periode terdapat dalam amandemen XXII tahun 1951 Konstitusi Amerika Serikat.

Walaupun Presiden Amerika Serikat tidak bertanggung jawab kepada Kongres, bukan berarti Presiden lepas sama sekali dari kerja sama atau dukungan Kongres. Secara konstitusional Kongres dapat memberhentikan Presiden dari jabatannya melalui pranata *impeachment*, yaitu peradilan oleh Kongres (*Trial by Congress*). Dalam hal ini DPR sebagai penuntut dan Senat, yang dalam sidang *impeachment* tersebut dipimpin oleh Mahkamah Agung sebagai pemutus.²⁵⁹ *Impeachment* adalah lembaga dalam perbuatan pidana, tetapi dapat berlanjut pada evaluasi di bidang politik. Pengaturan *impeachment* terhadap Presiden dalam tingkat konstitusi, pertama sekali dimuat dalam konstitusi Amerika Serikat pada tanggal 17 September 1787. Para perumus konstitusi Amerika Serikat sangat terpengaruh praktik pada masa pemerintahan kolonial yang mengikuti proses *impeachment* di Inggris.²⁶⁰

²⁵⁹ Bagir Manan, "Pertanggungjawaban Presiden Kepada MPR," *Suara Pembaruan*, 7 September 1992.

²⁶⁰ Hamdan Zoelva, *Op.cit.*, hlm. 11. Istilah *impeachment* telah dikenal abad ke-14 di Inggris. Pada awalnya parlemen menggunakan lembaga *impeachment* untuk membuat pegawai kerajaan lebih akuntabel. Walaupun monarki kebal dari tiap pengawasan, para menteri dan hakim yang dianggap bersalah melakukan tindak pidana atau menyalahgunakan kekuasaan eksekutif bertanggung jawab melalui proses *impeachment* yang dilakukan parlemen.... Dalam waktu panjang, sejarah politik modern Inggris, *impeachment* jarang terjadi karena kewenangan hukum tersebut tidak terpakai. Perdana menteri dan pegawai eksekutif bertanggung jawab kepada parlemen. Oleh karena itu, parlemen dapat memberhentikan seorang pegawai tanpa proses panjang melalui *impeachment*. Pada masa Inggris modern *impeachment* masih merupakan bagian dari hukum tata negara Inggris dan diperlukan undang-undang untuk menghapuskannya. Lebih dari itu di Inggris *impeachment* sebagai suatu cara untuk menghukum kesalahan bertindak, sebagaimana dibedakan dari suatu cara untuk memberhentikan seorang menteri, masih menjadi alasan yang *valid* diterima dan masih layak, paling tidak dalam teori. Seperti pada tahun 2003, seorang anggota parlemen Inggris meminta untuk melakukan *impeachment* terhadap Perdana

Dalam Konstitusi Amerika Serikat *Article II, Section 4*, ditentukan hal-hal yaitu: “*The President, Vice-President, and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for, and conviction of, treason, bribery, or other high crime and misdemeanors.*”²⁶¹ Presiden, Wakil Presiden dan semua pejabat sipil Amerika Serikat, harus diberhentikan dari jabatannya atas tuntutan dan keputusan hakim yang membuktikan pengkhianatan, penyuapan, atau tidak pidana berat lainnya dan perbuatan tercela. Dengan demikian, meskipun Presiden Amerika Serikat tidak bertanggung jawab kepada Kongres dan masa tugasnya sudah ditentukan dengan pasti, hal itu bukan berarti Presiden dapat menikmati masa jabatan tersebut dengan penuh. Secara konstitusional Presiden apabila terbukti melakukan kesalahan yang sedemikian besar dan serius, dapat didakwa dan diminta pertanggungjawaban oleh Kongres melalui lembaga *impeachment*.

Dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, Presiden Amerika Serikat dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri-menteri. Presiden membentuk kabinet dengan susunan dan keanggotaannya tidak tergantung dari hasil pemilihan umum. Presiden mempunyai wewenang mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri dan menteri-menteri itu bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam hal pengangkatan Menteri harus menunggu sikap atau seizin terlebih dahulu dari Senat (*Article II Section 2 (2)*). Senat tidak menentukan penunjukan Menteri, tetapi pendapat Senat mengenai integritas calon Menteri diperhatikan oleh Presiden.²⁶²

Demikian pula Negara Filipina berdasarkan Konstitusi 1986 (sistem pemerintahan presidensial), Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan dibantu oleh seorang Wakil Presiden dan Menteri-menteri.

Menteri Tony Blair atas keterlibatan Inggris menginvasi Irak. Akan tetapi *impeachment* tersebut dipakai untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah kepada Parlemen. *Ibid.*, hlm. 9-10. Menurut Maurice Duverger, *impeachment* muncul pertama kali di Inggris dan bertahan sampai abad 18. Pada waktu itu para menteri mempertanggungjawabkan secara hukum tindakan-tindakan di bidang pemerintahan melalui *impeachment*, yang dilaksanakan oleh Majelis Rendah (*House of Commons*) di hadapan Majelis Tinggi (*House of Lords*). Setelah abad 18 lembaga *impeachment* fungsinya digantikan dengan sistem pertanggungjawaban Menteri kepada parlemen. *Impeachment* kemudian diakomodir di dalam konstitusi Amerika Serikat (*Article Two, Section Four*), yaitu pertanggungjawaban menurut hukum pidana yang dapat mengakibatkan pertanggungjawaban politik, kalau ada alasan-alasannya. Maurice Duverger, *Teori dan Praktik Tatanegara* (Jakarta: Pustaka Rakyat, 1961), hlm. 77 dan 98.

²⁶¹ Prajudi Atmosudirdjo, dkk (Editor), *Konstitusi Amerika Serikat* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 77.

²⁶² Presiden menunjuk *Principal Officers* (Menteri) sebagai pembantunya. Tugas mereka dalam perumusan kebijaksanaan pemerintahan adalah memberi pertimbangan kepada Presiden. Namun demikian, dasar hukum keberadaan masing-masing pejabat itu ditentukan dengan keputusan *Congress*. Misalnya: *Secretary of War* (Menteri Luar Negeri) merupakan keputusan *Congress* tanggal 27 Juli 1789; *Secretary of War* (Menteri pertahanan) diadakan oleh *Congress* tanggal 7 Agustus 1789; *Secretary of Treasury* (Menteri Keuangan) disahkan oleh *Congress* tanggal 2 September 1789, dan seterusnya. Lihat Koerniatmanto Soetoprawiro, *Dalam Interaksi Konstitusi dan Politik: Kontekstualisasi Pemikiran Sri Soemantri* (Editor: Susi Dwi Harijanti, dkk), (Bandung: PSKN FH UNPAD, 2016), hlm. 20.

Presiden mempunyai kekuasaan mengangkat dan memberhentikan para Menteri. Para Menteri adalah pembantu Presiden yang bertanggung kepada Presiden. Presiden dalam mengangkat Menteri harus mendapat persetujuan dari komisi pengangkatan. Komisi pengangkatan (*Commission on Appointments*) terdiri atas, Ketua Senat yang secara *ex officio* menjadi ketuanya, 12 anggota Senator dan 12 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (*Article VI Section 18 dan Article VII Section 16*).²⁶³

Dalam hubungan dengan sistem pengangkatan Menteri tersebut, kemudian Douglas V. Verney menyatakan:

*“In presidential systems, the president appoints secretaries (sometimes called ministers) who are heads of his executive departments. Formally, owing to the rule where appointments are subject to the confirmation of the assembly or one of its organs (in the United States the Senate, in the Philippines the Commission on Appointments) his choice may be restricted to persons of whom that body approves. In practice, the president has a very wide choice.”*²⁶⁴

Pandangan tersebut menggambarkan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengangkat Menteri menjadi kepala eksekutifnya. Secara formal pengangkatan Menteri itu harus mendapat persetujuan dari Majelis atau salah satu organnya (di Amerika Serikat adalah Senat, Filipina adalah Komisi Pengangkatan), sehingga pemilihannya oleh Presiden mungkin terbatas pada orang-orang yang disetujui oleh badan itu. Dalam praktiknya Presiden mempunyai banyak pilihan.

Pada kenyataannya tidak semua negara dapat dikelompokkan ke dalam sistem parlementer atau sistem presidensial. Masih ada negara-negara yang sulit secara utuh dapat dimasukkan ke dalam salah satu sistem pemerintahan tersebut. Dengan perkataan lain, masih ada negara atau negara-negara yang mengandung ciri-ciri baik seperti tercantum dalam sistem parlementer maupun dalam sistem presidensial. Oleh karena itu, ada kemungkinan dipraktikkannya sistem pemerintahan alternatif ketiga, yaitu negara-negara yang tidak sepenuhnya menerapkan sistem parlementer ataupun presidensial. Sebagai sistem pemerintahan alternatif ketiga ini terdapat beberapa kemungkinan, yaitu sistem pemerintahan di mana yang dominan segi parlementer tetapi ada segi-segi presidensial, atau sistem pemerintahan di mana yang dominan adalah segi presidensial tetapi ada segi-segi parlementer. Dengan tidak menyebutkan titik beratnya, Sri Soemantri menamakan sistem pemerintahan kombinasi atau

²⁶³ Lihat Konstitusi Filipina (*The Constitution of the Republic of the Philippines*), (*At the National Government Center, The Constitutional Commission of 1986*), hlm. 13 dan 21.

²⁶⁴ Douglas V Verney, Dalam Arend Lijphart, *Op.cit.*, hlm. 42.

campuran. Istilah yang dipergunakan Maurice Duverger adalah “*A Semi-Presidential government*” atau disebut sebagai sistem pemerintahan campuran (*mixed system atau hybrid system*).²⁶⁵

Sebagai contoh negara yang menganut dan melaksanakan sistem pemerintahan campuran adalah Perancis.²⁶⁶ Berdasarkan konstitusi *De Gaulle* atau sejak berlakunya Undang-Undang Dasar Republik Ke-V tahun 1958, Perancis telah mengalami pergeseran dari sistem pemerintahan parlementer kepada sistem yang dalam hal tertentu mengandung corak sistem pemerintahan presidensial. Seperti yang digambarkan oleh Herman Finer, Perancis sekarang menjalankan sistem pemerintahan yang sekaligus menggabungkan antara sistem pemerintahan Inggris (parlementer) dengan sistem pemerintahan Amerika Serikat (presidensial).²⁶⁷ Berbeda dengan pendapat Arend Lijphart yang menyatakan:

*“Hence French semi-presidential does not mean either a synthesis of the parliamentary and presidential types or an intermediate category more or less halfway between them. Rather, it entails alternation of parliamentary and presidential phases, depending on whether or not the president’s party has a majority in the legislature.”*²⁶⁸

Pemahaman tersebut menunjukkan, bahwa semi-presidensial Perancis bukan berarti gabungan antara tipe parlementer dan tipe presidensial atau memiliki kategori pertengahan antara kedua sistem pemerintahan itu. Namun, semi-presidensial ini melahirkan perubahan fase parlementer dan presidensial, tergantung pada apakah partai Presiden yang berkuasa menduduki kursi mayoritas di parlemen atau tidak.

Dilihat dari Konstitusi Republik Ke-V tahun 1958, kedudukan Presiden Perancis tidak lagi sebagai kepala negara dengan mempunyai kekuasaan eksekutif nominal, tetapi sudah melaksanakan kekuasaan eksekutif riil di samping Kabinet. Presiden sebagai kepala eksekutif tidak dipilih oleh badan legislatif sebagaimana lazimnya dalam sistem parlementer, tetapi oleh suatu badan pemilih (*electoral college*) untuk masa jabatan tujuh tahun. Kemudian mengalami perubahan setelah amandemen Konstitusi Perancis tahun 1962,

²⁶⁵ Saldi Isra (1), *Op.cit.*, hlm. 43.

²⁶⁶ Dalam literatur hukum ketatanegaraan, Perancis disebut sebagai *Labotory of Constitution Making*. Segala macam konstitusi diselidiki, karena negara tersebut sering menghadapi persoalan konstitusi, bahkan sampai masa Republik ke-IV (1946) Perancis telah mengenal dua belas macam konstitusi. Abu Daud Busroh dan H. Abubakar Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 67.

²⁶⁷ Bagir Manan (5), *Op.cit.*, hlm. 78.

²⁶⁸ Arend Lijphart, *Op.cit.*, hlm. 8.

bahwa Presiden dipilih langsung oleh rakyat.²⁶⁹ Karena itu, Presiden akan bebas dari pengaruh atau tekanan badan legislatif (parlemen).

Presiden Perancis mempunyai kekuasaan untuk mengangkat Perdana Menteri dan memberhentikannya berdasarkan pengunduran diri Kabinet yang diajukan oleh Perdana Menteri. Atas usul Perdana Menteri, Presiden mengangkat dan memberhentikan anggota Kabinet. Jadi, tidak hanya sekedar menunjuk seperti terjadi dalam sistem pemerintahan parlementer. Dalam rapat Kabinet Presiden adalah pimpinan sidang. Presiden diberikan kekuasaan untuk membubarkan badan legislatif, setelah berkonsultasi dengan Perdana Menteri dan Ketua dari kedua kamar di parlemen.²⁷⁰ Berbeda dengan sistem pemerintahan parlementer, pembubaran parlemen hanya dapat dilakukan apabila ada permintaan dari Perdana Menteri. Dengan demikian, Presiden Perancis mempunyai berbagai kekuasaan nyata sebagaimana lazimnya dapat ditemukan dalam sistem pemerintahan parlementer.

Dilihat dari segi parlementer di Perancis, Kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri bertanggung jawab kepada parlemen. Akan tetapi kekuasaan Perdana Menteri ini tidak sama dengan kekuasaan Perdana Menteri di Inggris, karena di atas Perdana Menteri masih ada Presiden yang menjadi kepala eksekutif. Tugas Perdana Menteri adalah memimpin langsung kegiatan Kabinet. Dengan demikian, terdapat pemerintahan yang terpisah, dan pemerintahan ini (bukan Presiden) bertanggung jawab kepada parlemen. Apabila parlemen menyampaikan mosi tidak percaya, atau menolak rencana atau pernyataan politik umum, maka Perdana Menteri harus mengajukan pengunduran diri Kabinet kepada Presiden, dan Presiden tidak dapat menolaknya.²⁷¹ Dengan demikian, Perancis sekarang berdasarkan Undang-Undang Dasar atau *Konstitusi De Gaulle* tahun 1958, sistem pemerintahan campuran itu tampak dalam dua cabang kekuasaan eksekutif yang masing-masing memiliki kekuasaan riil. Baik Presiden maupun Kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri sama-sama menjalankan kekuasaan pemerintahan secara nyata. Dengan mencontohkan praktik sistem pemerintahan di Perancis, T.A. Legowo menyatakan:

²⁶⁹ Jerome Samuel dan Sidney Peyroles (Editor), *Dua Abad Perkembangan Undang-Undang Dasar Perancis* (Yogyakarta: Duta Wacana-University Press, 1991), hlm. 207. Lihat juga Valery Giscard d'Estaing, *Demokrasi Perancis*, Terjemahan Yuyu dan Tudi Hidayat (Jakarta: UI Press, 1981), hlm. 130.

²⁷⁰ Jerome Samuel dan Sidney Peyroles, *Op.cit.*, hlm. 209-210.

²⁷¹ *Ibid.*, hlm. 212-220. Menurut S.H. Sarundajang, bahwa Perancis telah menerapkan sistem parlemen tidak murni, tetapi dapat juga disebut menerapkan sistem presidensial yang tidak murni. Hal ini Tampak dari mekanisme pemilihan langsung Presiden dan parlemennya, tetapi kabinet yang dipimpin Perdana Menteri bertanggung jawab kepada Parlemen. Sebaliknya, Presiden mempunyai kekuasaan yang besar di bidang eksekutif dan dapat membubarkan Parlemen. S.H. Sarudajang, *Op.cit.*, hlm. 40.

“Badan legislatif Perancis tidak dapat memecat Presiden di tengah masa jabatan. Sebaliknya, Presiden dapat membubarkan Majelis Rendah (tetapi tidak untuk Majelis Tinggi). Selanjutnya Presiden dapat mengangkat dan memecat Perdana Menteri, yang secara efektif adalah kepala kabinet dan lembaga legislatif. Sama halnya dengan model parlementer, Majelis Rendah dapat juga memaksa Perdana Menteri untuk turun dari jabatannya melalui mosi tidak percaya. Jadi, dalam model Perancis, Perdana Menteri amat rawan terhadap kemungkinan pemecatan oleh Presiden maupun oleh lembaga legislatif.”²⁷²

Dari karakter yang dikemukakan para ahli tersebut, sistem pemerintahan campuran adalah sistem pemerintahan yang berupaya untuk mencari titik temu antara sistem pemerintahan presidensial dan sistem pemerintahan parlementer. Fungsi ganda Presiden sebagaimana dalam sistem pemerintahan presidensial tetap dipertahankan. Namun, sebagai kepala pemerintahan, Presiden berbagi kekuasaan (*power sharing*) dengan Perdana Menteri yang menimbulkan *dual executive system*. Dengan adanya pembagian tersebut, potensial terjadi ketegangan antara Presiden dan Perdana Menteri. Ketegangan itu dapat terjadi jika kekuatan mayoritas atau partai politik pemenang pemilihan umum legislatif berbeda dengan partai politik Presiden. Dengan demikian, karakter kunci sistem pemerintahan campuran atau semi-presidensial terletak pada fungsi ganda Presiden yang dalam fungsi eksekutif Presiden berbagi kekuasaan dengan Perdana Menteri yang juga memegang jabatan eksekutif.²⁷³

Secara historis, gagasan membentuk sistem pemerintahan sendiri sebagaimana yang diinginkan oleh perumus UUD 1945 menimbulkan perdebatan di antara para pemikir dan peneliti ketatanegaraan Indonesia. Dari perdebatan yang ada, sistem pemerintahan sendiri yang diinginkan oleh perumus UUD 1945 memunculkan berbagai variasi di sekitar sistem presidensial. Meskipun secara terbatas terdapat anasir sistem parlementer, tidak ada pendapat yang mengatakan bahwa rancangan Undang-Undang Dasar yang dihasilkan Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan (BPUPK) dapat dimasukkan dalam variasi sistem pemerintahan parlementer.²⁷⁴

Meskipun anggota BPUPK cenderung menolak sistem parlementer, tidak ditemukan pembahasan yang secara eksplisit menerima sistem pemerintahan presidensial. Dalam hal ini pandangan Soepomo yang eksplisit mengatakan, Indonesia merdeka memerlukan pembentukan pemerintahan yang kuat. Atau menurut Sukiman, stabilitas pemerintahan menjadi syarat mutlak untuk

²⁷² Saldi Isra, *Op.cit.*, hlm. 46.

²⁷³ *Ibid.*, hlm. 48.

²⁷⁴ Dalam masa Sidang BPUPK 29 Mei-1 Juni dan 10-17 Juli 1945, sistem pemerintahan termasuk pokok bahasan utama. Saldi Isra (1), *Op.cit.*, hlm. 48.

membentuk negara baru.²⁷⁵ Walaupun hanya menyebut Presiden sistem, dengan mengambil sistem pemerintahan yang digunakan di Amerika Serikat dan Filipina, maka yang dimaksud oleh Soepomo adalah sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem yang dicontohkan itu, Soepomo menambahkan, Menteri-menteri diangkat dan dilepas atau diberhentikan²⁷⁶ menjadi pembantu Presiden. Dengan cara seperti itu, berarti Menteri-menteri tidak tunduk kepada votum badan perwakilan rakyat.²⁷⁷ Lebih lanjut Soepomo mengatakan, masih ada sistem lain yang tidak memisahkan secara prinsip antara badan penyelenggara pemerintah. Akan tetapi, Menteri-menteri (pemerintah) tunduk kepada parlemen. Jika parlemen tidak percaya lagi dengan pemerintah, maka pemerintah akan jatuh.²⁷⁸ Dalam menutup pembahasan sistem pemerintahan Soepomo menegaskan, rancangan Undang-Undang Dasar yang sedang disusun memakai sistem tersendiri, yaitu kepala negara yang tidak tunduk kepada badan perwakilan rakyat, tetapi sepenuhnya bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. Dengan sistem sendiri itu, Menteri-menteri hanya tunduk kepada kepala negara.²⁷⁹

Gagasan membentuk sistem pemerintahan sendiri di BPUPK tidak mempengaruhi para pengkaji hukum tata negara untuk menyatakan bahwa para pembentuk UUD 1945 telah menghasilkan sistem pemerintahan presidensial. Misalnya, dengan menggunakan sejumlah karakter yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial, yaitu: (1) Pemilihan presiden (*elected president*), (2) Masa jabatan presiden tetap (*fixed term*) menurut konstitusi dan tidak tergantung pada *legislative confidence*, dan (3) Presiden merupakan kepala negara dan kepala pemerintahan.²⁸⁰

Dengan mengkaji perumusan UUD 1945 Aulia Rachman berpendapat, sistem pemerintahan yang dihasilkan oleh pembentuk UUD 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial. Setidaknya ada empat alasan pokok yang menjadi referensi poin pendiri bangsa (*the founding fathers*) dan pembentuk konstitusi (*the framers of the constitution*) memilih sistem presidensial, yaitu:

“Pertama, Indonesia memerlukan kepemimpinan yang kuat, stabil, dan efektif untuk menjamin kelangsungan eksistensi negara Indonesia yang baru diproklamlirkan. Para pendiri bangsa meyakini bahwa model kepemimpinan

²⁷⁵ Muhammad Yamin, *Op.cit.*, hlm. 324.

²⁷⁶ Menurut Saldi Isra, kata “dilepas” di sini dapat dimaknai dengan “diberhentikan”. Saldi Isra (1), *Op.cit.*, hlm. 51.

²⁷⁷ Muhammad Yamin., *Op.cit.*, hlm. 339. Lihat juga Saldi Isra (1), *Loc.cit.* hlm. 51.

²⁷⁸ Muhammad Yamin, *Op.cit.*, hlm. 340.

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ Saldi Isra (1), *Op.cit.*, hlm. 52.

negara yang kuat dan efektif hanya dapat diciptakan dengan memilih sistem pemerintahan presidensial di mana Presiden tidak hanya berfungsi sebagai kepala negara, tetapi sekaligus sebagai kepala pemerintahan. Kedua, karena alasan teoritis yaitu alasan yang terkait dengan cita negara (staatsidee) terutama cita negara integralistik pada saat pembahasan UUD 1945 dalam sidang BPUPK. Sistem pemerintahan presidensial diyakini amat kompatibel dengan paham negara integralistik. Ketiga, pada awal kemerdekaan Presiden diberi kekuasaan penuh untuk melaksanakan kewenangan-kewenangan DPR, MPR, dan DPA. Pilihan pada sistem presidensial dianggap tepat dalam melaksanakan kewenangan yang luar biasa itu. Tambah lagi, dengan sistem presidensial, Presiden dapat bertindak lebih cepat dalam mengatasi masalah-masalah kenegaraan pada masa transisi. Keempat, merupakan simbol perlawanan atas segala bentuk penjajahan karena sistem parlementer dianggap sebagai produk penjajahan oleh pendiri negara.”²⁸¹

Kemudian Miriam Budiarto pakar ilmu politik berpandangan, sistem pemerintahan di bawah UUD 1945 adalah presidensial. Lebih lanjut ditegaskan:

“Oleh karena sistem pemerintahannya adalah presidensial, maka kabinet tidak bertanggung jawab kepada DPR dan oleh karena itu, tidak dapat dijatuhkan oleh DPR dalam masa jabatannya. Sebaliknya Presiden juga tidak dapat membubarkan DPR sebagaimana halnya dalam sistem parlementer di India dan Inggris. Presiden sebagai penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR, di mana dia menjadi mandatarisnya. Para menteri tidak dibenarkan menjabat anggota DPR.”²⁸²

Pandangan Ismail Suny mengenai sistem pemerintahan menurut UUD 1945, disebutkan antara lain:

“Sebenarnya UUD 1945 meminjam beberapa prinsip dari pemerintahan presidensial dan beberapa pula dari pemerintahan parlementer. Pengalaman telah menunjukkan bahwa ketatanegaraan Indonesia pernah menuju ke arah suatu sistem parlementer dan pernah pula ke arah sistem presidensial. Sepanjang mengenai kekuasaan eksekutif Presiden, sistem UUD Republik yang secara langsung menunjuk menteri-menteri sebagai pembantu-pembantunya dan yang bertanggung jawab kepadanya. Akan tetapi mengenai kekuasaan legislatif beliau mempunyai kedudukan yang sama dengan seorang Perdana Menteri dalam suatu pemerintahan parlementer. Hal ini dibuktikan oleh kenyataan bahwa Presiden harus bertanggung jawab kepada MPR.”²⁸³

Selanjutnya Sri Soemantri berpendapat, sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 adalah sistem pemerintahan campuran. Adapun alasan pendapat tersebut yaitu:

²⁸¹ *Ibid.*, hlm. 52.

²⁸² Miriam Budiarto, *Op.cit.*, hlm. 157.

²⁸³ Ismail Suny (1), *Op.cit.*, hlm. 227.

“Karena kekuasaan eksekutif dipegang dan dijalankan oleh Presiden, sedangkan para Menteri sebagai pembantu-pembantunya diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Ditinjau dari ciri-ciri ini, maka dapat dikatakan bahwa negara Republik Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial. Akan tetapi ternyata, di samping ciri-ciri tersebut masih ada ciri-ciri lain yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer. Ciri-ciri tersebut ialah:

- 1) Diangkat atau dipilihnya Presiden oleh sebuah badan legislatif, dalam hal ini MPR;
- 2) Masa jabatan Presiden yang tidak tetap seperti berlaku di Amerika Serikat; dan
- 3) Dapat dijatuhkannya Presiden oleh MPR yang berarti adanya pertanggungjawaban Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif kepada MPR sebagai badan yang memilihnya.”²⁸⁴

Demikian pula Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim berkesimpulan, sistem pemerintahan di bawah UUD 1945 dapat disebut *quasi* presidensial, karena menurut mereka Negara Republik Indonesia tidak menganut sistem pemerintahan murni. Lebih lanjut dikatakan:

“Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) dan Pasal 17 UUD 1945, sistem pemerintahannya adalah presidensial, karena Presiden adalah eksekutif, sedangkan menteri-menteri adalah pembantu Presiden. Dilibat dari sudut pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, maka berarti bahwa eksekutif dapat dijatuhkan oleh lembaga negara lain kepada siapa Presiden bertanggung jawab maka sistem pemerintahannya di bawah UUD 1945 dapat disebut Presidensial.”²⁸⁵

Atas dasar pendapat kedua sarjana di atas, kemudian A. Hamid S. Attamimi menyatakan:

“Sistem pemerintahan presidensial yang murni bukanlah hanya yang ada di Amerika Serikat saja, melainkan juga yang ada di Indonesia. Perbedaannya terletak pada cita negara dan teori bernegara yang mewujudkan sistem pemerintahan negara berlainan dari kedua bangsa tersebut. Amerika Serikat menganut sistem sendiri atas dasar prinsip *Trias Politica* dan Indonesia menganut sistem sendiri atas dasar Presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD.”²⁸⁶

Jikalau diikuti maksud penyusun UUD 1945 dapat dimengerti bahwa sistem yang dikehendak dan hendak dilaksanakan adalah sistem pemerintahan presidensial. Hal ini tergambar dari keterangan Soepomo sebagai panitia

²⁸⁴ Sri Soemantri (1), *Op.cit.*, hlm. 53-56.

²⁸⁵ Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Op.cit.*, hlm. 180.

²⁸⁶ A. Hamid S. Attamimi, *Op.cit.*, hlm. 126.

perumus Undang-Undang Dasar, yang dalam penjelasannya pada sidang BPUPK tanggal 15 Juli 1945 antara lain mengemukakan:

“Sistem pemerintahan negara yang memberikan aksen besar tentang kekuasaan negara, barangkali dalam bahasa asing dapat dikatakan sebagai concentration of responsibility and power in government. Dengan lain perkataan, panitia menolak sistem parlementarisme, oleh karena sistem parlementarisme itu memang penjelmaan dari pada liberal demokrasi kita yang kita tolak.... Seperti tuan-tuan telah mengetahui ini saya hanya mengulangi saja menurut sistem parlementarisme, jikalau DPR menetapkan tidak percaya lagi (mosi van wantrouwen) kepada kementerian, kementerian itu musti jatuh. Itulah pokok parlementaire stelsel dan itulah yang kita tolak.”²⁸⁷

Dari berbagai pandangan tersebut dapat dideskripsikan, pada dasarnya terdapat dua pandangan yang berbeda tentang sistem pemerintahan menurut UUD 1945. Pendapat pertama, bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial. Dikatakan demikian, karena Presiden selain sebagai kepala pemerintahan adalah juga kepala negara. Selain itu adanya kepastian masa jabatan Presiden, dan Presiden dibantu oleh Menteri-menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden serta bertanggung jawab kepada Presiden. Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR, dan Presiden tidak dapat membubarkan DPR. Pendapat kedua, bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan campuran. Dikatakan demikian, karena selain memenuhi unsur-unsur sistem pemerintahan presidensial juga ditemukan unsur-unsur sistem parlementer, yaitu Presiden diangkat atau dipilihnya oleh MPR dan adanya pertanggungjawaban Presiden kepada MPR. Dalam hal ini Presiden disebut sebagai mandataris MPR.

Jika pendapat yang kedua dibandingkan dengan sistem pemerintahan campuran di Perancis, maka terdapat perbedaan. Di Perancis sistem campuran itu tampak dalam dua cabang kekuasaan eksekutif yang sama-sama mempunyai kekuasaan nyata. Baik Presiden maupun Kabinet yang dipimpin oleh Perdana Menteri masing-masing memiliki dan menyelenggarakan kekuasaan riil (*real executive*). di Indonesia, sistem pemerintahan campuran itu hanya tercermin pada Presiden. Di satu pihak, Presiden adalah pemegang dan penyelenggara pemerintahan negara tertinggi. Sebagai penyelenggara pemerintahan, Presiden menjalankan kekuasaan secara nyata seperti halnya Presiden di Perancis atau Presiden di Amerika Serikat. Di lain pihak, Presiden bertanggung jawab kepada MPR sebagai pemegang kedaulatan rakyat, yang tidak dijumpai di Perancis atau

²⁸⁷ Soepomo dalam Muh. Yamin, *Op.cit.*, hlm. 312.

Amerika Serikat. Pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dianggap sebagai unsur sistem pemerintahan parlementer. Apabila segi parlementer yang dikandung oleh UUD 1945 dikaji dan ditelaah maka masalahnya adalah, apakah pertanggungjawaban Presiden kepada MPR dapat disejajarkan atau disamakan makna dan jiwanya dengan pertanggungjawaban eksekutif kepada badan legislatif dalam sistem parlementer? Untuk itu perlu diketahui terlebih dahulu apakah MPR dapat disebut sebagai badan legislatif (*the legislature*)?

Sri Soemantri dalam membahas sistem pemerintahan menurut UUD 1945 dalam hubungannya dengan ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer dari pendapat S.L. Witman dan J.J. Wuest menyatakan, bahwa “*The executive must resign together with the rest of the cabinet when his policies (of the president) are no longer accepted by majority of the membership of the legislature*” (Majelis Permusyawaratan Rakyat). Ini berarti, bahwa Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) disebut sebagai legislatif (*the legislature*). Lebih lanjut Sri Soemantri menjelaskan, dalam Penjelasan Umum UUD 1945 yang antara lain berbunyi:

“Presiden yang diangkat oleh Majelis (Permusyawaratan Rakyat), bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis (Permusyawaratan Rakyat).” Kemudian dalam Pasal 4 Ketetapan MPR No. I/1983 antara lain disebutkan: 1. Meminta pertanggungjawaban dari Presiden/ Mandataris mengenai pelaksanaan GBHN dan menilai pertanggungjawaban tersebut; 2. Mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya apabila Presiden/Mandataris sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/ atau UUD. Adanya penjelasan dan penegasan dalam Pasal 4 ketetapan MPR, pertanggungjawaban Presiden kepada MPR disertai sanksi. Adapun sanksinya ialah pencabutan mandat dan kemudian diikuti dengan pemberhentian Presiden/Mandataris dalam masa jabatannya. Kenyataan ini membuktikan bahwa masa jabatan Presiden yang 5 (lima) tahun itu tidak fixed. Artinya, apabila MPR menarik dukungannya, maka Presiden tidak dapat melanjutkan tugas-tugasnya.”²⁸⁸

Atas dasar uraian di atas Sri Soemantri berkesimpulan, apabila MPR dinyatakan sebagai badan legislatif, maka sistem pemerintahan di Indonesia juga mempunyai ciri sistem pemerintahan parlementer.

Dalam kaitan dengan pemikiran Sri Soemantri tersebut, Soehardjo Sastrosোধarjō mengemukakan antara lain:

“Dalam rangka sistem pemerintahan parlementer, apakah MPR dapat disebut sebagai the legislature. Masalah ini masih bersifat sangat akademis. MPR memang mempunyai kekuasaan bersifat legislatif, di samping kekuasaan yang lain, yaitu

²⁸⁸ Sri Soemantri dan Bintan R. Saragih (Penyunting), *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia 30 Tahun Kembali ke UUD 1945* (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1993), hlm. 46-47.

*non-legislatif. Apakah dengan demikian itu dapat menyebut MPR sebagai the legislature? Selanjutnya disebutkan, the legislature yang dimaksud oleh UUD 1945, adalah Presiden (Pemerintah) bersama-sama dengan DPR (Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 dan Pasal 21 UUD 1945)."*²⁸⁹

Dari pemahaman tersebut ternyata MPR belum dapat disamakan dengan legislatif dalam sistem parlementer. Karena legislatif menurut UUD 1945 (Pasal 5 ayat (1), Pasal 20 dan Pasal 21) adalah Presiden bersama dengan DPR, yang dapat disamakan dengan legislatif dalam sistem parlementer. Menurut Jhon Locke maupun Montesquieu, badan legislatif adalah badan pembuat undang-undang (*rule making function*). Dalam sistem parlementer yang membuat undang-undang adalah parlemen/legislatif, sedangkan menurut sistem UUD 1945 adalah Presiden (Pemerintah) bersama-sama dengan DPR.

Menurut Usep Ranawijaya dan Sri Soemantri, di Indonesia terdapat dua macam lembaga legislatif yaitu, lembaga legislatif tingkat tinggi, dalam hal ini MPR dan lembaga legislatif sehari-hari, dalam hal ini DPR. Dilihat dari ketentuan Pasal 3 UUD 1945, MPR mempunyai kekuasaan menetapkan UUD dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Berbeda dengan Miriam Budiarto, bahwa UUD dibentuk menurut suatu cara yang istimewa. Cara itu berlainan dengan cara pembentukan undang-undang biasa. Demikian pula lembaga yang membuat UUD berbeda dengan lembaga yang membuat undang-undang biasa.²⁹⁰ Hal ini memberikan indikasi bahwa UUD dan GBHN bukan merupakan produk legislatif biasa yang menjadi tugas legislatif. Oleh karena itu, MPR menetapkan UUD dan GBHN tidak dapat disamakan makna dan jiwa yang terkandung di dalamnya dengan pembentukan undang-undang oleh badan legislatif.

Apabila jalan pikiran tersebut dikaitkan dengan masalah pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, maka tidaklah sama maknanya dengan badan eksekutif bertanggung jawab kepada legislatif dalam sistem pemerintahan parlementer. Sebab MPR bukan badan legislatif yang melaksanakan fungsi legislatif sehari-hari seperti DPR. Kabinet yang bertanggung jawab biasanya selalu berkorelasi dengan mosi tidak percaya dari legislatif yang dapat mengakibatkan Kabinet jatuh atau mengundurkan diri. Mosi tidak percaya dari badan legislatif dapat terjadi sewaktu-waktu, sehingga masa tugas Kabinet tidak tentu dan pemerintahan tidak stabil. Di dalam sistem pemerintahan yang berdasarkan UUD 1945, mencabut mandat dan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya hanya dapat dilakukan, jika

²⁸⁹ *Ibid*, hlm. 70.

²⁹⁰ Miriam Budiarto, *Op.cit.*, hlm. 107.

Presiden/Mandataris sungguh-sungguh melanggar GBHN dan/atau UUD 1945. Prosedur untuk itu dapat dilakukan melalui Sidang Umum Istimewa MPR yang diusulkan oleh DPR. Dalam konteks ini Wilopo mengemukakan:

“UUD 1945 meletakkan syarat yang cukup berat kepada DPR, jika hendak mengundang Sidang Istimewa MPR. Parlemen untuk itu tidak hanya sekedar menunjukkan adanya pelanggaran oleh Presiden terhadap haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD dan oleh MPR, tetapi harus benar-benar menunjukkan bahwa Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara tersebut.”²⁹¹

Dilihat dari syarat pemberhentian tersebut, maka sadar atau tidak menyebabkan mekanisme sistem pemerintahan parlementer biasa tidak mungkin dilaksanakan. Karena untuk membuktikan tingkat tindakan yang dianggap sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara dan/atau UUD adalah sangat tidak mudah. Itulah sebabnya Bagir Manan berpendapat:

“Tidaklah semestinya pertanggungjawaban Presiden kepada MPR itu sama dengan sistem pertanggungjawaban parlementer. Pertanggungjawaban Presiden kepada MPR harus diberlakukan seperti pranata impeachment di Amerika Serikat. Pertanggungjawaban Presiden kepada MPR merupakan suatu pintu penjagaan terakhir untuk menyelamatkan sistem UUD 1945. Karena itu, hanya dapat dilakukan dalam keadaan yang sangat luar biasa.”²⁹²

Pandangan tersebut menggambarkan, bahwa pertanggungjawaban Presiden kepada MPR tidak dapat disamakan dengan pertanggungjawaban badan eksekutif kepada badan legislatif. Pertanggungjawaban Presiden kepada MPR merupakan upaya konstitusional, semacam pranata *impeachment* di Amerika Serikat yang lebih bersifat *preventif* dari pada *represif*. Sampai saat ini belum pernah terjadi seorang Presiden Amerika Serikat berhenti karena *impeachment*.²⁹³

Oleh karena MPR bukan badan legislatif dan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR tidak dapat disamakan atau diparalelkan dengan pertanggungjawaban Kabinet kepada parlemen (sistem parlementer), maka Bagir Manan berkesimpulan, bahwa UUD 1945 menganut sistem presidensial murni, bukan campuran. Lebih lanjut dijelaskan:

²⁹¹ Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai-Partai dan Kelemahan-Kelemahannya* (Jakarta: Yayasan Indayu, 1978), hlm. 59-60.

²⁹² Bagir Manan, “Pertanggungjawaban Presiden Kepada MPR,” *Suara Pembaruan*, 7 September 1992.

²⁹³ Menurut Bagir Manan, bahwa hingga saat ini, belum ada Presiden Amerika Serikat yang berhenti karena *impeachment*. *Pertama*, tidak mudah membuktikan perbuatan seperti pengkhianatan. *Kedua*, membiasakan *impeachment* dapat bertentangan dengan prinsip kestabilan pemerintahan dalam sistem presidensial (*fixed executive*). *Ketiga*, membiasakan *impeachment* dapat menimbulkan rasa was-was Presiden dalam menjalankan pemerintahan, karena khawatir terjaring *impeachment*. *Loc.cit.*

“Sebagai negara dengan sistem presidensial, maka UUD 1945 hanya mengenal satu macam eksekutif yaitu eksekutif riil dan tunggal dan dijalankan oleh Presiden. Hal ini dapat dibaca dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan: ‘Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD.’ Kekuasaan eksekutif riil Presiden lebih ditegaskan dalam ‘Penjelasan’ yang berbunyi: ‘Presiden ialah penyelenggara pemerintahan Negara yang tertinggi di bawah Majelis.’ Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*).”²⁹⁴

Berdasarkan pendapat tersebut maka UUD 1945 yang menganut sistem pemerintahan presidensial murni, hanya mengenal adanya eksekutif riil dan tunggal yang dijalankan oleh Presiden. Harun Al Rasjid menyebutkan, Presiden sebagai jabatan tunggal (*eenmansambt*).²⁹⁵

Dari berbagai pemahaman tersebut dapat dikemukakan, pada dasarnya sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial. Adanya pertanggungjawaban Presiden kepada MPR yang dipandang sebagai unsur parlementer dalam UUD 1945, belumlah dapat disamakan maknanya dengan pertanggungjawaban eksekutif kepada badan legislatif dalam sistem parlementer. Sebab, kekuasaan MPR untuk mencabut mandat dan memberhentikan Presiden bukan merupakan semacam mosi tidak percaya dalam sistem pemerintahan parlementer. Memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya merupakan suatu tindakan luar biasa dan hanya dapat dilakukan dalam keadaan luar biasa pula, yaitu dengan melalui Sidang Istimewa MPR yang diajukan oleh DPR karena melanggar GBHN dan/atau UUD.

Selanjutnya dapat pula dikemukakan sistem pemerintahan negara yang tercantum dalam UUD 1945. Menurut Penjelasan UUD 1945 sistem pemerintahan negara, yang pada hakikatnya menunjukkan bagaimana penyelenggaraan Negara Republik Indonesia, didasarkan kepada VII (tujuh) aturan pokok, yaitu:

- I. Indonesia, ialah Negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*). Negara Indonesia berdasar atas hukum (*rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*);
- II. Sistem Konstitusional. Pemerintahan berdasar atas sistem konstitusi (hukum dasar) tidak bersifat *absolutism* (kekuasaan yang tidak terbatas);

²⁹⁴ Bagir Manan (4), *Op.cit.*, hlm. 80.

²⁹⁵ Harun Al. Rasjid, *Hubungan Antara Presiden dan Majelis Permusyawaratan Rakyat* (Jakarta: Ichtiar, 1966), hlm. 3.

- III. Kekuasaan Negara yang tertinggi di tangan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Die gesamte Staatsgewalt liegt allein bei der Majelis*). Kedaulatan rakyat dipegang oleh suatu badan, bernama Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebagai penjelmaan seluruh rakyat Indonesia (*Vertretungsorgan des Willens des Staatsvolkens*). Majelis ini menetapkan Undang-Undang Dasar dan menetapkan garis-garis besar haluan negara. Majelis ini mengangkat Kepala Negara (Presiden) dan Wakil Kepala Negara (Wakil Presiden). Majelis inilah yang memegang kekuasaan negara yang tertinggi, sedang Presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Majelis. Presiden yang diangkat oleh Majelis, bertunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis. Ia ialah “mandataris” dari Majelis. Ia wajib menjalankan putusan-putusan Majelis. Presiden tidak “*neben*,” akan tetapi “*untergeordnet*” kepada Majelis;
- IV. Presiden ialah penyelenggara pemerintahan Negara yang tertinggi di bawahnya Majelis. Di bawah Majelis Permusyawaratan Rakyat, Presiden ialah Penyelenggara Pemerintahan Negara yang tertinggi. Dalam menjalankan pemerintahan Negara, kekuasaan dan tanggung jawab adalah di tangan Presiden (*concentration of power and responsibility upon the President*);
- V. Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Di samping Presiden adalah Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat untuk membentuk undang-undang (*Gesetzgebung*) dan untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (*Staats begrooting*). Oleh karena itu, Presiden harus bekerja bersama-sama dengan Dewan, akan tetapi Presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan artinya kedudukan Presiden tidak tergantung dari pada Dewan;
- VI. Menteri Negara ialah pembantu Presiden. Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung dari pada Dewan, akan tetapi tergantung dari pada Presiden. Mereka ialah pembantu Presiden; dan
- VII. Kekuasaan Kepala Negara tidak terbatas. Meskipun Kepala Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, ia bukan “*diktator*” artinya kekuasaan tidak tak terbatas.

Uraian tentang sistem pemerintahan negara sebagaimana tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 tersebut, pada hakikatnya merupakan gambaran tentang bagaimana mekanisme pemerintahan negara dijalankan oleh Presiden sebagai

penyelenggara tertinggi pemerintah negara. Dengan demikian, pengertian “sistem pemerintahan” dalam kata-kata Sistem Pemerintahan Negara ialah sistem bekerjanya pemerintah sebagai fungsi yang ada pada Presiden yang memegang fungsi tersebut.²⁹⁶

Dari berbagai pandangan mengenai sistem pemerintahan UUD 1945 sebelum perubahan, maka Saldi Isra berpendapat bawah sistem pemerintahan UUD 1945 hanya dapat diterima dengan karakter yang lebih longgar. Karakter itu meliputi:

- 1) *Tidak ada pemisahan antara kepala negara dengan kepala pemerintahan. Selain sebagai kepala pemerintahan (the head of government), Presiden juga sebagai kepala negara (the head of state);*
- 2) *Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif (the president cannot dissolve or coerce the assembly); dan*
- 3) *Presiden memilih menteri-menteri dan menteri-menteri bertanggung jawab kepada Presiden (the president appoints head of departments who are his subordinate). Karenanya perlu ditegaskan kembali, menerima sistem pemerintahan presidensial dengan karakter yang lebih longgar merupakan cara lain untuk mengatakan para pendiri negara tidak menganut sistem presidensial secara utuh.²⁹⁷*

Karena perdebatan sistem pemerintahan presidensial hasil karya para pendiri bangsa (*founding fathers*) dan pembentuk konstitusi (*framers of the constitution*) tersebut, walaupun dalam pembahasan UUD 1945 tidak ditemukan pendapat yang secara eksplisit untuk mempertegas atau melakukan pemurnian (*purifikasi*) sistem pemerintahan presidensial, MPR menyepakati untuk tetap mempertahankan sistem pemerintahan presidensial. Kesepakatan itu dapat dipahami sebagai upaya untuk memurnikan atau mempertegas sistem pemerintahan presidensial.²⁹⁸

Berdasarkan pertimbangan untuk mewujudkan pemerintahan yang stabil dan efisien, sekurang-kurangnya ada 5 (lima) alasan MPR hasil pemilihan umum tahun 1999 melakukan pemurnian (*purifikasi*) sistem presidensial, yaitu:

“Pertama, pilihan bentuk sistem pemerintahan presidensial merupakan kesepakatan dan berdasarkan aliran pemikiran (beliefs) dan kepentingan (interests) para pendiri negara pada tahun 1945, meskipun formatnya tidak sebagaimana sistem pemerintahan presidensial umumnya. Kedua, bangsa Indonesia mempunyai pengalaman traumatis ketika berlaku sistem pemerintahan

²⁹⁶ A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Jakarta: Fakultas Pascasarjana UI, 1990), hlm. 123.

²⁹⁷ Saldi Isra (1), *Op.cit.*, hlm. 62.

²⁹⁸ *Ibid.*

parlementer menurut UUDS 1950. Ketiga, sistem pemerintahan parlementer dianggap sebagai aliran pemikiran demokrasi liberal. Keempat, sistem pemerintahan presidensial dapat menciptakan stabilitas pemerintahan. Kelima, pemilihan langsung memperkuat legitimasi pemerintah karena mendapat mandat langsung dari rakyat.”²⁹⁹

Perubahan UUD 1945 merupakan amanat reformasi³⁰⁰ yang tidak dapat ditentang waktu, di mana UUD 1945 sebelum perubahan memuat beberapa hal yang mengakibatkan tidak berhasilnya UUD 1945 menjadi penjaga dan dasar pelaksanaan prinsip-prinsip demokrasi, negara berdasarkan atas hukum, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, serta belum berjalannya sistem pemerintahan presidensial.³⁰¹

Amandemen terhadap UUD 1945 yang berlangsung dalam empat tahap (1999-2002), telah membawa perubahan besar terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Perubahan tersebut meliputi sistem pelembagaan dan hubungan tiga cabang kekuasaan negara yang utama (legislatif, eksekutif, dan yudikatif), sistem pemerintahan lokal, pengaturan jaminan perlindungan hak asasi manusia yang lebih rinci, dan berbagai sistem dalam penyelenggaraan negara.

Paradigma perubahan yang bersifat mendasar itu juga diarahkan kepada bidang eksekutif, yang secara khusus bertujuan mereformasi lembaga

²⁹⁹ *Ibid.*, hlm. 62-63.

³⁰⁰ Pengertian reformasi menyangkut empat aspek. *Pertama*, reformasi mengandung pertalian adanya inovasi dan transformasi; *Kedua*, kesuksesan reformasi membutuhkan perubahan yang sistematis dan dalam kerangka yang luas, dan perubahan tersebut harus dengan cara hati-hati dan direncanakan; *Ketiga*, tujuan reformasi adalah untuk mencapai efisiensi dan efektivitas; *Keempat*, reformasi haruslah dapat menanggulangi perubahan-perubahan lingkungan. Dengan demikian ruang lingkup reformasi tidak terbatas pada proses dan prosedur tetapi juga mengaitkan perubahan pada tingkat struktur dan sikap serta tingkah laku. Budiman N.P.D Sinaga, *Hukum Tata Negara Perubahan UUD* (Jakarta: Tatanusa, 2009), hlm. 2.

³⁰¹ Kelompok reformasi hukum dan perundang-undangan dari Tim Nasional Reformasi Menuju Masyarakat Madani yang dibentuk berdasarkan Keppres No. 198 Tahun 1998 mengemukakan lima kelemahan UUD 1945 yang menjadi penyebab ketidakberhasilannya sebagai penjaga dan dasar pelaksana prinsip-prinsip demokrasi, negara berdasar atas hukum, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, sebagai berikut: *Pertama*, Struktur UUD 1945 menempatkan dan memberikan kekuasaan yang terlalu besar kepada Presiden yang tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan (*chief executive*), tetapi juga menjalankan kekuasaan membentuk undang-undang (*legislatif*), di samping hak-hak konstitusional khusus (hak prerogatif) Presiden sebagai kepala negara; *Kedua*, UUD tidak cukup memuat sistem *checks and balances* antara cabang-cabang pemerintahan (lembaga negara) yang akibatnya kekuasaan Presiden semakin besar dan menguat karena tidak cukup mekanisme kendali dan pengimbang dari cabang-cabang kekuasaan yang lain; *Ketiga*, UUD 1945 memuat berbagai ketentuan yang tidak jelas yang membuka peluang penafsiran yang bertentangan dengan prinsip negara berdasarkan atas konstitusi, seperti pengakidahan dalam Pasal 1 ayat (2), Pasal 7, dan Pasal 28; *Keempat*, Kedudukan penjelasan UUD 1945 di mana tidak ada kelaziman UUD memiliki Penjelasan dan materi muatannya juga banyak yang tidak konsisten dengan Batang Tubuh dan juga ada yang seharusnya menjadi materi muatan Batang Tubuh; *Kelima*, UUD 1945 memuat berbagai ketentuan yang masih diatur lebih lanjut dalam undang-undang organik tanpa disertai arahan atau pedoman tertentu, segala sesuatu diserahkan sepenuhnya kepada pembentuk undang-undang, akibatnya dapat terjadi berbagai undang-undang organik dengan objek yang sama dan sumber UUD yang sama tetapi prinsip-prinsip pengaturannya berbeda. Lihat Abdul Muktie Fadjar, *Op.cit.*, hlm. 12-13.

kepresidenan, dan sekaligus menajamkan tatanan sistem pemerintahan yang mengarah pada sistem presidensial. Salah satu substansi perubahan yang disepakati oleh MPR adalah memperkuat sistem pemerintahan presidensial di dalam UUD 1945.³⁰² MPR sepakat untuk mempertahankan sistem presidensial, yang dalam pengertian sekaligus menyempurnakan agar betul-betul memenuhi ciri-ciri umum sistem pemerintahan presidensial. Hal tersebut tidak terlepas dari praktik ketatanegaraan Indonesia yang berdasarkan fakta-fakta historis terjadi penyimpangan terhadap konsep sistem pemerintahan presidensial. Penggunaan istilah sistem pemerintahan presidensial (*presidential system*) ini dipakai untuk membedakannya secara diametral dari sistem pemerintahan parlementer (*parliamentary system*). Keduanya sama-sama dianut oleh banyak negara di dunia, di samping sistem yang bersifat campuran.

Terlepas dari kenyataan bahwa sistem parlementer pernah gagal dipraktikkan dalam sejarah Indonesia pada masa lalu, dan karena itu membuatnya kurang populer di masyarakat, realitas kompleksitas keragaman kehidupan bangsa Indonesia, justru membutuhkan sistem pemerintahan yang kuat dan stabil. Jika kelemahan sistem presidensial yang diterapkan di bawah UUD 1945 yang cenderung sangat dominan kekuasaan eksekutif (*executive heavy*) sudah dapat diatasi melalui pembaruan mekanisme ketatanegaraan yang diwujudkan dalam Undang-Undang Dasar ini, maka eksese-eksese dalam praktik penyelenggaraan sistem pemerintahan presidensial tidak perlu dikhawatirkan lagi. Keuntungan sistem presidensial itu justru lebih menjamin stabilitas pemerintahan. Sistem ini juga dapat dipraktikkan dengan tetap menerapkan sistem multi partai yang dapat mengakomodasikan peta konfigurasi kekuatan politik dalam masyarakat yang dilengkapi dengan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan bawaan sistem presidensial.³⁰³ Dalam kaitan ini Jimly Asshiddiqie mengatakan:

“Pertama, dalam sistem pemerintahan presidensial ini, Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi di bawah UUD. Dalam sistem ini tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya kepala negara dan kepala pemerintahan. Keduanya adalah Presiden dan Wakil Presiden. Dalam menjalankan pemerintahan negara, kekuasaan dan tanggung jawab politik berada di tangan Presiden (concentration of power and responsibility upon the President); Kedua, Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung dan karena itu secara politik tidak bertanggung jawab kepada MPR atau lembaga parlemen, melainkan bertanggung

³⁰² Trubus Rahardiansah, *Op.cit.*, hlm. 283. Lihat juga Margarito Kamis, *Op.cit.*, hlm. 59.

³⁰³ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (7) (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 61-62.

jawab langsung kepada rakyat yang memilihnya; Ketiga, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara hukum apabila Presiden dan/atau Wakil Presiden melakukan pelanggaran hukum dan konstitusi. Dalam hal demikian, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dituntut pertanggungjawaban oleh DPR untuk disidangkan dalam MPR, yaitu sidang gabungan antara DPR dan DPD, menurut prosedur hukum tata negara, sebelum proses hukumnya (pidana) dapat diteruskan untuk diselesaikan menurut prosedur peradilan pidana; Keempat, dalam hal terjadi kekosongan dalam jabatan Presiden atau Wakil Presiden, pengisiannya dapat dilakukan melalui pemilihan dalam sidang MPR. Akan tetapi, hal itu tetap tidak mengubah prinsip pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat, dan tidak kepada parlemen; Kelima, para Menteri adalah pembantu Presiden dan Wakil Presiden. Menteri diangkat dan diberhentikan, dan karena itu bertanggung jawab kepada Presiden, bukan dan tidak bertanggung jawab kepada parlemen. Kedudukannya tidak tergantung pada parlemen. Akan tetapi, karena pentingnya kedudukan para Menteri itu, kewenangan Presiden untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri tidak boleh bersifat mutlak, tanpa kontrol parlemen. Para Menteri adalah pemimpin pemerintahan dalam bidangnya masing-masing. Merekalah yang sesungguhnya merupakan pemimpin pemerintahan sehari-hari. Oleh karena itu, para Menteri hendaknya bekerja sama yang seerat-eratnya dengan DPR dan DPD. Untuk itu, dalam mengangkat Menteri, meskipun tidak mengikat, Presiden harus sungguh-sungguh memperhatikan pendapat DPR. Bahkan, susunan kabinet dan jumlah menteri yang akan diangkat, karena berkaitan dengan APBN, ditetapkan oleh Presiden dengan persetujuan DPR. Dengan demikian, Presiden tidak dapat mengangkat dan memberhentikan para Menteri dengan sekenanya; dan Keenam, untuk membatasi kekuasaan Presiden yang kedudukannya dalam sistem presidensial sangat kuat sesuai dengan kebutuhan untuk menjamin stabilitas pemerintahan, ditentukan pula bahwa masa jabatan Presiden lima tahun tidak boleh dijabat oleh orang yang sama lebih dari dua masa jabatan.³⁰⁴

Dalam kaitan penguatan presidensialisme, paling kurang ada lima langkah yang harus dilakukan MPR dalam amandemen konstitusi, yaitu: *pertama*, Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat; *kedua*, Pembatasan masa jabatan Presiden selama maksimal dua periode atau dua kali lima tahun; *ketiga*, pengalihan *locus* fungsi dan otoritas legislasi dari Presiden ke DPR meskipun dibahas bersama dan harus mendapat persetujuan Presiden; *keempat*, perubahan mekanisme pemakzulan terhadap Presiden menjadi lebih sulit dan melibatkan MK lembaga baru pengawal konstitusi selain MPR dan DPR; *kelima*, Perubahan kedudukan MPR yang sebelumnya adalah lembaga tertinggi negara sekaligus pengejawantah kedaulatan rakyat menjadi lembaga

³⁰⁴ *Ibid.*, hlm. 62-63.

negara biasa yang tidak memiliki peran strategis lagi kecuali kewenangan perubahan konstitusi.³⁰⁵

Apabila prinsip-prinsip pokok sistem pemerintahan tersebut dianalisis terhadap Negara Republik Indonesia, maka Jimly Asshiddiqie berpendapat, bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial. Bahkan, apabila dibandingkan dengan sistem pemerintahan presidensial yang telah dianut oleh UUD 1945 sebelum amandemen, maka sistem pemerintahan yang sekarang dapat dikatakan sebagai sistem pemerintahan yang lebih murni sifatnya.³⁰⁶ Dalam sistem pemerintahan presidensial yang bersifat murni biasanya:

- 1) *Presiden memegang kekuasaan pemerintahan tunggal;*
- 2) *Dalam kedudukan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara itu terkandung pula status kepala negara (head of state), sehingga kedudukan kepala negara dan kepala pemerintahan eksekutif (head of government) menyatu secara tidak terpisahkan dalam jabatan Presiden;*
- 3) *Presiden tidak diangkat atau dipilih oleh lembaga perwakilan rakyat;*
- 4) *Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan rakyat, sehingga tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen karena alasan politik;*
- 5) *Presiden memegang jabatannya selama kurun waktu yang tetap (fixed term), misalnya di Amerika Serikat ditentukan untuk waktu empat tahun, di Indonesia lima tahun dan sesudahnya hanya dapat dipilih lagi untuk satu periode berikutnya; dan*
- 6) *Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya melalui prosedur yang dikenal dengan “impeachment” karena alasan pelanggaran hukum sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Dasar.³⁰⁷*

Penambahan kata “murni” untuk menyebut sistem pemerintahan presidensial dikemukakan oleh A. Hamid Attamimi dalam Disertasi “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara.” A. Hamid Attamimi mengatakan antara lain:

“... , sistem pemerintahan presidensial yang murni bukan hanya ada di Amerika Serikat saja, melainkan juga yang ada di Indonesia. Perbedaannya terletak pada cita negara dan teori bernegara yang mewujudkan sistem pemerintahan negara yang berlainan dari kedua bangsa tersebut. Amerika Serikat menganut sistem sendiri

³⁰⁵ Syamsuddin Haris, *Partai, Pemilu, dan Era reformasi* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014), hlm. 8.

³⁰⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (6) (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer, 2007), hlm. 317.

³⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 335.

*atas dasar prinsip trias politika dan Indonesia menganut prinsip sendiri atas dasar Presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD.*³⁰⁸

Sejalan dengan pemikiran tersebut, Sulardi mengatakan, bahwa sistem pemerintahan presidensial murni harus memuat dua belas ciri yaitu:

- 1) *Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan;*
- 2) *Presiden dipilih langsung oleh rakyat;*
- 3) *Masa jabatan Presiden yang pasti;*
- 4) *Kabinet atau dewan menteri dibentuk oleh Presiden;*
- 5) *Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan legislatif;*
- 6) *Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif;*
- 7) *Menteri tidak boleh merangkap anggota badan legislatif;*
- 8) *Menteri bertanggung jawab kepada Presiden;*
- 9) *Masa jabatan menteri tergantung pada kepercayaan Presiden;*
- 10) *Peran eksekutif dan legislatif dibuat seimbang dengan sistem checks and balances;*
- 11) *Pembuatan undang-undang oleh badan legislatif tanpa melibatkan lembaga eksekutif; dan*
- 12) *Hak veto Presiden terhadap undang-undang yang dibuat oleh badan legislatif.*³⁰⁹

Jadi yang dimaksud dengan sistem pemerintahan presidensial murni apabila di dalamnya memuat ciri-ciri sistem presidensial tersebut di atas secara keseluruhan.³¹⁰

Selama empat kali perubahan UUD 1945 (1999-2002), purifikasi atau pemurnian sistem pemerintahan presidensial dilakukan dalam bentuk mengubah proses pemilihan Presiden/Wakil Presiden dari pemilihan dengan sistem perwakilan MPR menjadi pemilihan secara langsung, membatasi periodisasi masa jabatan Presiden/Wakil Presiden, memperjelas mekanisme

³⁰⁸ A. Hamid S. Attamimi, *Op.cit.*, hlm. 126.

³⁰⁹ Sulardi, *Op.cit.*, hlm. 21-22.

³¹⁰ *Ibid.*, hlm. 22. Menurut Sirajuddin dan Winardi bahwa mencermati berbagai ketentuan UUD 1945 dan perubahan-perubahannya, maka sistem pemerintahan yang dianut oleh Negara Republik Indonesia adalah sistem presidensial murni model Amerika Serikat. Adapun persamaannya lembaga kepresidenan Amerika Serikat dan Indonesia terletak pada: (1) Sistem eksekutif tunggal; (2) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan; (3) Presiden dan Wakil Presiden dipilih langsung oleh rakyat; (4) Presiden tidak lagi bertanggung jawab kepada MPR tetapi bertanggung jawab langsung kepada rakyat; (5) Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya ataupun perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Satu-satunya perbedaan yang mencolok antara Presiden di Amerika Serikat dan Indonesia adalah hanya pada kewenangan Presiden dalam membentuk undang-undang. Presiden di Indonesia berhak mengajukan rancangan undang-undang inisiatif kepada DPR, sementara di Amerika Serikat kewenangan membentuk undang-undang sepenuhnya adalah pada *Congress*. Presiden Amerika Serikat hanya memiliki hak veto menolak undang-undang yang sudah disetujui oleh *Congress*. Sirajuddin dan Winardi, *Op.cit.*, hlm. 75-76.

pemakzulan (*impeachment*) Presiden/Wakil Presiden, larangan bagi Presiden untuk membubarkan DPR, memperbaharui atau menata ulang eksistensi MPR, dan melembagakan mekanisme pengujian undang-undang (*judicial review*).

Mencermati berbagai ketentuan UUD 1945 beserta perubahan-perubahannya, maka sistem pemerintahan yang dianut oleh perubahan terhadap UUD 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial. Namun, banyak pihak atau kelompok masyarakat menilai bahwa hasil perubahan tersebut masih setengah hati, sehingga berpotensi munculnya kemacetan dan kebuntuan dalam sistem ketatanegaraan.³¹¹ Menurut Sulardi, bahwa hasil perubahan UUD 1945 belum menunjukkan secara keseluruhan ciri-ciri sistem pemerintahan presidensial murni, dikarenakan dua lembaga negara (DPR dan Presiden) belum memfokuskan pada pekerjaan mereka masing-masing. Oleh sebab itu, supaya terbangun suatu sistem pemerintahan presidensial, maka diperlukan rekonstruksi terhadap sistem pemerintahan presidensial berdasarkan UUD NRI tahun 1945.³¹²

Demikian pula menurut Ibrahim sebagaimana dikutip oleh Sulardi, bahwa perubahan UUD 1945 tidak mempertegas sistem pemerintahan dan sistem pembagian kekuasaan, bahkan menurutnya sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945 sebelum dan sesudah perubahan tidak dinyatakan secara tegas.³¹³ Dengan perubahan-perubahan tersebut menurut Sri Soemantri, memang ada penguatan sistem presidensial, tetapi masih ada aspek sistem parlementernya.³¹⁴ Sebab jika yang diinginkan sistem presidensial, Presiden dan DPR harus diberi wewenang sesuai dengan sistem presidensial itu. Memang dari hasil Perubahan UUD 1945 ditemukan ciri sistem presidensial dan sistem parlementer yaitu penyusunan undang-undang yang melibatkan Presiden dan DPR, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945.³¹⁵ Ketentuan ini menggambarkan terjadinya pergeseran kekuasaan legislatif dari tangan Presiden kepada DPR. Sebelumnya,

³¹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia* (7), (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), hlm. 61-62.

³¹² Sulardi, *Op.cit.*, hlm. 166-167.

³¹³ *Ibid.*, hlm. 159.

³¹⁴ *Ibid.*

³¹⁵ Pasal 5 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR," sedangkan Pasal 20 UUD NRI Tahun 1945 berbunyi ayat (1) "DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang," ayat (2) "Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh DPR dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama," ayat (3) "Jika rancangan undang-undang ini tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang ini tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu," ayat (4) "Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang," ayat (5) "Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan."

Presidenlah yang memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan DPR, dan sekarang, kekuasaan membentuk undang-undang berada di tangan DPR.

Demikian pula ketentuan Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi: “Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.” Ketentuan ini menegaskan bahwa konstitusi menghendaki adanya koalisi partai politik dalam hal pencalonan pasangan Presiden dan Wakil Presiden. Dengan kata lain, sesungguhnya munculnya koalisi atau kerja sama gabungan antar partai politik dalam pemerintahan karena diperkenalkan oleh UUD 1945 pasca amandemen yang mensyaratkan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu sebelum pelaksanaan pemilu. Demikian pula dalam praktik ketatanegaraan selama ini koalisi partai politik sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam pembentukan Kabinet.

Koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial mengandung penyakit bawaan, yakni tidak konsistennya sikap mitra koalisi dari satu kebijakan ke kebijakan yang lain, sehingga membuat kinerja pemerintah menjadi kurang maksimal dan berjalan lamban. Sistem pemerintahan yang dianut UUD NRI Tahun 1945 adalah sistem presidensial. Namun dalam praktiknya, sistem yang dijalankan pemerintah justru lebih condong pada sistem parlementer yang tercermin dari adanya koalisi yang cair. Sistem dan praktik yang tidak harmoni itu menurut Moh. Mahfud MD, terjadi karena adanya kekhawatiran Presiden akan dijatuhkan lawan politik kalau tidak mengikutsertakan partai politik dalam pemerintahannya.³¹⁶ Koalisi dalam sistem parlementer ditujukan untuk membentuk pemerintahan yang efektif karena mendapat dukungan dari semua partai politik. Sedangkan koalisi dalam sistem presidensial tidak ditujukan untuk membentuk pemerintahan yang efektif melainkan untuk mengamankan pemerintahan dari perlawanan partai-partai politik di DPR.³¹⁷

Dengan melihat pasal-pasal dalam UUD 1945 pasca amandemen, sesungguhnya telah mereduksi kewenangan prerogatif Presiden, karena hak-hak Presiden telah dikurangi secara sistematis dalam menempatkan pejabat-pejabat publik yang akan membantu Presiden dalam menjalankan pemerintahan. Pada hal seharusnya dalam ranah mengelola kebijakan publik dalam menempatkan pejabat eksekutif, Presiden yang menentukan. Sebab realitasnya Presiden pengguna dari pejabat-pejabat tersebut, jika salah

³¹⁶ Moh. Mahfud MD, dikutip dari Agus Riwanto, *Op.cit.*, hlm. 288-289.

³¹⁷ *Ibid.*, hlm. 282.

menempatkan dalam jabatannya, maka Presiden yang akan merasakan dampaknya. Kenyataan ini terlihat ketika Presiden akan mengangkat duta dan menerima duta negara lain harus memperhatikan pertimbangan dari DPR.³¹⁸ Dalam hal memberi amnesti dan abolisi Presiden memperhatikan pertimbangan DPR.³¹⁹

Implikasi lain perubahan UUD 1945 adalah Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat dalam suatu pemilihan umum. Penegasan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung adalah dengan mengubah Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 yang menyebutkan: “Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak,” menjadi Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi:

- (1) *Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat;*
- (2) *Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum;*
- (3) *Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden;*
- (4) *Dalam hal tidak adanya pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih, dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung, dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden; dan*
- (5) *Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.*

Ketentuan Pasal 6A tersebut setidaknya menggambarkan tiga karakter pemilihan Presiden dan Wakil Presiden langsung hasil perubahan UUD 1945, yaitu:

“Pertama, partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu menjadi satu-satunya pintu masuk dalam mengajukan pasangan calon Presiden/Wakil Presiden. Kedua, tidak ada ruang bagi perseorangan untuk maju menjadi calon Presiden/Wakil Presiden. Ketiga, selain harus mendapatkan dukungan lebih dari

³¹⁸ Pasal 13 UUD NRI Tahun 1945 berbunyi ayat (2) “Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan DPR;” ayat (3) “Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR.”

³¹⁹ Pasal 14 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: “Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan DPR.”

50 persen suara pemilih, persebaran dukungan suara minimal 20 persen sekurang-kurangnya setengah jumlah provinsi menjadi persyaratan yang harus dipenuhi untuk dapat memenangkan putaran pertama pemilih (first round).³²⁰

Selain itu, periodisasi masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden telah ditentukan secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945. Dalam UUD NRI Tahun 1945, masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden dibatasi secara jelas yaitu lima tahun, sebagaimana diatur dalam Pasal 7: “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali.” Namun, ketentuan tersebut tidak secara eksplisit mengatur untuk berapa kali periode seseorang dapat menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Untuk mempertegas ketentuan yang terdapat dalam Pasal 7 UUD 1945 diubah menjadi: “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.” Dengan perubahan itu, *frase* “sesudahnya dapat dipilih kembali” dirumuskan lebih jelas menjadi “sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan.” Selain dimaksudkan untuk mencegah seseorang berkuasa terlalu lama sehingga mengarah pada penumpukan kekuasaan yang pada gilirannya menjadi tirani, penegasan ini dimaksudkan untuk mendorong terjadinya siklus kepemimpinan dan kaderisasi dapat berjalan baik.

Terkait dengan pengaturan syarat dan mekanisme pemberhentian Presiden dan Wakil Presiden di tengah masa jabatan, tidak ditentukan secara jelas dalam UUD 1945. Meskipun masa jabatan yang tetap (*fix-term*) salah satu karakter utama sistem pemerintahan presidensial, bukan berarti Presiden/Wakil Presiden tidak bisa diberhentikan di dalam masa jabatannya. Dalam teori hukum tata negara, pemberhentian Presiden/Wakil Presiden di tengah masa jabatannya disebut dengan *impeachment* atau pemakzulan. Tindakan memberhentikan Presiden tersebut dapat dikatakan sebagai upaya luar biasa untuk menerobos karakter *fix-term* dalam sistem pemerintahan presidensial. Dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden hanya dapat diberhentikan atau dimakzulkan di tengah masa jabatannya apabila ia melakukan pelanggaran hukum yang secara tegas diatur dalam Undang-Undang Dasar.

Dalam UUD 1945 sebelum amandemen, satu-satunya ketentuan dalam UUD 1945 yang mengatur kemungkinan pemberhentian Presiden di tengah masa jabatannya adalah Pasal 8 UUD 1945 yang menyebutkan: “Jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa

³²⁰ Saldi Isra., *Op.cit.*, hlm. 64-65.

jabatannya ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.” Dalam ketentuan ini tidak disebutkan secara jelas bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh Presiden. Satu-satunya alasan pemberhentian yaitu, Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR. Namun, tidak ditemukan elaborasi yang lebih jelas mengenai maksud “Presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh UUD atau oleh MPR.”

Untuk menghindari ketidakjelasan tersebut, UUD 1945 hasil perubahan membuat syarat pemberhentian yang lebih jelas sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 7A UUD NRI Tahun 1945, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul DPR dengan alasan, pertama, apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; kedua, apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat-syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Demikian pula mengenai mekanisme pemberhentian Presiden, berdasarkan ketentuan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945, DPR tidak bisa langsung mengajukan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR, tetapi dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada MK untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat DPR bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Pengajuan permintaan DPR kepada MK hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota DPR. Jika MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden, maka DPR selanjutnya mengadakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada MPR. Kemudian, dalam waktu tiga puluh hari terhitung sejak menerima usul dari DPR, MPR wajib menggelar sidang istimewa untuk memutuskan usul DPR tersebut. Keputusan MPR dilakukan dalam rapat paripurna MPR yang dihadiri sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna MPR.

Berdasarkan ketentuan Pasal 7A dan Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945 hasil perubahan sebagaimana disebutkan di atas, penjatuhan Presiden dan/atau

Wakil Presiden harus dimulai dari penilaian dan keputusan politik di DPR (*impeachment*), kemudian dilanjutkan ke pemeriksaan dan putusan hukum oleh MK (*forum privilegiatum*), lalu dikembalikan lagi ke prosedur *impeachment* (DPR meneruskan ke MPR) untuk diputuskan secara politik, apakah putusan MK itu perlu diikuti dengan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden ataukah tidak. Tepatnya, UUD 1945 menganut sistem campuran antara mekanisme *impeachment* dan mekanisme *forum privilegiatum* yakni dari *impeachment* ke *forum privilegiatum* dan kembali lagi ke *impeachment*.³²¹ Dengan *impeachment* dimaksudkan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden dijatuhkan oleh lembaga politik yang mencerminkan wakil seluruh rakyat melalui penilaian dan keputusan politik dengan syarat-syarat dan mekanisme yang ketat. Sementara *forum privilegiatum* adalah penjatuhan Presiden dan/atau Wakil Presiden melalui pengadilan khusus ketatanegaraan yang dasarnya adalah pelanggaran hukum berat yang diatur dalam Undang-Undang Dasar dengan putusan hukum pula.³²²

2.5 PARTAI POLITIK

Perkataan “partai politik” berasal dari perkataan “partai” dan “politik.” Istilah “partai” muncul sebagai salah satu perbendaharaan politik yang mengabstraksikan suatu realitas politik. Keberadaan kelompok politik hingga kemudian menjelma dan disebut dengan istilah partai politik, merupakan rangkaian proses dalam kehidupan politik. Akarnya bermula dari kelompok-kelompok sosial yang nyaris tidak memiliki bentuk tetapi keberadaannya tidak bisa dipungkiri. Kelompok-kelompok sosial tersebut kemudian dinamakan “faksi,” sehingga di awal munculnya istilah partai pada kondisi tertentu disepadankan dengan sebutan faksi. Menurut Giovanni Sartori sebagaimana dikutip oleh Firdaus, bahwa antara faksi dan partai memiliki pengertian yang dekat.³²³ Bahkan partai politik sering dianggap sebagai faksi (kelompok-kelompok yang saling bertentangan dalam partai) dan tidak dapat dipercaya. Karena itu, kemunculan partai politik sering mengalami hambatan dan keberatan.³²⁴

Salah satu bagian penting untuk menjelaskan perbedaan tersebut adalah sisa-sisa sejarah dari istilah faksi itu sendiri yang dalam banyak hal menyisakan trauma atas konflik berkepanjangan di antara faksi yang cukup menakutkan dan

³²¹ Moh. Mahfud MD, *Op.cit.*, hlm. 139.

³²² *Ibid.*, hlm. 138-139.

³²³ Firdaus, *Op.cit.*, hlm. 134.

³²⁴ Ichlasul Amal (Editor), *Teori-Teori Mutakhir Partai Politik*, Edisi Kedua (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1988), hlm. 21.

menghinakan manusia. Oleh karena itu, keberadaan terminologi “partai” secara konseptual digunakan untuk menggeser istilah “faksi” dan citra buruk yang melekat pada istilah itu. Faksi digambarkan sebagai sesuatu yang sama sekali tidak menarik, sedangkan partai tidak termasuk dalam kategori itu. Secara etimologi, istilah “*faksi*” berasal dari bahasa latin “*farere*” (kata kerja) yang berarti untuk melakukan atau untuk bertindak dan seketika “*factio*” dimaknai sebagai kelompok politik menyimpang, merusak, menakutkan, dan perbuatan mengerikan sebab akar pengertian menyangkut kesombongan, gila-gilaan, dan bengis, itu merupakan perilaku yang membahayakan. Meskipun demikian, secara tidak langsung faksi merupakan akar sosial politik.³²⁵

Memahami istilah faksi dan partai sebagai rangkaian perkembangan asosiasi sosial dengan sendirinya menegaskan bahwa kedua istilah tersebut mewakili dua kualitas berbeda dalam satu rangkaian proses atau dapat dikatakan bahwa keberadaan partai merupakan proses pematangan faksi. Atas dasar itu, partai merupakan suatu tahapan perkembangan atas faksi sehingga derajat kematangan partai lebih besar dibandingkan faksi.

Selain berdasarkan pemahaman tersebut di atas istilah “partai” juga berasal dari bahasa latin yakni “*partire*” yang berarti *divide* (membagi, memisah, dan memecah). Secara substansi, istilah tersebut juga memuat makna: bagian, pengelompokan dan pemisahan (*part*). Dalam bahasa Inggris, istilah “partai” disebut “*part*,” berarti bagian atau golongan. Kata partai menunjuk pada golongan sebagai pengelompokan masyarakat berdasarkan kesamaan tertentu seperti tujuan, ideologi, agama, bahkan kepentingan. Pengelompokan itu bentuknya adalah organisasi secara umum, yang dapat dibedakan menurut wilayah aktivitasnya, seperti organisasi kemasyarakatan, organisasi keagamaan, dan organisasi politik. Dalam perkembangannya, kata partai lebih banyak diasosiasikan untuk organisasi politik, yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.

Berdasarkan konsep partai tersebut di atas maka dapat dipahami bahwa kata partai memiliki arti yang luas dan arti sempit. Dalam arti luas, partai adalah pengelompokan masyarakat dalam suatu organisasi secara umum yang tidak terbatas pada organisasi politik; sedangkan dalam arti sempit, partai adalah partai politik yaitu organisasi masyarakat yang bergerak di bidang politik.³²⁶

Demikian pula istilah “politik” yang secara etimologis berasal dari bahasa Yunani, yaitu *polis* yang berarti kota atau komunitas secara keseluruhan.

³²⁵ *Ibid.*, hlm. 135.

³²⁶ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik dan Sistem Pemilihan Umum di Indonesia Teori, Konsep dan Isu Strategis* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2015), hlm. 9.

Pemikiran mengenai politik (*politics*) banyak dipengaruhi oleh filsuf Yunani Kuno yaitu Plato dan Aristoteles pada abad ke-5 Sebelum Masehi (SM), yang menganggap bahwa politik sebagai suatu usaha untuk mencapai masyarakat politik (*polity*) yang terbaik. Di dalam *polity* semacam itu manusia akan hidup bahagia karena memiliki peluang untuk mengembangkan bakat, bergaul dengan rasa kemasyarakatan yang akrab, dan hidup dalam suasana moralitas yang tinggi.

Menurut Miriam Budiarmo, bahwa politik (*politics*) adalah usaha menggapai kehidupan yang baik. Politik dalam bentuk yang paling baik adalah usaha mencapai suatu tatanan sosial yang baik dan berkeadilan (*Politics, at its best is a noble quest for a good order and justice*).³²⁷ Dengan demikian, politik dalam suatu negara (*state*) berkaitan dengan masalah kekuasaan (*power*), pengambilan keputusan (*decision making*), kebijakan publik (*public policy*), dan alokasi atau distribusi (*allocation or distribution*).³²⁸ Pada umumnya, politik (*politics*) adalah usaha untuk menentukan peraturan-peraturan yang dapat diterima baik oleh sebagian besar warga, untuk membawa masyarakat ke arah kehidupan bersama yang harmonis.

Dalam literatur ilmu politik ditemukan berbagai definisi atau batasan mengenai partai politik. Menurut ahli ilmu politik Giovanni Sartori mengemukakan: Partai politik adalah suatu kelompok politik yang mengikuti pemilihan umum dan melalui pemilihan umum itu, mampu menempatkan calon-calonnya untuk menduduki jabatan-jabatan publik. (*A party is any political group that present at elections, and is capable of placing through elections candidates for public office*).³²⁹ Kemudian R.H. Soltau mendefinisikan partai politik yaitu: Suatu golongan rakyat yang tersusun yang bertindak sebagai suatu kesatuan politik dan dengan penggunaan kekuasaan hak memberikan suara bertujuan untuk mengawasi pemerintah dan melaksanakan politik umum mereka.³³⁰

Selanjutnya Joseph Schumpeter menyatakan partai politik adalah:

"... is a group whose members propose to act in concert in the competitive struggle for power.... Party and machine politicians are simply the response to the fact that the electoral mass is incapable of action other than in a stampede, and they constitute an attempt to regulate political competition exactly similar to the corresponding practice of a trade association." (... adalah kelompok yang anggotanya bertindak terutama dalam hal perjuangan mencapai kekuasaan.... Partai dan para

³²⁷ Miriam Budiarmo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Edisi Revisi (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2013), hlm. 13-15.

³²⁸ *Ibid.*, hlm. 14.

³²⁹ *Ibid.*, hlm. 404-405.

³³⁰ R.H. Soltau, *Pengantar Ilmu Politik (An Introduction To Politics) II*, Penerjemah (Yogyakarta: Jajasan Badan Penerbit Gadjah Mada, 1971), hlm. 386.

*politisinya merupakan contoh sederhana bagi tanggapan atas ketidakmampuan massa memilih untuk bertindak selain dari ketidakpastian organisasinya, dan mereka secara nyata berusaha mengatur kompetisi politik layaknya praktik yang sama yang dilakukan oleh asosiasi perdagangan).*³³¹

Sementara itu, dalam preposisinya E.E. Schattscheider menyatakan “*modern democracy in unthinkable save in term of political party.*” Partai politik merupakan jantung dari demokrasi perwakilan.³³² Melalui partai politiklah sirkulasi elite dan kepemimpinan politik sebuah negara berjalan. Baik buruknya demokrasi terletak pada kualitas partai politik. Karenanya memperbaiki demokrasi tanpa menyentuh pembaruan partai politik dan sistem kepartaian adalah pembaruan yang tak esensial. Bahkan dapat dikatakan partai politik merupakan pilar yang penting dalam sistem demokrasi perwakilan yang secara periodik menyelenggarakan kegiatan pemilu.

Lebih lanjut Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih menegaskan, partai politik adalah:

*“Sekelompok anggota masyarakat yang terorganisir secara teratur berdasarkan ideologi/program di mana ada keinginan para pimpinannya untuk merebut kekuasaan negara terutama posisi eksekutif melalui cara konstitusional dan ada seleksi kepemimpinan suatu organisasi politik/masyarakat apabila memenuhi kriteria tersebut dapat dikategorikan sebagai partai politik.”*³³³

Kemudian Frank J. Sorauf mengemukakan konsep partai politik yang terdiri atas unsur-unsur:

- (1) *Mengembangkan organisasi dan mencapai tujuan melalui sarana pemilihan umum;*
- (2) *Organisasi bersifat inklusif dan mencakup berbagai kelompok masyarakat (ekstensif);*
- (3) *Perhatian utama pada panggung politik untuk mencapai tujuannya;*
- (4) *Menunjukkan stabilitas dan berkelanjutan, serta bekerja sebagai suatu kesatuan dalam pembuatan keputusan dan loyalitas dari anggota-anggotanya.*³³⁴

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2011 (UU No. 2 Tahun 2011) tentang Partai Politik, telah ditegaskan pengertian partai politik yaitu:

³³¹ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Op.cit.*, hlm. 12

³³² M. Rifqinizamy Karsayuda, *Op.cit.*, hlm. 101.

³³³ Moh. Kusnardi dan Bintang R. Saragih, *Ilmu Negara* (Jakarta: Gaya Media Pratama, 2008), hlm. 266.

³³⁴ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Op.cit.*, hlm. 13-14.

“Partai politik adalah organisasi yang bersifat nasional dan dibentuk oleh sekelompok warga negara Indonesia secara sukarela atas dasar kesamaan kehendak dan cita-cita untuk memperjuangkan dan membela kepentingan politik anggota, masyarakat, bangsa dan negara, serta memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Dari berbagai definisi partai politik yang cukup bervariasi tersebut, dapat dikemukakan bahwa partai politik adalah organisasi resmi yang didirikan atau dibentuk oleh orang-orang yang mempunyai kepentingan yang sama dengan tujuan untuk memperoleh kekuasaan atau menguasai pemerintahan dengan cara menempatkan anggotanya-anggotanya dalam pemerintahan melalui mekanisme pemilu.

Dalam ilmu hukum, partai politik merupakan asosiasi warga negara, dan karena itu dapat berstatus sebagai badan hukum (*rechts-persoon*). Akan tetapi sebagai badan hukum, partai politik tidak dapat beranggotakan badan hukum yang lain, selain hanya warga negara. Status partai politik sebagai badan hukum sangat penting dalam hubungannya dengan kedudukan partai politik sebagai subjek dalam lalu lintas badan hukum. Dalam ilmu hukum subjek hukum merupakan pembawa hak dan kewajiban dalam hubungan-hubungan hukum.³³⁵

Dalam paradigma ilmu politik, partai politik berbeda dengan gerakan (*movement*). Suatu gerakan merupakan kelompok atau golongan yang ingin mengadakan perubahan-perubahan pada lembaga-lembaga politik atau kadang-kadang malahan ingin menciptakan suatu tata masyarakat yang baru sama sekali, dengan cara-cara politik. Dibandingkan dengan partai politik, gerakan mempunyai tujuan yang lebih terbatas dan fundamental sifatnya dan kadang-kadang malahan bersifat ideologi. Orientasi ini merupakan ikatan kuat pada anggota-anggotanya dan dapat menumbuhkan identitas kelompok yang kuat. Organisasinya kurang ketat dibandingkan dengan partai politik. Berbeda dengan partai politik, gerakan ini sering tidak mengadakan nasib dalam pemilihan umum.

Partai politik juga berbeda dengan kelompok penekan (*pressure group*) atau kelompok kepentingan (*interest group*). Kelompok ini bertujuan untuk memperjuangkan suatu “kepentingan” dan mempengaruhi lembaga-lembaga politik agar mendapat keputusan yang menguntungkan atau menghindari keputusan yang merugikan. Kelompok kepentingan tidak berusaha untuk

³³⁵ Trubus Rahardiansyah P. *Pengantar Ilmu Politik Paradigma, Konsep Dasar dan Relevansinya Untuk Ilmu Hukum* (Jakarta: Universitas Trisakti, 2014), hlm. 241.

mendapatkan wakil-wakilnya dalam dewan perwakilan rakyat, melainkan cukup mempengaruhi satu atau beberapa partai di dalam atau instansi pemerintah atau Menteri yang berwenang.

Negara yang menyebut dirinya sebagai negara demokrasi, keberadaan partai politik telah menjadi ciri penting karena memiliki fungsi yang sangat strategis. Di negara demokrasi partai relatif dapat menjalankan fungsinya sesuai harkatnya pada saat kelahirannya, yakni menjadi wahana bagi warga negara untuk berpartisipasi dalam pengelolaan kehidupan bernegara dan memperjuangkan kepentingannya di hadapan penguasa. Sebaliknya di negara otoriter, partai tidak dapat menunjukkan harkatnya, tetapi lebih banyak menjalankan kehendak penguasa.³³⁶

Secara normatif, fungsi mendasar berdirinya suatu partai politik dimaksudkan untuk melembagakan nilai tertentu secara tertib dan stabil mulai dari tingkat masyarakat sipil hingga pada level negara. Struktur organisasi partai politik ditata sedemikian rupa untuk mengemban fungsi-fungsi tersebut, terutama dalam usaha memobilisasi dukungan melalui diseminasi nilai dan kepentingan yang akan diperjuangkan dalam program-program kebijakan partai. Diseminasi nilai sesungguhnya merupakan tahapan pelembagaan setelah sebelumnya terbentuk nilai baku dan stabil sebagai nilai dasar perjuangan partai.

Fungsi utama dari partai politik ialah mencari kekuasaan, mendapatkan kekuasaan dan mempertahankannya.³³⁷ Cara partai politik memperoleh kekuasaan tersebut ialah dengan turut serta ambil bagian dalam pemilu. Pemilu adalah salah satu di antara beberapa arena kompetisi partai politik untuk menentukan langkah kepada arena kompetisi berikutnya yakni pada arena legislatif dan eksekutif. Selain berfungsi sebagai sarana mengartikulasi kedaulatan rakyat dalam sistem pemerintahan demokrasi, pemilu merupakan media untuk menentukan para wakil rakyat yang akan duduk di legislatif atau parlemen. Hak partai untuk menempatkan wakilnya duduk di legislatif tentunya merupakan hasil konversi atas jumlah suara tertentu yang diperoleh dalam pemilu.

Secara garis besar fungsi partai politik dibedakan menjadi dua, yaitu fungsi internal dan fungsi eksternal.³³⁸ Dalam fungsi internal, partai politik berperan dalam pembinaan, pendidikan, pembekalan, dan pengaderan bagi anggota partai politik demi langgengnya ideologi politik yang menjadi latar belakang

³³⁶ Miriam Budiarto, *Op.cit.*, hlm. 405.

³³⁷ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Op.cit.*, hlm. 14

³³⁸ *Ibid.*, hlm. 16.

berdirinya partai politik tersebut. Dalam fungsi eksternal, partai politik terkait dengan ruang lingkup yang lebih luas yakni masyarakat, bangsa dan negara.

Dalam negara demokrasi, para ahli ilmu politik menggambarkan adanya empat fungsi partai politik, yaitu: (i) sarana komunikasi politik, (ii) sosialisasi politik (*political socialization*), (iii) sarana rekrutmen politik (*political rekrutmen*), dan (iv) pengatur konflik (*conflict management*). Menurut Yves Meny dan Andrew Knapp sebagaimana dikutip Jimly Asshiddiqie, fungsi partai politik itu mencakup fungsi (i) mobilisasi dan integrasi; (ii) sarana pembentukan pengaruh terhadap perilaku memilih (*voting patterns*); (iii) sarana rekrutmen politik; dan (iv) sarana elaborasi pilihan-pilihan kebijakan.³³⁹

Keempat fungsi partai politik tersebut satu sama lain saling berkaitan. Sebagai sarana komunikasi politik, partai politik berperan penting dalam upaya mengartikulasi kepentingan yang terdapat dalam masyarakat. Berbagai kepentingan itu diserap sebaik mungkin oleh partai politik menjadi ide, visi dan kebijakan partai politik yang bersangkutan. Setelah itu, ide dan kebijakan atau aspirasi kebijakan itu diadvokasikan sehingga diharapkan dapat mempengaruhi atau bahkan menjadi materi kebijakan kenegaraan yang resmi.

Dalam pada itu partai politik memainkan peran sebagai penghubung antara yang memerintah dan yang diperintah. Peran partai sebagai jembatan sangat penting, karena di satu pihak kebijakan pemerintah perlu dijelaskan kepada semua kelompok masyarakat, dan di lain pihak pemerintah harus tanggap terhadap tuntutan masyarakat. Dalam menjalankan fungsi inilah partai politik sering disebut sebagai perantara (*broker*) dalam suatu bursa ide-ide (*clearing house of ideas*). Kadang-kadang juga dikatakan bahwa partai politik bagi pemerintah bertindak sebagai alat pendengar, sedangkan bagi warga masyarakat sebagai penguat suara.³⁴⁰

Sebagai komunikasi politik, partai politik juga berperan penting dalam melakukan sosialisasi politik. Sosialisasi politik diartikan sebagai suatu proses yang melaluinya seseorang memperoleh sikap dan orientasi terhadap fenomena politik, yang umumnya berlaku dalam masyarakat di mana ia berada, ia adalah bagian dari proses yang menentukan sikap politik seseorang.³⁴¹ Ide, visi, dan kebijakan strategis yang menjadi pilihan partai politik dimasyarakatkan kepada konstituen untuk mendapatkan umpan balik (*feedback*) berupa dukungan dari masyarakat. Terkait dengan sosialisasi politik ini, partai juga sangat penting dalam rangka pendidikan politik. Partailah yang menjadi struktur antara yang

³³⁹ Jimly Asshiddiqie (7), hlm. 717.

³⁴⁰ Miriam Budiarjo, *Op.cit.*, hlm. 406.

³⁴¹ *Ibid*, hlm. 407.

harus memainkan peran dalam membumikan cita-cita kenegaraan dalam kesadaran kolektif masyarakat warga negara.

Sebagai sarana rekrutmen politik (*political recruitment*), pembentukan partai politik dimaksudkan untuk menjadi kendaraan yang sah dalam menyeleksi kader-kader pemimpin negara pada jenjang-jenjang dan posisi tertentu. Kader-kader itu ada yang dipilih secara langsung oleh rakyat (misalnya anggota DPR), dan ada pula yang dipilih melalui cara yang tidak langsung (misalnya anggota BPK). Tentu tidak semua jabatan dapat diisi oleh partai politik sebagai sarana rekrutmen politik. Jabatan-jabatan profesional di bidang kepegawaian, dan lain-lain yang tidak bersifat politik (*political appointment*), tidak boleh melibatkan peran partai politik. Partai politik hanya boleh terlibat dalam pengisian jabatan-jabatan yang bersifat politik, dan karena itu pengangkatan pejabatnya juga membutuhkan prosedur politik.³⁴²

Supaya tidak terjadi pencampuran, perlu dipahami perbedaan antara jabatan yang bersifat politik dengan jabatan yang bersifat teknis administratif dan profesional. Di lingkungan kementerian, hanya ada satu jabatan yang bersifat politik, yaitu Menteri; sedangkan para pembantu Menteri di lingkungan instansi yang dipimpinnya adalah pegawai negeri sipil yang tunduk kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang kepegawaian.

Sebagai sarana pengatur konflik, partai politik sangat berperan dalam rangka menyelesaikan konflik yang terjadi di masyarakat. Potensi konflik selalu ada di setiap masyarakat, apalagi masyarakat yang bersifat heterogen, apakah dari segi etnis, sosial-ekonomi, ataupun agama. Di sinilah peran partai politik diperlukan untuk membantu mengatasinya, sehingga dampak negatifnya dapat ditekan seminimal mungkin. Dengan kata lain, sebagai pengatur atau pengelola konflik (*conflict management*) partai berperan sebagai sarana agregasi kepentingan yang menyalurkan ragam kepentingan yang berbeda-beda dalam masyarakat melalui saluran kelembagaan partai politik. Karena itu, dalam kategori Yves Meny dan Andrew Knapp, fungsi pengelola konflik dapat dikaitkan dengan fungsi integrasi partai politik. Partai mengagregasikan dan mengintegrasikan beragam kepentingan itu dengan cara menyalurkannya dengan sebaik-baiknya untuk mempengaruhi kebijakan-kebijakan politik kenegaraan.³⁴³

Dalam Pasal 11 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2011 tentang Partai Politik, ditentukan secara jelas dan tegas mengenai fungsi partai politik, yaitu:

³⁴² Jimly Asshiddiqie (7), *Op.cit.*, hlm. 719.

³⁴³ *Ibid.*, hlm. 720.

“1) Sebagai sarana pendidikan politik bagi anggota dan masyarakat luas agar menjadi warga Negara Indonesia yang sadar akan hak dan kewajibannya dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; 2) Pencipta iklim yang kondusif bagi persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia untuk kesejahteraan masyarakat; 3) Penyerap, penghimpun, dan penyalur aspirasi politik masyarakat dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan negara; 4) Partisipasi politik warga negara Indonesia; dan 5) Rekrutmen politik dalam proses pengisian jabatan politik melalui mekanisme demokrasi dengan memperhatikan kesetaraan dan keadilan gender.”

Selain fungsi tersebut juga dalam UU No. 2 Tahun 2011 disebutkan tujuan partai politik baik yang secara umum maupun secara khusus. Tujuan umum partai politik adalah:

- 1) *Mewujudkan cita-cita nasional bangsa Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;*
- 2) *Menjaga dan memelihara ketubuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;*
- 3) *Mengembangkan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dengan menjunjung tinggi kedaulatan rakyat dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia; dan*
- 4) *Mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.*

Tujuan khusus partai politik adalah:

- 1) *Meningkatkan partisipasi politik anggota dan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan kegiatan politik dan pemerintahan;*
- 2) *Memperjuangkan cita-cita partai politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara; dan*
- 3) *Membangun etika dan budaya politik dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.*

Menurut Mainwaring dan Schully, bahwa demokrasi yang kuat adalah ketika ditopang oleh sistem kepartaian yang terinstitusionalkan. Dalam konteks itu, terdapat empat dimensi institusionalisasi sistem kepartaian, yaitu: pertama, stabilitas dalam kompetisi antar partai; kedua, partai dengan akar yang stabil di masyarakat; ketiga, legitimasi partai dan pemilih; keempat, aturan dan struktur stabil.³⁴⁴

Dengan institusionalisasi sistem kepartaian tersebut, para sarjana menganggap perlu kajian terkait interaksi partai politik satu dengan yang lain yang terpola dan tersistem merupakan kajian penting dalam rangka melihat

³⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 114.

derajat institusionalisasinya dalam suatu negara.³⁴⁵ Dalam kajian itu muncul klasifikasi sistem kepartaian berdasarkan jumlah partai yang dominan dalam suatu negara. Klasifikasi ini timbul dilatarbelakangi oleh kondisi rezim dan geopolitik suatu negara. Klasifikasi partai politik melahirkan tiga kategori sistem kepartaian, yaitu: sistem partai tunggal, sistem dwi-partai (*biparty system*) dan sistem multi partai (*multy party system*).³⁴⁶

Istilah sistem partai tunggal merupakan istilah yang menyangkal diri sendiri (*contradiction in terminis*) sebab suatu sistem selalu mengandung lebih dari satu bagian (*part*). Namun demikian istilah ini telah tersebar luas di kalangan masyarakat dan dipakai baik untuk partai yang benar-benar merupakan satu-satunya partai dalam suatu negara maupun untuk partai yang mempunyai kedudukan dominan di antara beberapa partai lain. Dengan kata lain, sistem partai tunggal ini mengandung dua pengertian, pertama, di dalam suatu negara memang benar-benar terdapat hanya satu partai; dan kedua, pada negara tersebut terdapat beberapa partai, namun hanya satu partai yang dominan, sementara partai yang lain hanya sebagai pelengkap saja.

Pola partai tunggal terdapat di beberapa negara antara lain di Afrika (Guinea, Mali, Pantai Gading), Kuba, dan Cina. Suasana kepartaian dinamakan non-kompetitif karena semua partai harus menerima pimpinan dari partai yang dominan, dan tidak boleh bersaing dengannya. Kecenderungan pola ini juga digunakan pada negara yang baru lepas dari kolonialisme karena pimpinannya sering dihadapkan pada masalah bagaimana mengintegrasikan berbagai golongan, daerah serta suku bangsa yang berbeda corak sosial dan pandangan hidupnya. Bila keanekaragaman sosial budaya ini tidak diatur dengan baik dikhawatirkan akan terjadi berbagai gejolak sosial politik yang menghambat berbagai upaya pelaksanaan pembangunan. Di lain pihak, kecenderungan hadirnya sistem kepartaian yang demikian juga dipicu oleh rezim ototarianis yang berkuasa di negara itu.

Sesuai dengan pola pikir negara yang baru melepaskan diri dari kolonialisme, di Indonesia pada tahun 1945 ada upaya mendirikan partai tunggal. Diharapkan partai itu akan menjadi motor perjuangan dalam mengisi tujuan nasional. Akan tetapi usaha tersebut tidak mendapat dukungan dan ditolak oleh berbagai elemen masyarakat. Penolakan ini antara lain disebabkan karena dianggap berbau fasis.

Dalam literatur ilmu politik, sistem dwi-partai diartikan sebagai dua partai besar di antara beberapa partai, yang berhasil mendominasi atau memenangkan

³⁴⁵ Miriam Budiarmo, *Op.cit.*, hlm. 415.

³⁴⁶ M. Rifqinizamy Karsayuda., *Op.cit.*, hlm. 116. Lihat juga Miriam Budiarmo, *Op.cit.*, hlm. 415-419.

dua tempat teratas dalam pemilu secara bergiliran atau bergantian, dengan demikian mempunyai kedudukan dominan. Dewasa ini hanya beberapa negara yang memakai sistem ini yaitu Amerika Serikat, Filipina, dan Selandia Baru.

Dalam sistem dwi-partai terdapat dua partai politik, yaitu partai yang berkuasa (karena menang dalam pemilu) dan partai oposisi (karena kalah dalam pemilu). Dengan demikian, jelaslah letak tanggung jawab mengenai pelaksanaan kebijakan publik. Di dalam sistem dua partai, tidak menutup kemungkinan ada partai lain, tetapi perolehan suaranya relatif kecil sehingga tingkat pengaruhnya ditentukan oleh persebaran kekuatan yang diperoleh partai lainnya. Dalam sistem ini partai yang kalah berperan sebagai pengecam utama tapi yang setia terhadap kebijakan partai yang duduk dalam pemerintahan, dengan pengertian bahwa peranan ini sewaktu-waktu dapat bergantian. Dalam persaingan memenangkan pemilu kedua partai berupaya untuk merebut dukungan orang-orang yang ada di tengah dua partai, yang sering disebut pemilih terapung (*floating vote*). Sistem dwi-partai dapat terlaksana dengan baik apabila memenuhi tiga syarat, yaitu: komposisi masyarakat bersifat homogen (*social homogeneity*), adanya konsensus kuat dalam masyarakat mengenai asas dan tujuan sosial dan politik (*political consensus*), dan adanya kontinuitas sejarah (*historical continuity*).³⁴⁷

Pada umumnya sistem dwi-partai dianggap lebih kondusif untuk terpeliharanya stabilitas karena ada perbedaan yang jelas antara partai pemerintah dan partai oposisi. Akan tetapi perlu diperhatikan bahwa dalam masyarakat yang terpolarisasi sistem dwi-partai kemungkinan dapat mempertajam perbedaan pandangan antara kedua belah pihak, karena tidak ada kelompok lain yang berada di tengah-tengah yang dapat meredakan suasana konflik.

di Indonesia pada tahun 1968 ada upaya untuk mengganti sistem multi partai yang telah berjalan lama dengan sistem dwi-partai, agar sistem ini dapat membatasi pengaruh partai-partai yang telah lama mendominasi kehidupan politik. Beberapa ekses dirasakan menghalangi lembaga eksekutif untuk menyelenggarakan pemerintahan yang baik. Akan tetapi eksperimen dwi-partai ini, sesudah diperkenalkan di beberapa wilayah, ternyata mendapat tantangan dari partai-partai yang merasa terancam eksistensinya. Akhirnya gerakan ini dihentikan pada tahun 1969.³⁴⁸

Pada umumnya suatu negara menganut atau memilih sistem multi partai karena adanya keanekaragaman budaya politik dalam masyarakat. Berbagai

³⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 417.

³⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 418.

macam perbedaan yang terdapat dalam masyarakat antara lain perbedaan antara ras, agama atau suku bangsa mendorong golongan-golongan yang ada dalam masyarakat lebih cenderung menyalurkan ikatan-ikatan terbatasnya (*primordial*) dalam satu wadah yang sempit. Dianggap bahwa pola multi partai lebih mencerminkan keanekaragaman budaya dan politik dari pada pola dwi-partai. Sistem multi partai ditemukan antara lain Indonesia, Malaysia, Australia, dan Belanda.

Menurut Blondel, sistem multi partai dapat dibagi menjadi dua jenis, yaitu: sistem multi partai dominan partai dan sistem multi partai tanpa dominan partai. Sistem multi partai dominan ditandai oleh adanya satu partai yang memiliki suara cukup dominan di antara sekian partai, tetapi dominasinya bukan karena memiliki dukungan mayoritas pemilih, tetapi lebih disebabkan oleh fragmentasi dan persebaran suara mayoritas di antara sekian partai yang memiliki dukungan relatif kecil. Selanjutnya sistem multi partai tanpa dominan partai ditandai oleh persebaran dukungan relatif merata di antara partai sehingga tidak ada partai yang cukup kuat untuk membentuk pemerintahan secara mandiri, melainkan harus dengan koalisi.³⁴⁹

Kelemahan yang tampak dalam sistem multi partai adalah lemahnya peran badan eksekutif atau pemerintah. Hal ini terjadi karena tidak ada satu partai yang cukup kuat dan dominan untuk membentuk suatu pemerintahan sendiri, sehingga terpaksa membentuk koalisi dengan partai-partai lain. Salah satu kelemahan dari koalisi adalah mengakibatkan tidak efektifnya pemerintahan karena partai yang berkoalisi harus selalu mengadakan musyawarah dan kompromi dengan mitra koalisinya, dan jika terjadi ketidakcocokan maka koalisi yang dibangun terancam bubar.

Di lain pihak, peran partai oposisi tidak jelas yang mengakibatkan kurang terlaksananya mekanisme *checks and balances* dalam pemerintahan. Partai oposisi juga terkadang ragu untuk menyatakan dirinya sebagai oposisi dalam mengontrol kebijakan pemerintah. Akibatnya partai oposisi sewaktu-waktu dapat diajak oleh partai pemerintah untuk membentuk koalisi baru dan duduk di pemerintahan. Ketika hal itu terjadi maka letak tanggung jawab partai politik menjadi tidak jelas.

2.6 PEMILIHAN UMUM

Di dalam pemerintahan yang demokratis kehadiran partai politik merupakan suatu keharusan yang tidak dapat dihindari. Dengan kehadiran

³⁴⁹ Firdaus, *Op.cit.*, hlm. 163-164.

partai politik sebagai ciri suatu pemerintahan yang demokratis, maka langkah selanjutnya diperlukan sarana demokrasi lainnya yaitu diselenggarakannya pemilihan umum. Di sini kedaulatan rakyat berperan untuk menentukan suatu pemerintahan dari rakyat, diselenggarakan oleh rakyat dan untuk kepentingan dan memenuhi tujuan seluruh rakyat.

Sesuai dengan paham kedaulatan rakyat atau demokrasi, keikutsertaan rakyat dalam pemilu adalah hak yang tidak dapat ditiadakan atau dikurangi, kecuali atas aturan yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam kedaulatan rakyat dengan sistem perwakilan atau demokrasi biasa juga disebut sistem demokrasi perwakilan (*representative democracy*) atau demokrasi tidak langsung (*indirect democracy*).³⁵⁰ Di dalam praktik, yang menjalankan kedaulatan rakyat itu adalah wakil-wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat yang disebut parlemen atau legislatif. Para wakil rakyat itu bertindak atas nama rakyat, dan wakil-wakil rakyat itulah yang menentukan corak dan cara kerjanya pemerintahan, serta tujuan apa yang hendak dicapai baik dalam jangka panjang maupun dalam jangka pendek. Agar para wakil rakyat benar-benar dapat bertindak atas nama rakyat, maka wakil-wakil rakyat itu harus ditentukan sendiri oleh rakyat, yaitu melalui pemilu (*general election*). Dengan demikian, pemilu itu tidak lain merupakan cara yang diselenggarakan untuk memilih para wakil rakyat secara demokratis.

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, bahwa “Kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar. Makna dari “kedaulatan berada di tangan rakyat” yaitu rakyat memiliki kedaulatan, tanggung jawab, hak dan kewajiban untuk secara demokratis memilih pemimpin yang akan membentuk pemerintahan guna mengurus dan melayani seluruh lapisan masyarakat, serta memilih wakil rakyat untuk mengawasi jalannya pemerintahan.³⁵¹

Sejalan dengan makna kedaulatan rakyat yang terkandung dalam UUD NRI Tahun 1945 tersebut, maka di dalam Pasal 1 angka 1 UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, disebutkan:

“Pemilihan Umum adalah sarana kedaulatan rakyat untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat, anggota Dewan Perwakilan Daerah, Presiden dan

³⁵⁰ Menurut David Beetham & Kevin Boyle, ada banyak alasan mengapa demokrasi harus dijunjung tinggi: *Pertama*, Kesenjangan sebagai warga negara; *Kedua*, Memenuhi kebutuhan-kebutuhan umum; *Ketiga*, Pluralisme dan kompromi; *Keempat*, Menjamin hak-hak dasar; dan *Kelima*, pembaharuan kehidupan sosial. David Beetham & Kevin Boyle, *Demokrasi 80 Tanya-Jawab*, Diterjemahkan oleh Bern Hidayat (Yogyakarta: Kanisius, 2000), hlm. 21-24.

³⁵¹ Lihat Penjelasan UU No. 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Lembaran Negara RI No. 182 Tahun 2017, Tambahan Lembaran Negara RI No. 6109 Tahun 2017.

Wakil Presiden, dan untuk memilih anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.”

Menurut Pratikno, pemerintahan efektif bukan saja yang demokratis, akan tetapi juga diikuti dengan *Govern Ability* atau kemampuan pemerintahan dalam membangun dan mengurus bangsanya. Karena itu, studi politik dalam pemerintahan harus bergeser dengan tidak lagi meributkan seberapa tinggi derajat demokrasi tetapi seberapa bisa demokrasi tersebut menopang pemerintahan yang efektif, menghasilkan hak-hak politik, sosial, dan ekonomi, serta martabat bangsa yang berdaulat.³⁵² Kemudian Bintang R. Saragih mengatakan, bahwa kadar demokrasi yang dianut oleh suatu negara diukur dengan pemilu. Lebih lanjut dikatakan: Yang diselenggarakan oleh negara tersebut, apakah pemilu yang diselenggarakan berlangsung bebas dan rahasia, apakah lembaga perwakilan negara tersebut melalui pemilu atau tidak. Apakah anggota lembaga perwakilan negara tersebut lebih banyak yang dipilih melalui pemilu atau tidak.³⁵³

Pemilu merupakan suatu sarana bagi masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam memberi suaranya guna memilih wakil rakyat, serta merupakan bukti adanya upaya untuk mewujudkan demokrasi. Pemilu dapat diartikan sebagai suatu lembaga sekaligus praktik politik yang memungkinkan untuk terbentuknya suatu pemerintahan perwakilan (*representative government*). Pemilu juga disebut dengan arena “*political market*” yang berarti bahwa pemilu menjadi tempat dan individu/masyarakat untuk berinteraksi dan melakukan kontrak sosial dengan para peserta pemilu.³⁵⁴

Sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie, bahwa tujuan penyelenggaraan pemilu yaitu: untuk memungkinkan terjadinya peralihan kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai, untuk memungkinkan terjadinya pergantian pejabat yang akan mewakili kepentingan rakyat di lembaga perwakilan, untuk melaksanakan prinsip kedaulatan rakyat, dan untuk melaksanakan prinsip hak-hak asasi warga negara. Dari tujuan tersebut dapat dideskripsikan bahwa peralihan atau pergantian kepemimpinan pemerintahan secara tertib dan damai harus dipandang sebagai sesuatu yang niscaya untuk memelihara amanah yang terdapat dalam setiap kekuasaan itu sendiri. Jabatan

³⁵² Dikutip dari Agus Riwanto, *Op.cit.*, hlm. 78.

³⁵³ Bintang R. Saragih, *Sistem Pemerintahan dan Lembaga Perwakilan di Indonesia* (Jakarta: Printis Press, 1985), hlm. 140.

³⁵⁴ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Op.cit.*, hlm. 51.

pada dasarnya adalah amanah yang berisi beban tanggung jawab. Oleh karena itu, seseorang tidak boleh duduk di suatu jabatan tanpa ada kepastian batasnya untuk dilakukan pergantian. Tanpa siklus kekuasaan yang dinamis, kekuasaan itu dapat mengeras menjadi sumber malapetaka. Sebab, dalam setiap jabatan, dalam dirinya selalu ada kekuasaan yang cenderung berkembang menjadi sumber kesewenang-wenangan.

Di Negara-negara demokrasi, pergantian pejabat pemerintahan legislatif dan eksekutif ditentukan secara langsung oleh rakyat, yaitu melalui pemilu (*general election*) yang dilaksanakan secara periodik. di Indonesia, pemilu tidak saja memilih wakil rakyat yang duduk di lembaga perwakilan rakyat atau legislatif, tetapi para pemimpin pemerintahan yang menduduki jabatan eksekutif. Untuk kekuasaan legislatif, para wakil rakyat itu ada yang duduk di DPR, DPD, dan ada pula yang duduk di DPRD, baik ditingkat provinsi ataupun di tingkat kabupaten dan kota. Di cabang kekuasaan eksekutif, para pemimpin yang dipilih secara langsung oleh rakyat adalah Presiden dan Wakil Presiden, Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Wali Kota dan Wakil Wali Kota. Dengan adanya pemilu yang teratur dan berkala, maka pergantian para pejabat yang ada di cabang legislatif dan eksekutif dapat terselenggara secara teratur dan berkala.

Pemilu juga disebut bertujuan untuk memungkinkan terjadinya peralihan pemerintahan dan pergantian pejabat negara yang diangkat melalui pemilu (*elected public officials*). Dalam hal ini, yang dimaksud dengan memungkinkan bukan berarti setiap kali dilaksanakan pemilu secara mutlak harus berakibat terjadinya pergantian pemerintahan atau pejabat negara. Pengertian “memungkinkan” dalam hal ini adalah pemilu itu harus membuka kesempatan sama untuk menang atau kalah bagi setiap peserta pemilu itu. Pemilu yang demikian hanya dapat terjadi apabila benar-benar dilaksanakan dengan jujur dan adil.

Menurut Aurel Croissant, bahwa tujuan pemilu ada 3 (tiga) yaitu:

“(i) keterwakilan politik (political representation), dalam arti kelompok-kelompok dalam masyarakat dapat terwakili dalam parlemen, baik dari aspek geografis, fungsional dan deskriptif; (ii) integrasi politik (political integration), yakni stabilitas politik dapat terjadi karena adanya kesepahaman antara partai politik dan masyarakat terhadap partai politik sehingga konflik politik dapat direm secara efektif lewat lembaga perwakilan; (iii) membantu terbentuknya pemerintahan yang efektif (effective government), yakni adanya jaminan pada

*stabilitas pemerintahan dan kemampuan pemerintah dalam menjalankan roda pemerintah.*³⁵⁵

Ketiga tujuan pemilu itu tidak mungkin dapat terwujud secara keseluruhan dalam waktu bersamaan dalam pemilu. Oleh karena itu, perlu memprioritaskan tujuan pemilu dengan mengambil satu atau dua dari prioritas itu. Dengan demikian, makna pemilu dapat dirasakan oleh masyarakat dalam rangka untuk mewujudkan akomodasi hak-hak sipil dan politik serta berpendapat dalam pengelolaan pemerintahan.

Kemudian Ramlan Surbakti menyebutkan tujuan pemilu, yaitu:

*“Pertama, sebagai mekanisme untuk menyeleksi para pemimpin pemerintahan dan alternatif kebijakan umum (public policy) dalam demokrasi; Kedua, pemilu juga dapat dikatakan sebagai mekanisme memindahkan konflik kepentingan dari masyarakat kepada badan-badan perwakilan rakyat melalui wakil-wakil rakyat yang terpilih atau melalui partai-partai yang memenangkan kursi sehingga integritas masyarakat tetap terjamin; Ketiga, pemilu merupakan sarana memobilisasikan dan/atau menggalang dukungan rakyat terhadap negara dan pemerintahan dengan jalan ikut serta dalam proses politik.”*³⁵⁶

Oleh karena pemilu adalah salah satu cara untuk menentukan para wakil rakyat yang akan duduk di legislatif, maka dengan sendirinya terdapat berbagai sistem pemilu. Sistem pemilu berbeda satu sama lain, tergantung dari sudut mana hal itu dilihat. Dari sudut kepentingan rakyat, apakah rakyat dipandang sebagai individu yang bebas untuk menentukan pilihannya, dan sekaligus mencalonkan dirinya sebagai calon wakil rakyat, atau apakah rakyat hanya dipandang sebagai anggota kelompok yang sama sekali tidak berhak menentukan siapa yang akan menjadi wakilnya di lembaga perwakilan rakyat, atau juga tidak berhak untuk mencalonkan diri sebagai wakil rakyat.

Pada umumnya anggota-anggota partai politik duduk di lembaga perwakilan rakyat melalui pemilu. Akan tetapi karena masih ada kelompok fungsional dalam masyarakat yang dibutuhkan duduk di lembaga perwakilan, maka dikenal cara pengangkatan atau penunjukan oleh organisasi fungsional atau perwakilan etnis atau daerah. Sehubungan dengan itu, maka cara yang biasa dianut untuk mengisi keanggotaan lembaga perwakilan adalah melalui: pengangkatan (penunjukan) atau disebut sistem pemilihan organis; dan pemilu yang biasa disebut sistem pemilihan mekanis.³⁵⁷ Pelaksanaan kedua sistem

³⁵⁵ Agus Riwanto, *Op.cit.*, hlm. 1-2.

³⁵⁶ Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Op.cit.*, hlm. 55-56.

³⁵⁷ Bintan R. Saragih, *Op.cit.*, hlm. 141.

tersebut tidak sama di semua negara, biasanya selalu disesuaikan dengan situasi dan kondisi politik masing-masing negara.

Dalam sistem pemilihan organis, rakyat dianggap sebagai individu-individu yang bergabung dalam beberapa persekutuan-persekutuan hidup (organisasi) baik itu berdasarkan hubungan genealogis, lapisan sosial, profesi, keahlian maupun keturunan. Persekutuan inilah sebagai pengendali hak pilih untuk menunjuk wakilnya duduk di lembaga perwakilan rakyat sesuai dengan jumlah yang ditentukan dalam konstitusi atau peraturan perundang-undangan. Prosedurnya biasanya melalui pengangkatan, sehingga sifat perwakilan yang dihasilkan adalah perwakilan fungsional.³⁵⁸

Sementara dalam sistem pemilihan mekanis, rakyat dipandang sebagai massa individu-individu yang berdiri sendiri, dan rakyat inilah sebagai pengendali hak pilih, di mana tiap satu orang mempunyai satu suara. Dalam sistem pemilihan mekanis, partai-partai politiklah yang mengorganisasikan pemilih-pemilih dan memimpin pemilih berdasarkan sistem dua partai ataupun multi partai menurut paham liberalisme dan sosialisme, ataupun sistem satu partai menurut paham komunisme. Sifat perwakilan yang dihasilkan adalah perwakilan politik. Dalam sistem mekanis, lembaga perwakilan rakyat merupakan lembaga perwakilan umum rakyat seluruhnya. Sedangkan menurut sistem organis, lembaga perwakilan rakyat itu mencerminkan perwakilan kepentingan-kepentingan khusus persekutuan-persekutuan hidup itu masing-masing. Dalam bentuknya yang paling ekstrem, sistem mekanis menghasilkan parlemen, sedangkan sistem organis menghasilkan dewan korporasi. Kedua sistem ini sering dikombinasikan dalam struktur parlemen dua kamar (*bikameral*), yaitu di negara-negara yang mengenal sistem parlemen *bicameral*.³⁵⁹ Sistem yang lebih umum dipergunakan adalah sistem pemilihan mekanis, yang biasanya dilaksanakan dengan dua cara, yaitu: 1) Sistem perwakilan distrik/mayoritas (*single member constituency*); dan 2) Sistem perwakilan berimbang atau sistem proporsional (*multy member constituency*).³⁶⁰

Dalam sistem perwakilan distrik, wilayah negara dibagi-bagi dalam daerah pemilihan yang disebut distrik-distrik atau daerah-daerah pemilihan yang jumlahnya sama dengan jumlah anggota badan perwakilan rakyat. Misalnya, di badan perwakilan rakyat ada 500 kursi, maka wilayah negara akan dibagi menjadi 500 distrik atau daerah pemilihan. Artinya, setiap distrik atau daerah pemilihan diwakili oleh satu orang yang memperoleh suara mayoritas. Misalnya,

³⁵⁸ I Gede Yusa, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD 1945* (Malang: Setara, 2016), hlm. 243.

³⁵⁹ Jimly Asshiddiqie (3), *Op.cit.*, hlm. 180. Lihat Juga Miriam Budiarto, *Op.cit.*, hlm. 462.

³⁶⁰ Jimly Asshiddiqie., *Op.cit.*, hlm. 181.

dalam setiap distrik, jumlah pemilih adalah 100 orang, dan jumlah calon yang adalah 5 orang dengan perolehan suara masing-masing A = 40, B = 35, C = 15, D = 7, E = 3, maka yang mewakili distrik adalah A dengan suara mayoritas di antara para calon yang lain.³⁶¹

Di samping itu, terdapat beberapa dampak dalam sistem perwakilan distrik, yakni:

- 1) *Orang yang dipilih belum tentu mewakili suara mayoritas dari wilayah distrik itu, terutama bila calon yang dipilih lebih dari dua orang. Oleh karena itu, bilamana dianut sistem pemilihan distrik, maka lambat laun akan mendorong lahirnya sistem dvi-partai dalam negara, karena partai-partai politik kecil akan sangat kebilangan harapan untuk mendudukkan wakilnya di badan perwakilan rakyat.*
- 2) *Biasanya, orang yang terpilih itu pasti sangat dikenal dan memiliki hubungan yang sangat dekat dengan pemilihnya, sehingga ia akan dituntut memperjuangkan aspirasi pemilihnya, sehingga kemungkinan akan ada akibat bahwa si wakil hanya memperjuangkan kepentingan daerahnya dan kurang memperhatikan kepentingan nasional.³⁶²*

Sementara itu, dalam sistem perwakilan berimbang atau proporsional, persentase kursi di lembaga perwakilan rakyat dibagikan kepada tiap-tiap partai politik, berdasarkan persentase jumlah suara yang diperoleh tiap-tiap partai politik. Perolehan suara partai politik dihitung secara nasional dan dibagi berdasarkan persentase suara. Contohnya, jumlah suara pemilih yang sah adalah 4.000.000, sementara jumlah kursi yang diperebutkan adalah 400 kursi, maka nilai sebuah kursi adalah 10.000 pemilih.

Secara umum, dampak yang timbul dari sistem pemilihan berimbang atau proporsional yakni:

- 1) *Setiap suara di wilayah pemilihan tetap dihitung secara nasional, sehingga tidak ada suara yang hilang;*
- 2) *Sistem ini disukai oleh partai-partai kecil, karena masih ada harapan kemungkinan dapat merebut kursi di lembaga perwakilan rakyat, sehingga sistem pemilihan proporsional cenderung mendorong tumbuhnya sistem multi partai; dan*
- 3) *Rakyat bukan memilih orang, melainkan partai politik. Sementara sistem distrik rakyat memilih orang.³⁶³*


Walaupun jumlah kursi untuk suatu pemilihan ditentukan sesuai dengan jumlah penduduk yang boleh mengikuti pemilihan, dan ditentukan pula bahwa

³⁶¹ I Gede Yusa, *Op.cit.*, hlm. 244.

³⁶² *Ibid.*

³⁶³ *Ibid.*, hlm. 245.

setiap kursi membutuhkan suara dalam jumlah tertentu, namun apabila ternyata tidak semua penduduk memberikan suara atau ada sebagian yang tidak sah, maka persentase untuk satu kursi juga menjadi berubah. Oleh karena itu, sistem proporsional ini dikenal agak rumit cara perhitungannya. Bahkan sistem ini dapat dilaksanakan dengan berbagai variasi yang berbeda-beda.



BAB III

PRAKTIK PEMBENTUKAN DAN PENGISIAN MENTERI-MENTERI DALAM UUD YANG PERNAH BERLAKU DAN SEKARANG BERLAKU

Negara sebagai organisasi kekuasaan mempunyai fungsi atau tugas, yaitu fungsi *diplomatic*, fungsi *defencie*, fungsi *financie*, fungsi *justicie* dan fungsi *policie*. Jika dibandingkan dengan keadaan sekarang fungsi-fungsi tersebut hampir sama dengan departemen-departemen. ³⁶⁴ Departemen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia disebut juga kementerian. Kementerian mempunyai fungsi menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan negara.

Keberadaan fungsi-fungsi negara tersebut diperkenalkan pertama kali di Perancis pada abad ke-17, yang kemudian oleh John Locke membagi fungsi negara menjadi tiga yaitu: pertama, fungsi legislatif untuk membentuk undang-undang; kedua, fungsi eksekutif untuk melaksanakan undang-undang dan mengadili; ketiga, fungsi federatif untuk mengurus urusan luar negeri, urusan perang dan damai. Pemikiran Jhon Locke ini pada gilirannya memberikan inspirasi dan mengilhami Montesquieu dengan mengemukakan tiga fungsi negara, yaitu: *Pertama*, fungsi legislatif, sebagai fungsi membentuk undang-undang; *Kedua*, fungsi eksekutif, sebagai fungsi melaksanakan undang-undang; dan *Ketiga*, fungsi yudikatif, sebagai fungsi mengadili. Montesquieu mengatakan, bahwa fungsi federatif dimasukkan menjadi satu dengan fungsi eksekutif, sedangkan fungsi mengadili dijadikan fungsi yang berdiri sendiri. Ketiga fungsi negara ini dikenal dengan ajaran *Trias Politica*, di mana dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut secara proporsional, diperlukan organ atau badan yang berbeda dan terpisah, yaitu legislatif untuk menjalankan fungsi legislasi,

³⁶⁴ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Op.cit.*, hlm. 221.

eksekutif untuk menjalankan fungsi pemerintahan, dan yudikatif untuk menjalankan fungsi mengadili.

Kemudian C. van Vollenhoven menambahkan fungsi negara keempat yaitu *politie*, yang bertugas menjaga tata tertib dan mengawasi supaya semua cabang pemerintahan dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Dengan demikian, cabang-cabang kekuasaan dalam negara dapat dibagi menjadi empat fungsi atau disebut “catur praja,” yaitu: *Pertama*, fungsi *regeling* (legislatif); *Kedua*, fungsi *bestuur* (eksekutif); *Ketiga*, fungsi *rechtspraak* (yudikatif); dan *Keempat*, fungsi *politie* (polisi).³⁶⁵

Oleh karena ajaran *Trias Politica* sulit dilaksanakan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, dan untuk mengatasi itu, kemudian Goodnow mengatakan, sebenarnya semua aktivitas yang dilakukan oleh penguasa pada dasarnya hanya meliputi dua bidang yang berbeda atau disebut “dwipraja” (*dichotomy*), yaitu: pertama, *policy making*, dan kedua, *policy executing*. *Policy making* adalah kebijaksanaan negara untuk waktu tertentu bagi seluruh masyarakat, sedangkan *policy executing* merupakan kebijaksanaan yang harus dilaksanakan untuk tercapainya *policy making*.³⁶⁶ Kedua bidang tugas ini berhubungan erat satu sama lain yang dilaksanakan dalam dua tahap. Tahap pertama, menentukan arah apa yang harus ditempuh oleh negara, dinamakan bidang politik, sedangkan tahap kedua, merupakan pelaksanaan dari kebijaksanaan yang sudah diputuskan dalam bidang politik itu, atau disebut bidang pemerintahan.

Untuk melaksanakan fungsi negara dibentuk alat-alat perlengkapan negara, dan alat perlengkapan negara yang paling tua dalam sejarah penyelenggaraan negara adalah lembaga eksekutif yang tercermin dalam diri seorang Raja atau Ratu. Raja menjalankan semua fungsi negara secara mutlak atau absolut, sehingga dikenal dengan sebutan *monarchi absolut*. Dalam menjalankan semua kekuasaan itu Raja atau Ratu dibantu oleh panglima sebagai pimpinan tentara untuk menjaga ketertiban dan menaklukkan negara-negara lain; para pejabat keuangan untuk memimpin pemungutan pajak dari rakyat dan mengatur perekonomian negara; pejabat pengadilan atau hakim-hakim untuk mengadili anggota masyarakat yang melanggar ketertiban atau yang tidak membayar pajak, dan sebagainya. Dalam perkembangannya, para pembantu Raja tersebut kemudian berubah menjadi semacam menteri-menteri, dan ketua dari menteri-menteri ini disebut Perdana Menteri.³⁶⁷

³⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 222-223. Lihat juga E. Utrecht, *Op.cit.*, hlm. 31-32.

³⁶⁶ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Op.cit.*, hlm. 223.

³⁶⁷ *Ibid.*, hlm. 241.

Menteri-menteri yang dalam sistem ketatanegaraan modern disebut kabinet atau dewan menteri yaitu himpunan orang yang bekerja sebagai pembantu Presiden dalam menjalankan pemerintahan dan pelayanan umum. Pada mulanya kabinet dibentuk sebagai dewan pelayan rahasia ataupun dewan pelaksana perintah Raja dalam menjalankan pemerintahan negara. Di bawah kekuasaan William I dibentuk *The Great Council* untuk membantu Raja menjalankan kekuasaan. Sir Ivor Jennings mengatakan: “*The cabinet has been described as such of Her Majesty’s confidential servant as are of privy council.*” Menurut Jennings, Kabinet Inggris layaknya suatu dewan direktur kerajaan Inggris, termasuk seluruh bagian *commonwealth* yang tidak memiliki pemerintahan sendiri.³⁶⁸

Istilah “kabinet” berasal dari bahasa Perancis “*cabinet*” yang artinya sekelompok ahli yang bekerja sebagai penasihat yang membantu kepentingan Raja.³⁶⁹ Negara yang dianggap pertama sekali menggunakan istilah kabinet adalah Perancis pada abad ke-17, yang kemudian diikuti oleh negara Inggris sekitar abad ke-18, di mana Perancis dan Inggris pada saat itu dipimpin *monarchi absolut*. Raja sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan memegang kekuasaan yang tak terbatas. Namun, setelah *monarchi absolut* berubah menjadi *monarchi konstitusional* atau kekuasaan Raja telah dibatasi oleh konstitusi, kedudukan dan tugas penasihat dan pembantu Raja tidak lagi bertanggung jawab kepada Raja, melainkan kepada parlemen.

Pada awalnya, Perancis dan Inggris membentuk kabinetnya bukan kabinet parlementer karena belum ada parlemen, melainkan kabinet eksekutif Raja atau istilah sekarang kabinet presidensial.³⁷⁰ Akan tetapi dengan perubahan *monarchi absolut* kepada *monarchi konstitusional*, di mana rakyat mulai berperan dalam pemerintahan, berkembanglah jenis dan macam kabinet menjadi kabinet presidensial dan kabinet parlementer serta kabinet kombinasi antara presidensial dan parlementer. Dengan demikian, dalam mempelajari badan eksekutif di negara-negara demokratis dapat dilihat adanya dua macam eksekutif yaitu menurut sistem parlementer, dan menurut sistem presidensial. Sekalipun demikian, dalam mengadakan pengelompokan ini hendaknya diingat bahwa dalam setiap kelompok terdapat beberapa variasi.³⁷¹ Dalam literatur dinyatakan, Amerika Serikat tidak saja merupakan tanah kelahiran sistem presidensial, tetapi juga contoh ideal karena memenuhi hampir semua kriteria

³⁶⁸ Abdul Ghoffar, *Op.cit.*, hlm. 53-54. Negara Australia, Kanada, dan New Zealand merupakan bagian dari *system commonwealth* dengan Inggris sebagai negara induk. *Ibid*, hlm. 56.

³⁶⁹ Miftah Thoha, *Harian Kompas*, 18 Mei 2016, hlm. 7.

³⁷⁰ *Ibid*.

³⁷¹ Miriam Budiarjo, *Op.cit.*, hlm. 297.

yang ada dalam sistem pemerintahan presidensial.³⁷² Sedangkan Negara Inggris dianggap sebagai tempat lahirnya sistem pemerintahan parlementer.³⁷³

Dalam sistem parlementer dengan *parliamentary executive*, badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu-sama lain. Kabinet sebagai bagian dari badan eksekutif yang bertanggung jawab, diharapkan mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang mendukungnya, dan jatuh banggunya kabinet bergantung pada dukungan badan legislatif. Kabinet semacam ini disebut kabinet parlementer. Sedangkan dalam sistem presidensial dengan *fixed executive* atau *non-parliamentary executive*, kelangsungan hidup badan eksekutif tidak tergantung pada badan legislatif, dan badan eksekutif mempunyai masa jabatan tertentu. Kebebasan badan eksekutif terhadap badan legislatif mengakibatkan kedudukan badan eksekutif lebih kuat dalam menghadapi badan legislatif. Lagi pula menteri-menteri dalam kabinet presidensial dapat dipilih menurut kebijaksanaan Presiden sendiri tanpa menghiraukan tuntutan-tuntutan partai politik. Dengan demikian, pilihan Presiden dapat didasarkan atas keahlian serta faktor-faktor lain yang dianggap penting.

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, eksistensi menteri-menteri negara sebagai lembaga negara pembantu Presiden, tergambar jelas dalam rumusan konstitusi atau Undang-Undang Dasar yang pernah berlaku dan sekarang berlaku. Dalam UUD 1945 sebelum amandemen Pasal 17 hanya terdiri atas tiga ayat, yaitu: (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh Presiden; dan (3) menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan. Ketentuan ini menggambarkan, bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial. Setelah amandemen ketentuan Pasal 17 UUD 1945 disempurnakan dan adanya penambahan ayat (4) sehingga berbunyi: ayat (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan; (4) Pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Secara historis, ide atau gagasan membentuk sistem pemerintahan sendiri sebagaimana yang dikehendaki oleh perumus UUD 1945 menimbulkan perdebatan di antara para ahli dan peneliti ketatanegaraan Indonesia. Dari perdebatan yang ada sistem pemerintahan sendiri yang diinginkan perumus UUD 1945 memunculkan berbagai variasi di sekitar sistem pemerintahan

³⁷² Saldi Isra (1), *Op.cit.*, hlm. 31.

³⁷³ *Ibid.*, hlm. 26

presidensial, meskipun secara terbatas ditemukan anasir sistem pemerintahan parlementer. Walaupun anggota BPUPK cenderung menolak sistem parlementer, tetapi tidak ditemukan pembahasan yang secara eksplisit menerima sistem pemerintahan presidensial. Dalam hal ini pandangan Soepomo yang eksplisit mengatakan, Indonesia merdeka memerlukan pembentukan pemerintahan yang kuat. Meskipun hanya menyebut Presiden sistem, dengan mengambil sistem pemerintahan yang digunakan di Amerika Serikat, maka yang dimaksud Soepomo adalah sistem pemerintahan presidensial.

Berdasarkan UUD 1945 yang telah ditetapkan oleh PPKI sebagai hukum dasar tertulis, praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hal pembentukan kabinet diawali dengan penetapan Departemen oleh PPKI pada tanggal 19 Agustus 1945. Adapun pemerintahan Republik Indonesia terdiri atas 12 Departemen dan untuk memimpin departemen tersebut, kemudian ditetapkan personalia aparatur negara di pusat dan daerah-daerah.³⁷⁴ Kabinet ini dilantik tanggal 2 September 1945, sebagai kabinet presidensial yang dipimpin langsung oleh Presiden. Sebelumnya, pada tanggal 18 Agustus 1945, PPKI telah memilih secara aklamasi Ir. Soekarno sebagai Presiden dan Drs. Moh. Hatta sebagai Wakil Presiden Republik Indonesia.

Selanjutnya, untuk memahami sejarah kementerian dan menteri-menteri negara di Indonesia akan diuraikan lebih lanjut melalui periodisasi berlakunya konstitusi atau Undang-Undang Dasar, yaitu: Periode 1945 Pasca Kemerdekaan (18 Agustus 1945-27 Desember 1949), Periode Konstitusi RIS (27 Desember 1945-17 Agustus 1950), Periode UUDS (17 Agustus 1950-5 Juli 1959), dan Periode Berlakunya Kembali UUD 1945.

3.1 PERIODE 1945 PASCA KEMERDEKAAN (18 AGUSTUS 1945-27 DESEMBER 1949)

Sejak ditetapkannya UUD 1945³⁷⁵ oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945, maka sejak saat itulah berlaku Undang-Undang Dasar tersebut menjadi Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sesuai dengan asas negara hukum (*rechtsstaat*), keberadaan UUD 1945 merupakan hukum dasar tertulis yang tertinggi dalam sistem ketatanegaraan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan negara

³⁷⁴ Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, 1983, hlm. 2-3.

³⁷⁵ Sebagai Konstitusi Proklamasi, *Undang-Undang Dasar Ini Pertama Kali Diundangkan Dalam Berita Republik Indonesia Tahun II No. 7*, tanggal 15 Februari 1946.

akan didasarkan kepada ketentuan-ketentuan yang terkandung di dalam UUD 1945.

Dalam Bab III UUD 1945 diatur mengenai kekuasaan pemerintahan negara, dengan judul “Kekuasaan Pemerintahan Negara” yang memuat 12 Pasal, mulai dari Pasal 4 sampai Pasal 15. Berkaitan dengan itu dalam Bab V UUD 1945 terdapat ketentuan tentang “Kementerian Negara” yang memuat Pasal 17 terdiri atas 3 ayat. Kemudian setelah UUD 1945 dimasukkan dalam Berita Republik Indonesia Tahun II No. 7 tahun 1946, termasuk Penjelasan UUD 1945, maka terdapat juga Penjelasan Umum tentang “Sistem Pemerintahan Negara.”

Dilihat dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945, bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Kemudian Penjelasan Pasal 4 menyebutkan, Presiden ialah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara. Apakah dengan demikian kekuasaan pemerintahan negara dalam UUD 1945 ini sama pengertiannya dengan kekuasaan eksekutif menurut Montesquieu? Sri Soemantri berpendapat, UUD 1945 tidak mengenal adanya pemisahan kekuasaan dan berbeda dengan teori *Trias Politica* yang dikemukakan Montesquieu.³⁷⁶ Meskipun ditentukan dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 Presiden memegang kekuasaan pemerintahan, namun hal ini bukan berarti Presiden tidak mempunyai kekuasaan lain.

Dalam pada itu Jimly Asshiddiqie mengatakan, perumusan judul Bab III tentang “Kekuasaan Pemerintahan Negara” yang menggunakan istilah “pemerintahan” tetapi isinya hanya berkenaan dengan kekuasaan Presiden saja. Oleh karena itu, dapat dinyatakan bahwa pengertian kata “pemerintahan” dalam Bab III UUD 1945 itu mengandung arti sebagai proses atau mekanisme pemerintahan.³⁷⁷ Menurut Jimly Asshiddiqie, bahwa

“Kata ‘pemerintahan’ itu sendiri memang lazim dipahami dalam dua pengertian, yaitu (i) sebagai proses penyelenggaraan fungsi pemerintahan, dan (ii) sebagai sistem penyelenggaraan fungsi eksekutif dan legislatif dalam makna gabungan. Pengertian pertama biasanya dipahami dalam konteks yang terbatas dalam fungsi eksekutif saja, sedangkan pengertian yang kedua dipahami dalam konteks yang lebih luas. Jika penggunaan kata-kata pemerintah dan pemerintahan itu konsisten dalam UUD 1945, tentu harus dibedakan dengan konsisten apakah (i) kata ‘pemerintah’ itu dipakai untuk menggambarkan makna yang lebih luas dari sekedar Pemerintah dalam arti eksekutif belaka atau (ii) kata ‘pemerintahan’ itu hanya dimaknai untuk menggambarkan suatu proses penyelenggaraan pemerintahan eksekutif saja. Dengan demikian, UUD saja sebagai hukum yang

³⁷⁶ Sri Soemantri (1), *Op.cit.*, hlm. 115.

³⁷⁷ Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan* (8) (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 76.

paling tinggi tidak konsisten menggunakan perkataan ‘pemerintah’ dan ‘pemerintahan’ itu, tentu peraturan yang lebih rendah mengikuti saja yang berlaku dalam rumusan hukum tertinggi.”³⁷⁸

Pengungkapan pengertian dan ruang lingkup kekuasaan pemerintahan negara tidak terbatas hanya yang diatur dalam Bab III UUD 1945, tetapi menjangkau juga ketentuan di luar Bab III UUD 1945. Kekuasaan pemerintahan negara yang dimaksudkan dalam Bab III UUD 1945 hanya meliputi kekuasaan yang dilakukan oleh Presiden dan dibantu oleh Wakil Presiden, tidak termasuk kekuasaan yang dilakukan oleh menteri-menteri negara, karena rumusan pasal-pasal dalam Bab III UUD 1945 tidak menyebutkan kementerian negara. Kementerian negara ditempatkan dalam bab tersendiri, yaitu Bab V UUD 1945. Hal ini berarti, bahwa berdasarkan UUD 1945 maka eksekutif yang dimaksud adalah Presiden, Wakil Presiden dan menteri-menteri negara.³⁷⁹

Kendatipun pengaturan kementerian negara dipisahkan dari ketentuan yang mengatur kekuasaan pemerintahan negara, namun dalam Bab V khususnya Pasal 17 UUD 1945 ditegaskan, bahwa Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara, yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, untuk membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dengan demikian, Menteri adalah juga pembantu Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara. Pengertian “dibantu” dalam ketentuan Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 adalah memberi bantuan kepada jabatan atasan dalam memimpin atau membimbing kebijaksanaan negara. Hal ini berarti, kedudukan menteri-menteri negara dalam struktur ketatanegaraan menurut UUD 1945 adalah pembantu Presiden, di mana Presiden sebagai atasan dan para Menteri merupakan bawahan yang diberi kekuasaan menjalankan pemerintahan sesuai dengan bidang tugas masing-masing.

Perihal pengaturan Kementerian Negara yang tersendiri dalam Bab V terpisah dari Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara sebagai kekuasaan Presiden, mengandung arti yang tersendiri. Menurut Jimly Asshiddiqie, pemisahan tersebut pada dasarnya, disebabkan karena kedudukan menteri-menteri negara itu dianggap sangat penting dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Presiden Republik Indonesia menurut UUD 1945 bukanlah merupakan kepala eksekutif. Kepala eksekutif yang sebenarnya adalah Menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden.³⁸⁰ Pemahaman ini

³⁷⁸ *Ibid.*

³⁷⁹ Sulardi, *Op.cit.*, hlm. 132.

³⁸⁰ Jimly Asshiddiqie (2), *Op.cit.*, hlm. 147.

berkaitan erat dengan Penjelasan UUD 1945 sebelum perubahan yang menyatakan bahwa Menteri itu bukanlah pejabat yang biasa. Kedudukannya sangat tinggi sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif sehari-hari. Artinya, para Menteri itulah pada dasarnya yang merupakan pimpinan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya di bidang tugasnya masing-masing.

Menurut Moh. Tolchah Mansoer, bahwa penyusun Undang-Undang Dasar memberikan sistematik Presiden dan Wakil Presiden dijadikan satu di dalam Bab III UUD 1945 dan kemudian setelah disela-selai oleh Bab IV berjudul “Dewan pertimbangan Agung,” baru pada Bab V berjudul “Kementerian Negara,” hanya satu pasal yaitu Pasal 17 mungkin ini disebabkan:

*“Karena di dalam Bab “Kekuasaan Pemerintahan Negara” diuraikan tugas-tugas Presiden sebagai kepala pemerintahan, dan sebagai kepala negara, dan juga sebagai kepala eksekutif, serta di bidang yudikatif dan legislatif, sedang menteri-menteri kbusus hanya di dalam bidang eksekutif saja. Sebab, menteri-menteri tidak dimintai segala bidang sebagaimana tugas Presiden, walaupun harus diingat, menteri-menteri membantu Presiden dalam bidangnya, dalam segala aspeknya.”*³⁸¹

Secara konstitusional, kedudukan menteri-menteri negara sebagai pembantu Presiden diatur dalam Pasal 17 ayat (1) UUD 1945. Demikian pula fungsinya sebagai pimpinan departemen pemerintahan tercantum pada Pasal 17 ayat (3). Akan tetapi bagaimana tanggung jawab para Menteri tersebut Pasal 17 UUD 1945 tidak mengaturnya. Setiap tanggung jawab timbul dari adanya suatu tugas, kewajiban atau beban. Kekuasaan dan tanggung jawab merupakan dua istilah yang berkaitan erat. Tanggung jawab timbul karena adanya pemberian atau pelimpahan kekuasaan. Tanggung jawab Menteri merupakan jawaban karena menjalankan kekuasaan pemerintahan sebagai pimpinan kementerian.

Mengenai tanggung jawab Menteri dalam Penjelasan umum UUD 1945 pada poin VI dijelaskan:

“VI Menteri Negara ialah pembantu Presiden; Menteri Negara tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara. menteri-menteri itu tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat. Kedudukannya tidak tergantung dari pada Dewan, akan tetapi tergantung dari pada Presiden. Mereka ialah pembantu Presiden.”

³⁸¹ Lihat Moh. Tolchah, “Fungsi Eksekutif” Dalam Padmo Wahjono, *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984), hlm. 188.

Penjelasan Umum UUD 1945 tersebut menunjukkan juga bahwa menteri-menteri negara sebagai pemimpin departemen pemerintahan tidak bertanggung jawab kepada DPR, melainkan bertanggung jawab kepada Presiden. Kedudukan menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa. Kedudukan menteri-menteri negara ini dijelaskan dalam bagian lain dari Penjelasan Umum UUD 1945 sebagai berikut:

“Meskipun kedudukan menteri negara tergantung dari pada Presiden, akan tetapi mereka bukan pegawai tinggi biasa oleh karena menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintah (pouvoir executif) dalam praktik. Sebagai pemimpin Departemen, menteri mengetahui seluk-beluk hal-hal yang mengenai lingkungan pekerjaannya. Berhubung dengan itu, menteri mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara yang mengenai departemennya. Memang yang dimaksudkan ialah, para menteri itu pemimpin-pemimpin negara. Untuk menetapkan politik pemerintah dan koordinasi dalam pemerintahan negara para menteri bekerja bersama, satu sama lain seerat-eratnya di bawah pimpinan Presiden.”

Apabila materi muatan Penjelasan UUD 1945 tersebut dirumuskan, maka dapat dikemukakan beberapa indikator, yaitu: 1) menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa; 2) Kedudukan Menteri Negara tergantung dari pada Presiden; 3) Para Menteri Negara menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoir executif*) dalam praktik di bawah pimpinan Presiden. 4) Menteri Negara adalah pemimpin departemen pemerintahan; 5) Menteri Negara mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara; 6) Para Menteri Negara adalah pemimpin-pemimpin negara.

Mengenai keberadaan Menteri Negara tersebut, dalam sidang BPUPK tanggal 15 Juli 1945 pada saat pembahasan Undang-Undang Dasar, Soepomo menjelaskan:

“Presiden dibantu pula oleh menteri-menteri negara yang memimpin departemen pemerintahan. menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden (Pasal 15). Demikianlah bentuknya Pemerintah pusat, yang menjalankan dan memegang kekuasaan pemerintah negara. Jadi, pemerintah pusat terdiri atas Presiden dan menteri-menteri negara dengan Dewan pertimbangan Agung sebagai badan penasihat.”³⁸²

Berdasarkan indikator-indikator tersebut dan dilihat dari segi materi tugas para Menteri Negara serta hubungannya dengan Presiden, maka Menteri Negara dalam konstruksi UUD 1945 berada pada posisi yang sangat penting di

³⁸² Saafroedin Bahar dkk, *Risalah Sidang BPUPKI-PPKI 28 Mei-22 Agustus 1945* (Jakarta: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 1995), hlm. 271.

dalam pemerintahan dan mempunyai peranan yang cukup besar untuk menjalankan kekuasaan pemerintahan. Bahkan, menteri-menterilah yang menjalankan kekuasaan pemerintahan negara dalam praktik. Dalam kerangka demikian, dituntut adanya suatu tanggung jawab sebagai konsekuensi dari pelaksanaan kekuasaan pemerintahan yang dipercayakan oleh Presiden kepada Menteri yang bersangkutan.

Berdasarkan kedudukan para Menteri yang demikian penting dan strategis itu, maka syarat untuk bisa diangkat menjadi Menteri selain profesional, berilmu, juga berpartai politik. Berilmu berarti mempunyai kedalaman pengetahuan dan keahlian mengenai bidang pekerjaan yang bakal dilaksanakan dalam kementerian yang dipimpinnya. Hal ini berarti, bahwa syarat untuk diangkat jadi Menteri adalah orang-orang berpartai politik dan berilmu luas, yang ahli di bidangnya, bukan amatir asal menjadi ketua partai lalu mencalonkan diri menjadi calon Menteri. Atau dengan mengikuti keinginan UUD 1945 seorang Menteri haruslah mengetahui seluk-beluk pekerjaan kementerian yang dipimpinnya.³⁸³ Itulah sebabnya ketika Bung Hatta masih menjabat sebagai Wakil Presiden dalam dwitunggal dengan Presiden Bung Karno dan ketika hasil maklumat yang beliau keluarkan sebagai Wakil Presiden dan Perdana Menteri, dikenal pula istilah *zakén* kabinet. Jenis *zakén* kabinet ini masing-masing kementerian dipimpin oleh para Menteri yang ahli dan tahu seluk-beluk bidang kementeriannya.

Sehubungan dengan itu Ignas Kleden mengemukakan empat peran utama Menteri dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, yaitu: pertama, menjadi pembantu Presiden; kedua, menjadi kepala departemen teknis atau koordinator beberapa departemen; ketiga, menjadi anggota kabinet; dan keempat, menjadi tokoh masyarakat.³⁸⁴ Sebagai pembantu Presiden, Menteri dituntut tunduk dan patuh serta loyal kepada kebijakan yang sudah diputuskan oleh Presiden. Menteri adalah suatu posisi atau jabatan politik. Sebagai pembantu Presiden, Menteri diharapkan punya kesetiaan politik kepada Presiden selama bertugas di kabinet. Kesetiaan politik ini diwujudkan melalui kesediaan para Menteri melaksanakan kebijakan Presiden.

Sebagai kepala departemen pemerintahan, Menteri dituntut punya kompetensi mengenai bidang tanggung jawabnya. Kompetensi ini mengharuskan Menteri mempunyai pengetahuan, pengalaman, dan keahlian yang cukup di bidang tanggung jawabnya. Sama pentingnya dengan itu Menteri juga harus mampu mengeksekusi dalam pelaksanaan pengetahuan dan

³⁸³ Miftah Thoha (1), *Op.cit.*, hlm. 42.

³⁸⁴ *Harian Kompas*, 29 Maret 2016, hlm. 6.

keahliannya tersebut, atau harus sanggup melaksanakan (*able to execute*). Dengan kata lain, sebagai seorang yang mempunyai kompetensi, Menteri merasa turut bertanggung jawab terhadap implementasi suatu kebijakan, dan karena itu merasa terpanggil untuk menyatakan apa yang menurut pengetahuan dan pengalamannya merupakan pilihan yang lebih baik, dan tidak membawa banyak kerugian bagi negara dan masyarakat.

Sebagai anggota Kabinet, yaitu anggota dari suatu tim kerja, seorang Menteri harus memperhatikan keberhasilan departemen yang dipimpinnya, sekaligus juga menjaga agar bersama Menteri lain, pekerjaan mereka sebagai suatu tim dapat mencapai prestasi maksimal. Sudah menjadi dalil dalam kerja sama, seseorang dalam menggunakan kemampuannya dalam kadar yang merangsang kreativitas dan kinerja, bukan mempersulit mereka mengembangkan diri. Menteri seyogianya mempertimbangkan apakah pernyataan-pernyataannya mendukung atau mempersulit kerja sama di antara para anggota kabinet yang diharapkan bekerja sebagai suatu tim kerja.

Selanjutnya, sebagai tokoh masyarakat, Menteri dikenal sebagai seorang yang terdidik, mempunyai banyak pengetahuan dan berpengalaman, serta pengaruhnya sebagai anggota masyarakat, dan dihormati karena integritas dalam sikap-tindaknya serta komitmen yang diberikan.³⁸⁵

Berhubung para Menteri itu hanya pembantu Presiden maka yang berhak mengangkat dan memberhentikan adalah Presiden. Jika Presiden tidak diberikan kekuasaan yang demikian, tentu akan sulit terjamin suatu kerja sama yang baik antara yang dibantu dengan pembantu. Oleh karena itu, tidak perlu ada badan formatur kabinet untuk menyusun atau membentuk suatu kabinet terlepas dari kedudukan Presiden, seperti ditemukan dalam kabinet parlementer.³⁸⁶

Kendatipun para Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sehingga kedudukannya tergantung dari pada Presiden dan bukan kepada DPR, akan tetapi mereka bukan pegawai tinggi biasa. Dalam praktiknya, menteri-menteri itulah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan sesuai dengan bidang departemen yang dipimpinnya. Dengan demikian, kedudukan Menteri dalam menjalankan pemerintahan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh Presiden.

Dalam menjalankan pemerintahan, Presiden selain dibantu oleh menteri-menteri negara, juga dibantu oleh Wakil Presiden, sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (2) UUD 1945. Berdasarkan ketentuan ini dapat diketahui bahwa

³⁸⁵ *Ibid.*

³⁸⁶ R. Wiyono, *Op.cit.*, hlm. 120.

Presiden adalah kepala pemerintahan. Dalam kerangka demikian terdapat dasar konstitusional bagi berlakunya sistem pemerintahan presidensial³⁸⁷ dan ditolak adanya sistem pertanggungjawaban Menteri, sebagaimana halnya berlaku dalam sistem parlementer.

Walaupun Wakil Presiden dan menteri-menteri merupakan pembantu-pembantu Presiden, hal itu bukan berarti kedudukan Wakil Presiden dan para Menteri adalah sama. Dilihat dari segi pembentukan dan cara pengisiannya kedudukan Wakil Presiden lebih tinggi dari menteri-menteri negara. Wakil Presiden seperti halnya Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak, sesuai dengan Pasal 6 ayat (2) UUD 1945. Bahkan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 8 UUD 1945, Wakil Presiden dapat menggantikan kedudukan Presiden apabila Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya. Di samping itu Wakil Presiden hanya dapat diberhentikan oleh MPR, sedangkan para Menteri hanya diangkat oleh Presiden, sehingga setiap waktu dapat diberhentikan oleh Presiden. Para Menteri menjalankan pemerintahan sesuai dengan bidang tugasnya yang dipercayakan oleh Presiden.

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan negara berdasarkan UUD 1945, Presiden mengangkat menteri-menteri negara sebagai pembantu Presiden yang dilantik tanggal 2 September 1945; Kabinet Republik Indonesia yang pertama, yaitu Kabinet presidensial yang dipimpin langsung oleh Presiden Soekarno Sebelumnya, untuk pertama kali Presiden dan Wakil Presiden Republik Indonesia dipilih secara aklamasi oleh PPKI tanggal 18 Agustus 1945, satu hari setelah Proklamasi 17 Agustus, yaitu masing-masing Ir. Soekarno dan Drs. Moh. Hatta.³⁸⁸ Oleh karena dalam Pasal 17 UUD 1945 tidak ditentukan secara limitatif berapa jumlah departemen, maka dalam komposisi Kabinet tersebut telah diangkat 12 orang Menteri memimpin Departemen, dengan sifat aktivitasnya secara garis besar ditunjukkan oleh namanya masing-masing, yaitu: 1) Menteri Dalam Negeri, 2) Menteri Luar Negeri, 3) Menteri Kehakiman, 4)

³⁸⁷ Wakil Presiden senantiasa ditemukan pada konstitusi negara-negara yang menganut bentuk pemerintahan republik dengan sistem pemerintahan presidensial seperti Amerika Serikat, Filipina, Afrika Selatan, dan Siprus. Pada negara-negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, Wakil Presiden memiliki tugas dan kewenangan sebagai Wakil Kepala Pemerintahan dan Wakil Kepala Negara. Menjabat sebagai anggota salah satu dewan dalam parlemen bagi negara yang menganut sistem dua kamar ataupun sebagai anggota Kabinet pemerintahan di bawah Presiden. Mochamad Isaeni Ramadhan, *Jabatan Wakil Presiden Menurut HTN Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), hlm. 17-19.

³⁸⁸ Jadi, proses pemilihan Presiden dan Wakil Presiden tersebut tidak dilaksanakan sesuai mekanisme konstitusional seperti diatur dalam Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 bahwa "Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR dengan suara terbanyak." Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden oleh PPKI pada tanggal 18 Agustus 1945 merupakan realisasi dari pemindahan kekuasaan yang dimaksud dalam teks Proklamasi Kemerdekaan bangsa Indonesia. Sedangkan implementasinya merujuk pada ketentuan yuridis konstitusional yakni Pasal 4 Aturan Peralihan UUD 1945. Aulia A. Rachman, *Op.cit.*, hlm. 206.

Menteri Keuangan, 5) Menteri Kemakmuran, 6) Menteri Kesehatan, 7) Menteri Pengajaran, 8) Menteri Sosial, 9) Menteri Pertahanan, 10) Menteri Penerangan, 11) Menteri Perhubungan, dan 12) Menteri Pekerjaan Umum. Selain itu juga diangkat 2 orang Wakil Menteri (Wakil Menteri Dalam Negeri dan Wakil Menteri Penerangan) dan 5 orang Menteri Negara yang tidak memimpin Departemen.³⁸⁹ Menteri Negara yang tidak memimpin Departemen ini disebut Menteri tanpa portofolio, yaitu Menteri anggota Kabinet, tetapi tidak memimpin suatu Departemen.

Ditinjau dari sudut redaksional isi Pasal 17 UUD 1945, bahwa nama dari menteri-menteri yang membantu Presiden dalam menjalankan pemerintahan adalah Menteri Negara. menteri-menteri itu memimpin Departemen Pemerintahan. Akan tetapi dilihat dari susunan kabinet tersebut di atas, Menteri Negara yang seharusnya memimpin departemen pemerintahan ternyata dalam praktiknya Menteri Negara itu tidak memimpin suatu departemen.

Dengan terbentuknya kabinet presidensial maka pada masa itu terdapat dua pembantu Presiden (di samping Wakil Presiden), yaitu menteri-menteri negara dan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP).³⁹⁰ Para Menteri Negara merupakan pembantu Presiden dalam menjalankan kekuasaan eksekutif, sedangkan KNIP menurut Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 adalah membantu Presiden melaksanakan kekuasaan MPR, DPR dan DPA.³⁹¹ Kemudian dalam Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945³⁹²

³⁸⁹ Departemen Penerangan, Daftar Susunan Pemerintah RI, 1970, hlm. 163. Menurut Mizwar Djamily, selain kedua Wakil Menteri tersebut di atas, juga terdapat Wakil Menteri Keamanan Rakyat. Mizwar Djamily, *Mengenal Kabinet RI Selama 40 Tahun Indonesia Merdeka* (Jakarta: Jaya Utama, 1986), hlm. 33. Menurut A.G. Pringgodigdo, para Menteri yang lebih dulu dilantik pada tanggal 2 September 1945 bertempat di Hotel Miyako (Hotel Des Indes), yaitu: 1) Menteri Dalam Negeri (H. Muarram Wiranatakoesumah); 2) Menteri Luar Negeri (Acmad Soebardja); 3) Menteri Kehakiman (Soepomo), 4) Menteri Kemakmuran (Soerachman Tjokrohadisoewo); 5) Menteri Kesehatan (Boentaran Martoatmodjo); 6) Menteri Pengajaran (Ki Hadjar Dewantara); 7) Menteri Sosial (Iwan Koesoema Soemantri); 8) Menteri Pekerjaan Umum merangkap Menteri Perhubungan *ad interim* (Abikoeno Tjokrosocjoso). Kemudian beberapa Menteri Negara yang tidak mengepalai Departemen, yaitu: Maramis, Oto Iskandar Dinata, A. Wachid Hasjim, dan Sartono. A.G. Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet Presidensial Menjadi Kabinet Parlemen* (Yogyakarta: Jajasan Fonds Universitit Negeri Gajah Mada, Tanpa Tahun), hlm. 21-22.

³⁹⁰ Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) terdiri atas 135 orang, termasuk anggota-anggota PPKI yang telah dibubarkan. Pemilihan dan penunjukannya dilakukan oleh Presiden, sedemikian rupa sehingga terdiri atas pemimpin-pemimpin bangsa Indonesia yang mewakili seluruh tumpah darah Indonesia terdiri atas pemimpin-pemimpin suku, pemimpin-pemimpin agama, pemimpin-pemimpin partai, pemimpin-pemimpin masyarakat, pemimpin-pemimpin ekonomi yang terkemuka di Indonesia. Joeniarso, *Op.cit.*, hlm. 49.

³⁹¹ Menurut Sri Soemantri, perkataan “bantuan” dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 itu tidak mengandung arti, bahwa kedudukan KNIP sederajat dengan Presiden. Menurutnya, Presiden lebih dominan dari pada Komite Nasional. Sri Soemantri, *Ketetapan MPR (S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara* (6) (Bandung: Remaja Karya, Tanpa Tahun), hlm. 12.

³⁹² Maklumat Wakil Presiden No. X tanggal 16 Oktober 1945 memuat isi pokok sebagai berikut: “Komite Nasional Pusat sebelum terbentuk Majelis Permusyawaratan Rakyat dan Dewan Perwakilan Rakyat

ditentukan, bahwa KNIP bukan saja menjalankan pekerjaan DPR yang belum terbentuk, tetapi juga bersama Presiden turut serta menetapkan garis-garis haluan negara. Dengan kata lain, ada tiga hal pokok yang ditentukan dalam Maklumat tersebut berkaitan dengan KNIP yaitu: 1) KNIP menjadi lembaga legislatif; 2) KNIP ikut menetapkan GBHN (sebagian dari tugas MPR); 3) Dibentuk suatu Badan pekerja KNIP yang bertanggung jawab kepada KNIP.

Isi Maklumat Wakil Presiden No. X (Nomor X dari Maklumat ini hendaknya dibaca “*Nomer iks,*” bukan dibaca “Nomor Sepuluh angka Romawia”)³⁹³ tersebut menunjukkan bahwa tugas dan wewenang KNIP bertambah sempit, namun bertambah tinggi kedudukannya dalam susunan lembaga negara. Bertambah sempit maksudnya, sebelum Maklumat Wakil Presiden diterbitkan, KNIP mempunyai tugas sebagai pembantu Presiden yang meliputi bidang kekuasaan pemerintahan, MPR, DPR, dan DPA (Pasal IV Aturan Peralihan). Namun, dengan adanya Maklumat tersebut, tugasnya dibatasi hanya meliputi tugas legislatif dan melakukan sebagian tugas MPR (ikut menetapkan GBHN). Di pihak lain, Komite Nasional Pusat bertambah tinggi kedudukannya menjadi sederajat dengan Presiden dalam hal melaksanakan tugas legislatif. Kekuasaan Presiden berdasarkan Pasal IV Aturan Peralihan semakin dikurangi dengan kehadiran Maklumat Wakil Presiden tersebut, yaitu beralihnya tugas legislatif dan sebagian tugas MPR kepada KNIP.

Kehadiran Maklumat No. X dalam sistem ketatanegaraan Indonesia tidak terlepas dari keadaan dan kondisi pemerintahan pada saat itu. Mengenai hal ini A.G. Pringgodigdo menjelaskan:

“Adapun Maklumat No. X itu ialah sesungguhnya putusan Presiden sebagai jawaban atas usul Komite Nasional Pusat pada rapatnya tanggal 16 Oktober 1945 di gedung Balai Muslimin di Jakarta. Rapat itu diadakan dalam suasana pertempuran.... Rapat itu dihadiri oleh Wakil Presiden karena Presiden sendiri berhalangan. Rapat mendesak supaya Presiden pada rapat itu juga memberikan jawabannya atas usul rapat yang diambil dengan suara bulat itu. Setelah rapat

diserahi kekuasaan legislatif dan ikut menetapkan garis-garis besar haluan negara, serta menyetujui bahwa pekerja Komite Nasional Pusat sehari-hari berhubung dengan gentingnya keadaan dijalankan oleh sebuah Badan Pekerja yang dipilih di antara mereka dan bertanggung jawab kepada Komite Nasional Indonesia Pusat. Soehino, *Ilmu Negara* (Yogyakarta: Liberty, 1986), hlm. 129. Menurut Moh. Tolchah Mansoer, bahwa Maklumat itu lebih tepat kepada Dekrit, artinya pemberitahuan. Apakah itu sama dengan UUD atau UU, tetapi yang jelas mempunyai kekuatan mengikat. Moh. Tolchah Mansoer, *Op.cit.*, hlm. 139. Sedangkan Menurut Bagir Manan, berdasarkan pengamatan terhadap semua Maklumat Pemerintah yang pernah dikeluarkan ternyata menunjukkan berbagai sifat hukum yaitu sebagai pengumuman, amanat, keputusan, instruksi, peraturan, anjuran dan keterangan. Maklumat Wakil Presiden No. X dapat lebih dipahami, yaitu keputusan Wakil Presiden sebagai unsur dwi tunggal Soekarno-Hatta dan tidak terutama sebagai Wakil Presiden. Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op.cit.*, hlm. 46 dan 50.

³⁹³ Joeniarso, *Op.cit.*, hlm. 50.

dibentakan kira-kira sepuluh menit lamanya, maka Wakil Presiden mengeluarkan Maklumat itu. Karena Sekretaris Negara tidak membawa arsipnya pada waktu itu, maka maklumat itu diberi saja No. X. Itulah sebabnya maka Maklumat itu sampai sekarang terkenal dan selalu disebut Maklumat Wakil Presiden No. X.”³⁹⁴

Demikian pula Moh. Mahfud MD mengatakan, untuk memberi kejelasan bahwa Maklumat No. X tahun 1945 tersebut konstitusional, ada dua hal:

“Pertama, Maklumat itu dikeluarkan oleh Wakil Presiden atas nama Presiden yang ketika itu memegang kekuasaan MPR, DPR, dan DPA dengan bantuan sebuah Komite Nasional. Ketentuan ini tertuang jelas di dalam Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 yang menentukan bahwa, “Sebelum MPR, DPR, dan DPA dibentuk menurut Undang-Undang Dasar ini, segala kekuasaan dijalankan oleh Presiden dengan bantuan sebuah Komite Nasional. Dengan demikian berdasarkan Aturan Peralihan tersebut pada saat itu Presiden dapat melakukan tindakan-tindakan yang menjadi wewenang MPR, termasuk mengubah konstitusi dan sistem pemerintahannya. Pada saat itu Presiden dan Wakil Presiden secara konvensional disebut sebagai “dwi tunggal” dan Presiden sendiri menyetujui Maklumat tersebut;

Kedua, Maklumat tersebut dapat dipandang sebagai konvensi yang merupakan bagian dari konstitusi yakni bagian hukum dasar yang tidak tertulis, sebab dalam kenyataannya perubahan ketatanegaraan berdasarkan Maklumat tersebut diterima dalam praktik oleh semua lapisan masyarakat serta oleh supra dan infrastruktur politik waktu itu. Penerimaan itu menjadi kunci bagi keabsahan Maklumat No. X dan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945 sebagai penciptaan konvensi ketatanegaraan.”³⁹⁵

³⁹⁴ A.G. Pringgodigdo, *Op.cit.*, hlm. 31-32. Lebih lanjut A. G. Pringgodigdo mengatakan, Jika dalam ilmu matematika faktor X itu adalah faktor yang tidak diketahui, maka Maklumat No. X dalam ilmu hukum tatanegara Republik Indonesia adalah sebaliknya, yaitu Maklumat yang harus dikenal oleh ahli hukum kita. Maklumat No. X itu adalah *decreet* Presiden Republik Indonesia yang pada waktu itu mempunyai kedudukan yang absolut, yang berhak menetapkan haluan negara sendiri, membuat undang-undang sendiri dan menjalankan pemerintahan sendiri. *Ibid.*, hlm. 31.

³⁹⁵ Moh. Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi* (Jakarta: LP3ES, 2007), hlm. 26-27. Latar belakang keluarnya Makluman No. X Tahun 1945 menurut George Mc Kahin dalam bukunya *Nationalism and Revolution in Indonesia*, sebagaimana dikutip oleh Moh. Mahfud MD, karena tokoh-tokoh muda seperti Sjahrir menganggap pemerintah berdasarkan UUD 1945 tak ubahnya seperti pemerintahan fasis sehingga mereka mendorong digantinya sistem pemerintahan melalui desakan KNIP kepada pemerintah untuk mengeluarkan maklumat. Maklumat No. X Tahun 1945 adalah Maklumat yang ditandatangani oleh Wakil Presiden tanggal 16 Oktober 1945 yang berisi “penidakberlakuan” UUD 1945 tentang kedudukan Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP) dari yang menurut UUD 1945 sebagai pembantu Presiden menjadi parlemen dan lembaga legislatif pusat. Seperti diketahui, menurut aturan peralihan UUD 1945, sebelum MPR, DPR, dan DPA terbentuk kekuasaannya dilakukan oleh Presiden yang dibantu oleh sebuah Komite Nasional. Dengan demikian KNIP yang sebenarnya adalah pembantu Presiden, oleh Maklumat No. X dijadikan Parlemen dan bersama dengan itu dibentuklah Badan pekerja (BP) KNIP. Inilah penidakberlakuan pertama atas UUD 1945 yang dilakukan secara formal kenegaraan tetapi tidak dengan mengganti UUD 1945. *Ibid.*, hlm. 25-26.

Meskipun Kabinet presidensial sudah terbentuk tetapi dalam kenyataannya belum berfungsi sebagaimana mestinya atau belum bekerja sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar. Bahkan, kabinet presidensial yang dilantik tanggal 2 September 1945 tersebut tidak pernah mengumumkan program kerjanya sebagai pedoman untuk menjalankan pemerintahan. Dalam praktiknya, Presiden menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan selalu secara kolegiat atau bersama-sama dengan Wakil Presiden dan para Menteri. Hal ini bisa terjadi karena Presiden, Wakil Presiden dan para Menteri serta Sekretaris Negara sudah saling mengenal dan berkawan sejak masa mudanya.³⁹⁶

Praktik kabinet presidensial yang dipimpin oleh Presiden Soekarno tidak berlangsung lama, karena harus berubah menjadi kabinet parlementer. Perubahan ini terjadi diawali dari usul BP-KNIP (11 November 1945) kepada Presiden supaya menteri-menteri bertanggung jawab kepada DPR, sebagai suatu jalan untuk memberlakukan kedaulatan rakyat.³⁹⁷ Menurut Wilopo, alasan yang menjadi dasar perubahan kabinet tersebut adalah supaya lebih tegas adanya kedaulatan rakyat dalam susunan Pemerintah Republik Indonesia.³⁹⁸ Ternyata usul BP-KNIP tersebut diterima Presiden dalam bentuk mengeluarkan Maklumat Pemerintah 14 November 1945, yang memuat dua hal penting, yaitu: 1) Pengumuman daftar susunan anggota Kabinet Sjahrir yang pertama, dan 2) Perubahan pertanggungjawaban menteri-menteri. Dasar perubahan kedudukan para Menteri itu dikemukakan sebagai berikut:

“Karena kementerian pertama dari Republik Indonesia dibentuk buat sementara waktu, tatkala saatnya genting dalam sejarah negara, maka sudah semestinya, bahwa bagian-bagian pemerintah tadi menunjukkan tergesa-gesa itu. Pembaruan dari kabinet memang telah lama dirasakan perlunya, tetapi berhubung dengan beberapa keadaan, maka terpaksa ditunda sampai ada kesempatan yang baik. Pemerintah Republik Indonesia setelah mengalami ujian-ujian yang hebat dengan selamat, dalam tingkatan pertama dari usahanya menegakkan diri, merasa, bahwa saat sekarang sudah tepat untuk menjalankan macam-macam tindakan darurat guna menyempurnakan tata usaha negara kepada susunan demokrasi.

³⁹⁶ Bagaimana cara bekerjanya Kabinet itu, A.G. Pringgodigdo menggambarkan: “Pada waktu itu kabinet masih merupakan satu kesatuan seperti sebuah pengurus perkumpulan, yaitu Presiden sebagai ketua, Wakil Presiden sebagai wakil ketua, para Menteri sebagai anggota dan Sekretaris Negara sebagai penulis. Kabinet ini tidak mempunyai aturan tata-tertib. Sekretaris Negara yang tidak sederajat dengan Menteri di dalam rapat kabinet sering juga ikut bicara, karena pada ketika itu Presiden, Wakil Presiden, para Menteri dan Sekretaris Negara semuanya sudah berkawan sejak lama. A.G. Pringgodigdo, *Perubahan Kabinet Presidensial Menjadi Kabinet Parlementer* (Yogyakarta: Jajasan Fonds Universitas Negeri Gadjah Mada, Tanpa Tahun), hlm. 23.

³⁹⁷ Moh. Tolchah Mansyur, *Demokrasi Sepanjang Konstitusi (2)* (Yogyakarta: Nurcahaya, 1981), hlm. 99-100.

³⁹⁸ Wilopo, *Zaman Pemerintahan Partai-Partai dan Kelemahan-Kelemahannya*, (Jakarta: Yayasan Idayu, 1978), hlm. 11.

Yang terpenting dalam perubahan-perubahan susunan kabinet baru itu, bahwa tanggung jawab adalah di dalam tangan Menteri.”³⁹⁹

Untuk melengkapi Maklumat Pemerintah tersebut, kemudian Menteri Penerangan Republik Indonesia (24 November 1945) memberi penjelasan resmi mengenai perubahan pertanggungjawaban Menteri, antara lain: “Dipandang dari sudut hukum dasar ini (UUD 1945) memang perubahan itu sebetulnya tidak mungkin. Akan tetapi hal itu dapat saja dilakukan karena kebiasaan atau *convention*.”⁴⁰⁰ Penjelasan ini menimbulkan kontradiksi mengenai dasar hukum perubahan tersebut. Di satu pihak dikatakan, bahwa perubahan tanggung jawab pemerintahan itu adalah tidak konstitusional, di pihak lain disebutkan, perubahan itu berdasarkan konvensi, pada hal konvensi mengenai hal ini belum pernah ada, dan karena itu hanya dalam pengertian teori saja. Dalam kaitan ini A.G. Pringgodigdo mengatakan, perubahan itu bukan berdasarkan konvensi tetapi atas dasar aturan hukum yang tegas dan sah, yaitu Pasal 37 *jo* Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945.⁴⁰¹

Sejalan dengan Penjelasan Menteri Penerangan tersebut Ismail Suny mengatakan, bahwa perubahan itu sesungguhnya dengan konvensi ketatanegaraan untuk melengkapi hukum konstitusi. Lebih lanjut ditegaskan:

*“Dan hal ini mungkin, karena tidak ada sesuatu ketentuan yang mengharuskan pertanggung jawaban eksekutif kepada parlemen dan teks UUD 1945 tidak melarang praktik sedemikian itu. Dan bila kita hubungkan dengan paham Jellinek yang membedakan *Verfassungsänderung* perubahan UUD yang dilakukan sengaja dengan cara yang disebut dalam UUD itu sendiri dan *Verfassungswandlung* perubahan UUD dengan cara yang tidak terdapat dalam UUD, tetapi melalui cara-cara istimewa seperti revolusi, *coup d’etat*, *convention* dan sebagainya.”⁴⁰²*

Konvensi ketatanegaraan (*constitutional convention*) merupakan peristilahan yang lazim dikenal dalam masalah-masalah praktik ketatanegaraan dan dalam hukum tata negara. Istilah konvensi atau konvensi ketatanegaraan kadang-kadang dianggap identik dengan kebiasaan atau kebiasaan ketatanegaraan, pada hal sebenarnya berbeda. Kebiasaan mempersyaratkan pengulangan, sedangkan konvensi tidak. Unsur pengulangan merupakan salah satu ciri kebiasaan, tetapi konvensi itu sendiri tidak identik dengan kebiasaan. Ketika tindakan yang

³⁹⁹ Lihat Berita Republik Indonesia Tahun I No. 2, dalam Koesnodiprodjo, *Himpunan Undang-Undang, Peraturan-Peraturan, Penetapan-Penetapan Pemerintah Republik Indonesia* (Jakarta: S.K. Se No. Tanpa Tahun), hlm. 78-79, dan dalam A.G. Pringgodigdo, *Op.cit.*, hlm. 76-79.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 81-83.

⁴⁰¹ *Ibid.*, hlm. 69.

⁴⁰² Ismail Suny (2), *Op.cit.*, hlm. 41-42.

bersifat menyimpang dari norma tertulis yang resmi pertama kali dilakukan, belum ada unsur perulangan. Akan tetapi, tindakan yang baru pertama kali itu sudah dapat diterima sebagai konvensi ketatanegaraan. Dalam praktik, konvensi juga dianggap sebagai salah satu cara untuk mengubah apa yang tertulis dalam konstitusi, sesuai dengan kebutuhan yang baik untuk memastikan bekerjanya norma konstitusi dalam praktik.⁴⁰³ Dengan demikian, dalam pengertian konvensi ketatanegaraan tercakup pengertian yang lebih luas daripada sekadar kebiasaan ketatanegaraan. Di samping kebiasaan, konvensi mencakup pula pengertian tindakan-tindakan (*usages*) atau praktik-praktik ketatanegaraan yang diterima dalam praktik penyelenggaraan negara.

Berbeda dengan pandangan Ismail Suny, kemudian Moh. Tolchah Mansyur berpendapat:

*“Perubahan Kabinet itu jelas suatu perubahan UUD tanpa melalui prosedur UUD, dan itu pun diinsafi Presiden, Badan Pekerja, ini adalah tindakan darurat menuju kepada demokrasi. Juga alasan perubahan berdasarkan Convention adalah tidak benar. Pernyataan ini mengandung dua arti: pertama, perubahan haruslah berdasarkan pengubahan MPR, yang cara-caranya diatur oleh UUD; kedua, suatu convention tidaklah benar apabila digunakan untuk mengubah UUD, lebih-lebih apabila terhadapnya pengaturan yang jelas.”*⁴⁰⁴

Selanjutnya Sri Soemantri mengatakan, dengan keluarnya Maklumat Pemerintah tersebut telah terjadi perubahan terhadap UUD 1945.

*“Dengan dan melalui Maklumat Pemerintah 14 November 1945, tanggung jawab dalam melaksanakan pemerintahan yang semula berada di tangan Presiden berpindah ke tangan Dewan Menteri yang diketuai oleh Perdana Menteri. Dari ketentuan yang tercantum dalam Maklumat Pemerintah tersebut jelas, bahwa terdapat ketentuan-ketentuan bersifat konstitusional yang diatur dalam Maklumat Pemerintah. Dengan demikian, sejak tanggal 14 November 1945 sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 telah berubah.”*⁴⁰⁵

Kemudian Ismail Suny berpendapat:

*“Dengan Maklumat Pemerintah 14 November 1945 itu prinsip pertanggung jawaban menteri-menteri dengan resmi diakui. menteri-menteri menjadi anggota dari Kabinet yang dipimpin oleh seorang Perdana Menteri dan tidak lagi bertanggung jawab kepada Presiden. Oleh karena itu, pusat kekuasaan eksekutif telah bergeser dari Presiden kepada Perdana Menteri.”*⁴⁰⁶

⁴⁰³ Jimly Asshiddiqie (8), *Op.cit.*, hlm. 191 dan 207.

⁴⁰⁴ Moh. Tolchah Mansyur, *Op.cit.*, hlm. 126 dan hlm. 132.

⁴⁰⁵ Sri Soemantri (4), *Op.cit.*, hlm. 14-15.

⁴⁰⁶ Ismail Suny (2), *Op.cit.*, hlm. 31.

Dalam kaitan ini Bagir Manan mengemukakan:

*“Maklumat Pemerintah pada tanggal 14 November 1945 yang mengubah kedudukan menteri-menteri sebagai pembantu Presiden (Pasal 17 UUD 1945) menjadi menteri-menteri yang bertanggung jawab. Dengan perkataan lain hal tersebut berarti, terjadi perubahan sistem pemerintahan dari sistem pemerintahan presidensial menjadi parlementer.”*⁴⁰⁷

Dari rangkaian pemikiran tersebut di atas dapat dikemukakan, dengan keluarnya Maklumat Pemerintah 14 November 1945 praktik kehidupan ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945 mengalami perubahan. Sistem pemerintahan presidensial yang diatur dalam UUD 1945 berubah menjadi sistem pemerintahan parlementer. Pusat kekuasaan eksekutif yang semula dipegang oleh Presiden bergeser atau berpindah kepada Perdana Menteri dan kabinet. Demikian pula kedudukan para Menteri sebagai pembantu Presiden berubah menjadi menteri-menteri yang bertanggung jawab kepada KNIP (BP-KNIP) dalam kedudukannya sebagai DPR. Adanya praktik penyelenggaraan pemerintahan seperti itu merupakan penyimpangan atau bertentangan dengan UUD 1945. Dengan demikian, dalam suasana UUD 1945 sejak tanggal 14 November 1945 resmi dipraktikkan kabinet parlementer. Kalau semula kabinet dibentuk dan dipimpin langsung oleh Presiden, maka dalam kabinet baru menjadi suatu dewan menteri yang dipimpin oleh Perdana Menteri. Kabinet ini adalah kabinet yang kedua atau kabinet parlementer yang pertama, yang kemudian disebut Kabinet Sjahrir, karena Perdana Menteri-nya adalah Sutan Sjahrir.

Dalam pada itu perlu diketahui, bahwa pada tanggal 30 Oktober 1945, Badan Pekerja Komite Nasional mengusulkan untuk menggantikan sistem satu partai menjadi sistem banyak partai. Usul tersebut segera diterima baik oleh Kabinet melalui Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945.⁴⁰⁸

⁴⁰⁷ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op.cit.*, hlm. 1. Bagir Manan mempergunakan istilah ditanggihkan atau penangguhan dan bukan perubahan terhadap UUD. Sebab; *Pertama*, Maklumat Pemerintah tersebut tidak dinyatakan mengubah atau mencabut ketentuan UUD yang bersangkutan; *Kedua*, ternyata dalam beberapa peristiwa, kekuasaan pemerintahan dikembalikan kepada Presiden. *Ibid.*, hlm. 38.

⁴⁰⁸ Atas usul BP-KNIP, selanjutnya pemerintah dengan Maklumat tanggal 3 November 1945 menyatakan sebagai pendiriannya: 1) Pemerintah menyukai timbulnya partai-partai politik, karena dengan adanya partai-partai itu dapat dipimpin ke jalan yang teratur segala aliran paham yang ada dalam masyarakat; 2) Pemerintah berharap supaya partai-partai itu telah tersusun sebelum dilangsungkan pemilihan anggota Badan-badan Perwakilan Rakyat, *Seperempat Abad DPR-RI* (Jakarta: Sekretariat DPR-GR, 1983), hlm. 53. Ismail Suny (2), *Op.cit.*, hlm. 55. Atas dasar Maklumat pemerintah itu, kemudian lahir 10 partai politik, yaitu: Majelis Sjuro Muslimin Indonesia (Masjumi), Partai Komunis Indonesia (PKI), Partai Buruh Indonesia (PBI), Partai Rakyat Jelata, Partai Sosialis Indonesia (PSI), Partai Kristen Indonesia (Parkindo), Partai Rakyat Sosialis (PRS), Partai Katholik Republik Indonesia (PKRI), Persatuan Rakyat Marhaen (Permai), dan Partai Nasional Indonesia (PNI). Mizwar Djamily. *Op.cit.*, hlm. 7. Lihat juga *Seperempat Abad DPR-RI*, *Op.cit.*, hlm. 54-55.

Pemerintah mengakui dan memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mendirikan partai-partai politik, dan keberadaan partai-partai itu hendaknya memperkuat perjuangan mempertahankan kemerdekaan dan menjamin keamanan rakyat. Dengan kata lain, Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945 mendorong lahirnya berbagai partai politik sehingga melahirkan sistem pemerintahan multi partai di Indonesia.

Sejak saat itu kehidupan partai politik dan organisasi kemasyarakatan mengalami perkembangan yang cukup pesat, dan pengaruhnya sangat besar dalam setiap pembentukan kabinet berikutnya. Jika kabinet pertama setelah proklamasi kemerdekaan adalah kabinet presidensial yang dipimpin oleh Presiden Soekarno, pembentukannya tidak dipengaruhi oleh partai-partai politik karena partai politik belum terbentuk, maka sejak kabinet parlementer pertama yang dipimpin oleh Perdana Menteri Syahrir, pengaruh partai politik sangat dominan.

Berdasarkan Maklumat Pemerintah 14 November 1945 resmi dilaksanakan sistem pemerintahan parlementer menggantikan sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan presidensial yang mengacu pada UUD 1945 akhirnya tidak terwujud dan harus digantikan dengan sistem pemerintahan parlementer bersifat multi partai serta adanya pertanggungjawaban kabinet kepada parlemen. Kabinet atau Dewan Menteri yang diketuai oleh Perdana Menteri bertanggung jawab kepada Komite Nasional Pusat (Badan Pekerja) yang menjalankan fungsi DPR (sebelum DPR terbentuk).

Oleh karena Sutan Sjahrir pernah tiga kali menduduki jabatan sebagai Perdana Menteri, maka sebutan terhadap setiap Kabinet dinamakan Kabinet Sjahrir I, Kabinet Sjahrir II dan Kabinet Sjahrir III. Pembentukan Kabinet ini sangat dipengaruhi oleh kekuatan partai-partai politik yang sudah ada pada saat itu. Komposisi Kabinet Sjahrir I terdiri atas: Perdana Menteri, 2 orang Wakil Perdana Menteri, 12 orang Menteri yang memimpin Departemen, dan 1 orang Menteri Negara (Menteri tanpa portofolio).⁴⁰⁹ Kabinet Syahrir mempunyai program kerja, yaitu:

- 1) *Menyempurnakan susunan pemerintah daerah berdasarkan kedaulatan rakyat;*

⁴⁰⁹ Komposisi Kabinet Sjahri I yang memimpin Departemen terdiri atas: 1) Menteri Luar Negeri; 2) Menteri Dalam Negeri; 3) Menteri Keamanan Rakyat; 4) Menteri Kehakiman; 5) Menteri Penerangan; 6) Menteri Keuangan; 7) Menteri Kemakmuran; 8) Menteri Perhubungan; 9) Menteri Pekerjaan Umum; 10) Menteri Sosial; 11) Menteri Pengajaran; 12) Menteri Kesehatan. Lihat dalam Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 12.

- 2) Mencapai koordinasi segala tenaga rakyat di dalam usaha menegakkan Negara Republik Indonesia serta pembangunan masyarakat yang berdasarkan keadilan dan perikemanusiaan;
- 3) Berusaha untuk memperbaiki kemakmuran rakyat di antaranya dengan jalan pembagian makanan;
- 4) Berusaha mempercepat keberesan tentang hal uang Republik Indonesia.⁴¹⁰

Diangkatnya Sutan Sjahrir sebagai formatur kabinet adalah berdasarkan penunjukan Presiden dan didukung oleh KNIP. Kenyataannya, pemerintahan yang dipimpin oleh Sjahrir belum dapat berfungsi dengan baik dan efektif karena terjadi perbedaan pandangan antara Pemerintah dengan oposisi dalam BP-KNIP mengenai perundingan dengan Belanda. Demikian pula kebijaksanaan politik damai pemerintah terhadap Belanda mendapat kecaman dari kelompok oposisi yang ada di luar BP-KNIP yaitu Persatuan Perjuangan, karena dianggap sebagai politik lunak atau menyerah.⁴¹¹ Hal inilah yang membuat Kabinet Sjahrir I tidak dapat menjalankan pemerintahan, dan akhirnya mengundurkan diri serta mengembalikan mandatnya kepada Presiden tanggal 28 Februari 1946. Sejak saat itu Kabinet dinyatakan dalam keadaan domisioner, namun masih tetap menjalankan pemerintahan sampai terbentuknya kabinet berikutnya. Pengembalian mandat kepada Presiden mengandung arti, penarikan diri dari pemerintahan dan pernyataan tidak bersedia lagi bertanggung jawab atas kebijakan pemerintahan.⁴¹² Ada yang berpendapat, bahwa jatuhnya Kabinet Syahrir bukan karena adanya mosi tidak percaya dari KNIP, tetapi karena kuatnya pengaruh oposisi dalam tubuh KNIP.⁴¹³

Kemudian untuk kedua kalinya Presiden menunjuk kembali Sutan Sjahrir sebagai formatur kabinet, dan terbentuklah Kabinet Sjahrir II tanggal 12 Maret 1946. Komposisi Kabinet terdiri atas: Perdana Menteri, 14 orang Menteri memimpin Departemen,⁴¹⁴ 10 orang Menteri Muda, dan 1 orang Menteri Negara. Kabinet ini mempunyai program yang hampir sama dengan program Kabinet Syahrir I, yaitu:

⁴¹⁰ Daftar Susunan Pemerintah Republik Indonesia (Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1970), hlm. 164.

⁴¹¹ Oposisi terhadap Pemerintah yaitu Persatuan Perjuangan yang dipimpin oleh Tan Malaka, merupakan koalisi partai-partai dan golongan-golongan di luar Badan Pekerja atau Komite Nasional. Ahmad Sanusi, *Op.cit.*, hlm. 47.

⁴¹² Usep Ranawijaya, *Op.cit.*, hlm. 122.

⁴¹³ Ahmad Sanusi, *Op.cit.*, hlm. 47. Lihat juga Wilopo, *Op.cit.*, hlm. 1.

⁴¹⁴ Komposisi Kabinet Sjahrir II yang memimpin Departemen terdiri atas: 1) Menteri Luar Negeri; 2) Menteri Dalam Negeri; 3) Menteri Pertahanan; 4) Menteri Kehakiman; 5) Menteri Penerangan; 6) Menteri Keuangan; 7) Menteri Pertanian; 8) Menteri Perdagangan/Perindustrian; 9) Menteri Perhubungan; 10) Menteri Pekerjaan Umum; 11) Menteri Sosial; 12) Menteri Pengajaran; 13) Menteri Agama; 14) Menteri Kesehatan. Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 14.

- 1) *Menyempurnakan susunan pemerintahan daerah berdasarkan kedaulatan rakyat;*
- 2) *Mencapai koordinasi segala tenaga rakyat di dalam usaha menegakkan Negara Republik Indonesia serta pembangunan masyarakat yang berdasarkan keadilan dan perikemanusiaan;*
- 3) *Berusaha untuk memperbaiki kemakmuran rakyat di antaranya dengan jalan pembagian makanan;*
- 4) *Berusaha mempercepat keberesan tentang hal uang Republik Indonesia.*⁴¹⁵

Dalam perjalanannya Kabinet tersebut tidak dapat berfungsi dengan baik dan hanya berkuasa sebentar, karena Perdana Menteri Sjahrir dan menteri-menteri lainnya ditangkap dan diculik oleh gerombolan yang tidak bertanggung jawab (27 Juni 1946)⁴¹⁶. Hal inilah yang menyebabkan Presiden mengeluarkan Maklumat No. I Tahun 1945 (29 Juni 1945) tentang pengambilalihan kekuasaan pemerintahan. Dalam Maklumat itu ditentukan, “Berhubung dengan kejadian yang membahayakan keselamatan negara dan perjuangan bangsa, Presiden dengan persetujuan Kabinet mengambil alih kekuasaan pemerintah untuk sementara waktu.”⁴¹⁷ Ini berarti, kekuasaan pemerintahan berada di bawah kendali dan tanggung jawab Presiden. Dengan demikian, Presiden tidak hanya sebagai lambang atau simbol pemerintahan seperti dalam sistem pemerintahan parlementer, tetapi juga sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan atau eksekutif riil.

Selama kurang lebih tiga bulan kekuasaan pemerintahan dipegang oleh Presiden, dan setelah keadaan dianggap normal, melalui Maklumat Presiden No. 2 Tahun 1946 (2 Oktober 1946) pernyataan keadaan darurat dicabut oleh Presiden. Dengan dikeluarkannya Maklumat ini maka berakhirilah pengambilalihan kekuasaan pemerintahan oleh Presiden, dan pada hari yang sama disahkan pula susunan Kabinet Sjahrir III, sehingga kekuasaan dan tanggung jawab pemerintahan kembali berada di tangan Dewan Menteri.

Terbentuknya Kabinet Sjahrir III merupakan hasil permufakatan antara formatur kabinet dengan Presiden, yang lebih mencerminkan berperannya kekuatan partai-partai politik dalam pemerintahan. Dengan pertimbangan, untuk mendudukan sebanyak mungkin partai politik dalam jajaran kabinet maka perlu ditambah jumlah Menteri Muda dan Menteri Negara.⁴¹⁸ Susunan personalia kabinet terdiri atas: Perdana Menteri, 13 orang Menteri memimpin

⁴¹⁵ Departemen Penerangan RI, *Op.cit.*, hlm. 165.

⁴¹⁶ Bibit Suprpto, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985), hlm. 44.

⁴¹⁷ Koesnodiprodjo, *Op.cit.*, hlm. 189.

⁴¹⁸ Wilopo, *Op.cit.*, hlm. 15.

Departemen, 12 orang Menteri Muda, dan 6 orang Menteri Negara.⁴¹⁹ Kabinet ini mempunyai program yang sama dengan program Kabinet Sjahrir II.

Dalam melaksanakan tugasnya Kabinet Sjahrir III menghadapi berbagai masalah dan tantangan yang hampir sama dengan masalah yang dihadapi oleh kabinet sebelumnya. Selain karena tekanan dari golongan oposisi di luar KNIP, juga terjadi perpecahan dalam tubuh Partai Sosial sebagai pendukung utama kabinet. Jalannya pemerintahan menjadi semakin tidak menentu karena perundingan antara pemerintah dengan pihak Belanda mengalami jalan buntu mengenai pelaksanaan Perjanjian Linggarjati.⁴²⁰ Kenyataan inilah yang menyebabkan Perdana Menteri Sjahrir mengundurkan diri, dan menyerahkan jabatannya kepada Presiden tanggal 27 Juni 1947.

Kemudian melalui Maklumat Presiden No. 6 Tahun 1947, Presiden mengambil alih kekuasaan pemerintahan.⁴²¹ Maklumat ini hanya berlaku sampai tanggal 3 Juli 1947, karena pada saat itu juga Presiden mengeluarkan Maklumat No. 7 Tahun 1947 tentang pencabutan Maklumat Presiden No. 6, serta diumumkannya susunan Kabinet Amir Sjarifuddin I.⁴²² Kabinet ini disusun dengan komposisi terdiri atas: Perdana Menteri, 2 orang Wakil Perdana Menteri, 14 orang Menteri memimpin Departemen, 11 orang Menteri Muda, dan 6 orang Menteri Negara.⁴²³ Walaupun kabinet ini tidak pernah mengumumkan program kerjanya, tetapi segala upaya dan kebijakan pemerintah tidak jauh berbeda dengan program kerja Kabinet Sjahrir sebelumnya.

⁴¹⁹ Susunan Kabinet Sjahrir III yang memimpin Departemen terdiri atas: 1) Menteri Luar Negeri; 2) Menteri Dalam Negeri; 3) Menteri Pertahanan; 4) Menteri Kehakiman; 5) Menteri Penerangan; 6) Menteri Keuangan; 7) Menteri Kemakmuran; 8) Menteri Pertanian; 9) Menteri Perhubungan; 10) Menteri Pekerjaan Umum; 11) Menteri Sosial; 12) Menteri Pengajaran; 13) Menteri Agama; 14) Menteri Kesehatan. Departemen Penerangan RI, *Op.cit.*, hlm. 165-166. Lihat juga Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 18.

⁴²⁰ Perjanjian Linggarjati yang ditandatangani tanggal 25 Maret 1947 berisi antara lain: 1) Belanda mengakui pemerintahan Republik Indonesia berkuasa secara *de facto* atas Jawa, Madura dan Sumatera; 2) Kedua pemerintah akan bekerja sama untuk dalam waktu singkat membentuk suatu negara federasi yang berdaulat dan demokratis bernama "Republik Indonesia Serikat;" 3) Republik Indonesia Serikat akan bergabung dengan Belanda dalam bentuk "*Uni*" dan sebagai kepala *Uni* adalah Ratu Belanda; 4) Pembentukan Republik Indonesia Serikat (RIS) dan *Uni* diusahakan terlaksana sebelum tanggal 1 Januari 1949. I Gede Yusa dkk, *Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Perubahan UUD NRI 1945* (Malang: Setara Press, 2016), hlm. 64.

⁴²¹ Koesnodiprojjo, *Op.cit.*, hlm. 352.

⁴²² *Ibid.*, hlm. 353.

⁴²³ Komposisi Kabinet Amir Sjarifuddin I yang memimpin Departemen yaitu: 1) Menteri Luar Negeri; 2) Menteri Dalam Negeri; 3) Menteri Pertahanan; 4) Menteri Kehakiman; 5) Menteri Penerangan; 6) Menteri Keuangan; 7) Menteri Kemakmuran; 8) Menteri Perhubungan; 9) Menteri Pekerjaan Umum; 10) Menteri Perburuhan; 11) Menteri Sosial; 12) Menteri Pengajaran; 13) Menteri Agama; 14) Menteri Kesehatan. Departemen Penerangan RI, *Op.cit.*, hlm. 165-166. Lihat juga Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 28.

Sebagaimana pernah dialami oleh Kabinet Sjahrir, Kabinet Amir Sjarifuddin juga dihadapkan pada berbagai permasalahan yang menyebabkan jalannya pemerintahan tidak dapat berfungsi sebagaimana mestinya. Penyebabnya adalah Belanda menjalankan politik memecah-belah (*divide et impera*) yang diikuti dengan tindakan *polisional* (Agresi I), meskipun Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) sudah turut campur dalam penyelesaiannya. Dalam rangka memperkuat posisi Pemerintah Republik Indonesia berunding dengan pemerintah Belanda, maka dilakukan perubahan kabinet dengan mengikutsertakan partai Masjumi. Dengan perubahan itu maka terbentuklah Kabinet Amir Sjarifuddin II yang dilantik tanggal 11 November 1947 dengan susunan personalia kabinet terdiri atas: Perdana Menteri, 4 orang Wakil Perdana Menteri, 14 orang Menteri memimpin Departemen, 11 orang Menteri Muda, dan 7 orang Menteri Negara.⁴²⁴ Kabinet ini tidak pernah mengumumkan program kerjanya, karena semua kekuatan dan kebijakan pemerintahan diutamakan untuk menyelesaikan konflik dengan pemerintah Belanda.

Namun kenyataan berikutnya menunjukkan bahwa pemerintahan Amir Sjarifuddin II tidak dapat berlangsung lama, karena perjanjian *Remville*⁴²⁵ yang telah disetujui oleh pemerintah mendapat kecaman dari partai-partai politik. Masjumi dan Partai Nasional Indonesia (PNI) menolak persetujuan itu, bahkan menarik menteri-menterinya yang duduk dalam kabinet. Akibatnya, Kabinet Amir Sjarifuddin II harus mengundurkan diri dan menyerahkan mandatnya kepada Presiden tanggal 23 Januari 1948. Kabinet ini masih tetap menjalankan kekuasaan pemerintahan hingga terbentuknya kabinet baru.

Melalui Maklumat Presiden No. 3 Tahun 1948 dibentuk kabinet presidensial yang dipimpin oleh Wakil Presiden yaitu Moh. Hatta. Pengangkatan Wakil Presiden menjadi pimpinan kabinet adalah untuk menciptakan suatu kepemimpinan yang kuat dan berwibawa yang sangat

⁴²⁴ Komposisi Kabinet Amir Sjarifuddin II yang memimpin Departemen terdiri atas: 1) Menteri Keuangan; 2) Menteri Pertahanan; 3) Menteri Luar Negeri; 4) Menteri Penerangan; 5) Menteri Kehakiman; 6) Menteri Pengajaran; 7) Menteri Dalam Negeri; 8) Menteri Kesehatan; 9) Menteri Sosial; 10) Menteri Agama; 11) Menteri Kemakmuran; 12) Menteri Perburuhan; 13) Menteri Perhubungan; 14) Menteri Pekerjaan Umum. Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 33-34. Lihat juga Bibit Suprpto, *Op.cit.*, hlm. 70-72.

⁴²⁵ Pada masa pemerintahan Kabinet Amir Syarifuddin I, PBB telah membentuk Komisi Tiga Negara (KTN) untuk meredakan perselisihan antara Indonesia-Belanda. KTN mulai mengadakan perundingan pada tanggal 8 Desember 1947 di atas kapal pengangkut pasukan Angkatan Laut Amerika Serikat "USS *Remville*" yang berlabuh di Teluk Jakarta. Sekretariat Negara Republik Indonesia, *30 Tahun Indonesia Merdeka* (Jakarta: Citra Lamtoro Gung Persada, 1985), hlm. 155. Dalam Perjanjian *Remville* yang ditandatangani pada tanggal 17 Januari 1948, antara lain disebutkan: 1) Belanda tetap berdaulat atas seluruh wilayah Indonesia sampai kedaulatan diserahkan kepada Republik Indonesia Serikat, yang harus segera dibentuk; 2) Sebelum RIS dibentuk Belanda dapat serahkan sebagian dari kekuasaannya kepada pemerintah federal sementara; 3) RIS sebagai negara yang merdeka dan berdaulat akan menjadi peserta yang sejajar dengan Kerajaan Belanda dalam *Uni Nederland-Indonesia* dengan Ratu Belanda sebagai kepala Uni; 4) Republik Indonesia akan menjadi Negara Bagian RIS. I Gede Yusa dkk, *Op.cit.*, hlm. 65.

dibutuhkan pada waktu itu. Seperti diketahui, sejak Proklamasi 17 Agustus 1945 Wakil Presiden dalam lembaga dwi tunggal Soekarno-Hatta (bukan pada kedudukan Wakil Presiden menurut Pasal 4 ayat (2) UUD 1945), adalah unsur pimpinan dalam penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, ditinjau dari konsep dwi tunggal, pimpinan pemerintahan dijalankan dan dipertanggungjawabkan secara bersama oleh Soekarno sebagai Presiden dan Moh. Hatta sebagai Wakil Presiden.⁴²⁶

Dengan dibentuknya Kabinet Hatta, berarti mengaktifkan kembali Pasal 4 ayat (2) dan Pasal 17 UUD 1945. Menurut Wilopo, bahwa kabinet ini merupakan kabinet presidensial dan sesungguhnya bersifat *zaken* kabinet atau kabinet kerja yang susunannya tidak didasarkan pada imbalan kekuatan partai-partai politik yang ada, sekalipun hal itu masih tetap diperhatikan.⁴²⁷ Dalam kaitan ini Ismail Suny mengatakan, “Pembentukan suatu kabinet presidensial yang bersifat nasional terdiri atas semua partai tampaknya satu-satunya cara menciptakan dengan cepat kepemimpinan yang kuat yang sangat diperlukan pada waktu itu.”⁴²⁸ Dengan demikian, kabinet yang dipimpin oleh Wakil Presiden Moh. Hatta adalah kabinet presidensial.

Susunan Kabinet Hatta terdiri atas: Wakil Presiden (Hatta) pemimpin pemerintah sehari-hari, 15 orang Menteri memimpin Departemen, dan 1 orang Menteri Negara. Dalam Kabinet ini tidak dijumpai adanya Wakil Menteri atau Menteri Muda seperti halnya pada Kabinet Sjahrir dan Amir Sjarifuddin. Karena Menteri Muda hanyalah sebagai pembantu dari Menteri Departemen yang memimpin suatu Departemen tertentu.⁴²⁹ Kabinet ini mempunyai program yaitu: 1) Berunding atas dasar Renville; 2) Mempercepat terbentuknya

⁴²⁶ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op.cit.*, hlm. 50.

⁴²⁷ Wilopo, *Op.cit.*, hlm. 18. Bandingkan dengan Ismail Suny yang menyatakan: kabinet presidensial kedua dan ketiga sebenarnya tidak banyak berbeda dengan suatu kabinet di mana tidak ada ikut sertanya unsur kepresidenan. Dalam kedua kabinet presidensial itu jabatan Perdana Menteri selalu ada, dan semua perundang-undangan memuat penandatanganan serta dari Menteri yang bersangkutan, sedangkan menteri-menteri bertanggung jawab kepada badan pekerja. Ismail Suny (1), *Op.cit.*, hlm. 65 dan 70. Lihat juga Bibit Suprpto yang menyatakan; Yang jelas Kabinet Hatta I dan Hatta II bukan merupakan kabinet parlementer yang murni seperti Kabinet Sjahrir dan Kabinet Amir Sjarifuddin, tetapi juga bukan sebagai kabinet presidensial seperti kabinet presidensial pertama, karena ada jabatan Perdana Menteri walaupun orangnya Wakil Presiden sendiri. Apabila diambil jalan tengah dapat disebut kabinet parlementer *semi presidensial*. Bibit Suprpto, *Op.cit.*, hlm. 79.

⁴²⁸ Ismail Suny, *Loc.cit.*

⁴²⁹ Komposisi Kabinet Hatta I adalah: Wakil Presiden Bung Hatta sebagai Perdana Menteri, dengan susunan Kabinet, yaitu: 1) Menteri Luar Negeri; 2) Menteri Dalam Negeri; 3) Menteri Pertahanan; 4) Menteri Kehakiman; 5) Menteri Penerangan; 6) Menteri Keuangan; 7) Menteri Persediaan Makanan Rakyat; 8) Menteri Kemakmuran; 9) Menteri Perhubungan; 10) Menteri Pekerjaan Umum; 11) Menteri Agama; 12) Menteri Perburuahan Sosial; 13) Menteri Pembangunan dan Pemuda; 14) Menteri Kesehatan; 15) Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 39. Lihat juga Bibit Soeprpto, *Op.cit.*, hlm. 80.

Negara Republik Indonesia Serikat (RIS); 3) Nasionalisasi; dan 4) Pembangunan.⁴³⁰

Dalam kenyataan berikutnya, Kabinet Hatta I tidak luput dari berbagai masalah yang bertujuan hendak meruntuhkan pemerintahan Republik Indonesia. Terbukti dari beberapa peristiwa seperti, terjadinya perebutan kekuasaan yang dilakukan oleh Partai Komunis Indonesia (PKI) di Madiun (1948) menyebabkan kekuasaan pemerintahan dikembalikan kepada Presiden (melalui UU No. 30 Tahun 1948).⁴³¹ Selain itu, adanya tindakan aksi *polisional* Belanda (Agresi II 1948), dan ditawannya para pimpinan negara yang kemudian diasingkan. Karena penawanan itu dan untuk menghindari terjadinya kevakuman atau kekosongan pemerintahan, Presiden (19 Desember 1948) memberikan mandat kepada Sjarifuddin Prawiranegara (dalam Kabinet Hatta menjabat sebagai Menteri Kemakmuran) untuk membentuk Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) di Sumatera (Bukittinggi).⁴³² Mandat dari Presiden ini telah dijadikan dasar oleh Sjarifuddin Prawiranegara membentuk Pemerintahan Darurat di Sumatera yang menteri-menterinya merangkap beberapa jabatan Departemen, dan berhasil pula membentuk Komisariat Pemerintahan Darurat Indonesia di Pulau Jawa.

Setelah diselingi dengan PDRI dan pemimpin-pemimpin negara telah dibebaskan, melalui Penetapan Presiden No. 6 Tahun 1949 (4 Agustus 1949), kekuasaan pemerintahan diserahkan kembali kepada Wakil Presiden, dan kemudian terbentuk Kabinet Hatta II. Kabinet ini disebut sebagai Kabinet Presidensial, di mana Wakil Presiden (Moh. Hatta) menjadi pimpinan kabinet yang berfungsi sebagai Perdana Menteri. Kabinet ini disusun dengan komposisi: Perdana Menteri dipegang oleh Wakil Presiden, 1 orang Wakil Perdana Menteri, 14 orang Menteri memimpin Departemen, dan 3 orang Menteri Negara.⁴³³

⁴³⁰ *Ibid.*, hlm. 81.

⁴³¹ Dalam UU No. 30 Tahun 1948 disebutkan: "Selama tiga bulan terhitung mulai tanggal 15 September 1948, kepada Presiden diberikan kekuasaan penuh (*plein pouvoir*) untuk menjalankan tindakan-tindakan dan mengadakan peraturan-peraturan dengan menyimpang dari undang-undang dan peraturan-peraturan yang ada guna menjamin keselamatan negara dalam menghadapi keadaan bahaya yang memuncak. Koesnodiprodojo, *Op.cit.*, hlm. 167.

⁴³² Abdurachman Surjomihardjo dan J.R. Chaniago (Penyunting), *Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) Dikaji Ulang* (Jakarta: Masyarakat Sejarah Indonesia, 1990), hlm. 44.

⁴³³ Komposisi Kabinet Hatta II terdiri atas: Wakil Presiden Bung Hatta sebagai Perdana Menteri, dan satu orang Wakil Perdana Menteri, dengan susunan Kabinet yang memimpin Departemen, yaitu: 1) Menteri Luar Negeri; 2) Menteri Dalam Negeri; 3) Menteri Pertahanan; 4) Menteri kehakiman; 5) Menteri Penerangan; 6) Menteri Keuangan; 7) Menteri Pekerjaan Umum; 8) Menteri Perhubungan; 9) Menteri Pengajaran, Pendidikan dan Kebudayaan; 10) Menteri Perburuhan dan Sosial; 11) Menteri Agama; 12) Menteri Kesehatan; 13) Menteri Kemakmuran; 14) Menteri Persediaan Makanan Rakyat. Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 47.

Kabinet ini tidak pernah mengumumkan programnya, tetapi kebijaksanaan pemerintah digerakkan sesuai dengan situasi dan kondisi pada waktu itu.

Berdasarkan hasil Konferensi Meja Bundar (KMB) yang berlangsung di Den Haag-Belanda (23 Agustus-2 November 1949), telah disepakati berdirinya Negara Republik Indonesia Serikat (RIS). Dengan perubahan bentuk negara tersebut maka susunan atau struktur negara yang semula Negara Kesatuan berubah menjadi Negara RIS. Dengan berdirinya Negara RIS berdasarkan Konstitusi RIS 1949 yang berlaku sejak tanggal 27 Desember 1949, maka Negara Republik Indonesia menjadi salah satu Negara Bagian dari RIS yang berbentuk federasi. Demikian pula UUD 1945 yang semula berlaku untuk seluruh wilayah Negara Republik Indonesia, akhirnya hanya berlaku dalam Negara Bagian Republik Indonesia dengan pusat pemerintahan di Yogyakarta.

Dengan tidak mengubah UUD 1945, dalam Negara Bagian Republik Indonesia dipraktikkan kabinet parlementer. Oleh karena Soekarno dan Moh. Hatta masing-masing telah diangkat menjadi Presiden dan Perdana Menteri dalam Negara RIS dengan ibu kota Negara ditetapkan di Jakarta, maka pemerintahan Republik Indonesia di Yogyakarta mengalami kekosongan kepemimpinan. Hal inilah yang membuat dibentuknya Kabinet Peralihan Republik Indonesia yaitu Kabinet Susanto. Kabinet Peralihan mulai bekerja setelah Moh. Hatta serta beberapa Menteri lainnya diangkat menjadi menteri-menteri dalam Negara RIS (Keputusan Presiden RIS No. 2 Tahun 1949), dan berfungsi sampai terbentuknya Kabinet Halim (Keputusan Presiden RIS No. 16 Tahun 1950).⁴³⁴

Setelah Kabinet Peralihan bekerja selama satu bulan, pada tanggal 21 Januari 1950 dibentuk Kabinet Halim yang dipimpin oleh Abdul Halim sebagai Perdana Menteri dan Assat sebagai Presiden, dengan pusat pemerintahan di Yogyakarta. Kabinet ini disusun dengan komposisi: Perdana Menteri, 1 orang Wakil Perdana Menteri, dan 13 orang memimpin Departemen. Dalam kabinet ini tidak ditemukan adanya jabatan menteri luar negeri, karena kabinet hanya merupakan kabinet dalam negara bagian yang tidak mempunyai kedaulatan ke luar. Program kabinet pada dasarnya untuk mencapai Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Proklamasi 17 Agustus 1945 dan menghapuskan Negara RIS. Kabinet ini menjadi *domisioner* sampai tanggal pembentukan kabinet Negara Kesatuan Republik Indonesia, yaitu pada tanggal 6 September 1950 (Keputusan Presiden RI (Kesatuan) No. 9 Tahun 1950).

⁴³⁴ Departemen Penerangan RI, *Op.cit.*, hlm. 172.

Dari rangkaian pemahaman di atas dapat dikemukakan, bahwa dalam periode 1945-1949 telah dipraktikkan sistem kabinet presidensial dan sistem kabinet parlementer berdasarkan UUD 1945. Dalam setiap pembentukan kabinet parlementer pengaruh partai politik sangat dominan. Kedudukan para Menteri berbeda-beda dan karena itu juga mempengaruhi fungsinya. Ditemukan adanya tiga macam kedudukan Menteri, yaitu Perdana Menteri, menteri-menteri yang memimpin Departemen Pemerintahan (Menteri portofolio), dan menteri-menteri yang tidak memimpin suatu Departemen (Menteri tanpa portofolio). Perdana Menteri yang ditunjuk oleh Presiden, biasanya berasal dari partai politik yang mendapat dukungan dan kepercayaan sebagian besar anggota badan legislatif (KNIP). Juga dijumpai satu orang atau lebih Wakil Perdana Menteri sebagai akibat adanya kabinet koalisi. Dalam kelompok menteri-menteri yang memimpin departemen pemerintahan, juga termasuk Wakil Menteri atau Menteri Muda. Wakil Menteri atau Menteri Muda memegang departemen bersama-sama dengan Menteri penuh. Jumlahnya antara dua orang sampai dengan dua belas orang, dan kadang-kadang dijumpai ada dua orang Wakil Menteri dalam suatu Departemen.⁴³⁵

Golongan Menteri tanpa portofolio dengan sebutan Menteri Negara, jumlahnya berkisar antara satu orang sampai tujuh orang. Para Menteri ini adalah anggota kabinet yang tidak memimpin departemen. Tetapi sewaktu-waktu ada juga seorang atau lebih menteri-menteri dalam kategori ini mempunyai urusan khusus untuk dilaksanakan. Misalnya, Menteri Negara urusan Pemuda dan Menteri Negara urusan Kepolisian, dalam Kabinet Amir Sjarifuddin II.

Dalam kabinet parlementer juga terjadi turut sertanya menteri-menteri yang tidak berpartai politik (*non-political ministers*). Dalam setiap kabinet selalu ditemukan dua hingga sembilan orang Menteri yang tidak berasal dari partai politik. Kebanyakan dari mereka itu menduduki jabatan Menteri Negara, tetapi kadang-kadang ada kalanya juga memegang jabatan penting seperti Menteri Luar Negeri dan Menteri Perhubungan, pada masa Kabinet Amir Sjarifuddin I. Hal ini terjadi karena partai-partai politik tidak dapat menyetujui suatu pembagian kursi-kursi penting dalam pembentukan Kabinet.

⁴³⁵ Dalam kaitan ini Ismail Suny berpendapat: "Berhubung Wakil Menteri pun menjadi kepala-kepala politis dari departemen-departemen mereka, kedudukan mereka tidaklah menyerupai kedudukan 'deputy ministers' di Kanada, yang menjadi pegawai tinggi senior (*senior civil servant*) di departemen mereka. Begitupun kedudukan Menteri Muda di Indonesia tidaklah sama dengan kedudukan 'junior ministers' di Inggris, yang memegang jabatan bawahan pemerintahan *Subordinate office in the government*." Ismail Suny (1), *Op.cit.*, hlm. 50.

3.2 PERIODE KONSTITUSI RIS (27 DESEMBER 1949-17 AGUSTUS 1950)

Setelah berdirinya Negara Republik Indonesia Serikat (Negara RIS) pada tanggal 27 Desember 1949 dengan Konstitusi RIS 1949 sebagai Undang-Undang Dasarnya, maka Negara Kesatuan Republik Indonesia hanya berstatus sebagai salah satu “Negara Bagian” saja, dengan wilayah kekuasaan yaitu daerah yang disebut dalam Perjanjian *Renville*.⁴³⁶ Demikian pula kedudukan UUD 1945 sejak saat itu hanya berstatus sebagai Undang-Undang Dasar Negara Bagian Republik Indonesia. Menurut Pasal 1 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 yang berbunyi: “Republik Indonesia Serikat yang merdeka dan berdaulat ialah suatu negara hukum yang demokrasi dan berbentuk federasi.” Kemudian dalam Pasal 1 ayat (2) disebutkan, “Kekuasaan berkedaulatan RIS dilakukan oleh Pemerintah bersama-sama dengan DPR dan Senat.”

Konstitusi RIS menerapkan bentuk negara federasi yang terdiri atas 16 Negara Bagian, dan Negara Bagian terbesar adalah Republik Indonesia. Lima belas Negara Bagian lainnya adalah negara boneka serta Daerah-daerah Istimewa yang didirikan oleh Belanda. Pola federasi yang ditunjukkan RIS sebenarnya berbeda dengan negara federasi lainnya yang memberikan hak penuh kepada negara bagian untuk mengatur negara bagiannya sendiri, terlepas dari pengawasan dan campur tangan pemerintah federal. Campur tangan pemerintahan federal dalam urusan negara-negara Bagian RIS masih sangat kuat. Ismail Suny mengatakan, bahwa bentuk serikat dari RIS adalah *quasi* federal artinya federal semu. Hal ini terjadi karena:

- 1) *Kekuasaan terakhir untuk menentukan besarnya kekuasaan daerah-daerah bagian terletak pada parlemen federal dan bukan pada kekuasaan daerah-daerah bagian;*
- 2) *Dalam pembentukan suatu kabinet, Konstitusi RIS menetapkan bahwa Presiden sepakat dengan orang-orang yang dikuasakan oleh daerah-daerah bagian dalam menunjuk tiga pembentuk kabinet.*⁴³⁷

⁴³⁶ Lihat ketentuan Pasal 2 Konstitusi RIS. Pada masa RIS wilayah negara sudah meluas, tidak hanya Jawa, Sumatera, dan Madura saja tetapi hampir seluruh Indonesia, kecuali Irian Barat yang baru kembali ke pangkuan negara Republik Indonesia tahun 1963. RIS terdiri atas 16 Negara Bagian yaitu: 1) Negara Bagian Republik Indonesia (Yogyakarta); 2) Negara Bagian Kalimantan Barat; 3) Negara Bagian Indonesia Timur; 4) Negara Bagian Madura; 5) Negara Bagian Banjar; 6) Negara Bagian Bangka; 7) Negara Bagian Balitung; 8) Negara Bagian Dayak Besar; 9) Negara Bagian Jawa Tengah; 10) Negara Bagian Jawa Timur; 11) Negara Bagian Kalimantan Tenggara; 12) Negara Bagian Kalimantan Timur; 13) Negara Bagian Pasundan; 14) Negara Bagian Riau; 15) Negara Bagian Sumatera Selatan; 16) Negara Bagian Sumatera Timur. Bibit Suprpto, *Op.cit.*, hlm. 109.

⁴³⁷ Ismail Suny, *Op.cit.*, hlm. 83.

Hampir sama dengan sistem ketatanegaraan Negara Republik Indonesia yang sejak Maklumat Pemerintah 14 November 1945 telah mempergunakan sistem pertanggungjawaban Menteri atau kabinet parlementer. Artinya, apabila kebijaksanaan menteri-menteri ternyata tidak dapat dibenarkan atau diterima oleh DPR maka Menteri harus mengundurkan diri.⁴³⁸ Kekuasaan pemerintahan negara menurut Konstitusi RIS 1949 dipegang oleh Presiden dan Menteri-menteri secara bersama-sama. Hal ini dinyatakan melalui ketentuan Pasal 68 Konstitusi RIS, yang berbunyi:

- (1) *Presiden dan menteri-menteri bersama-sama merupakan pemerintah;*
- (2) *Di mana-mana dalam Konstitusi ini disebut pemerintah, maka dimaksud ialah Presiden dengan seorang atau beberapa atau para Menteri, yakni menurut tanggung jawab khusus atau tanggung jawab umum mereka itu; dan*
- (3) *Pemerintah berkedudukan di ibu kota Jakarta, kecuali jika dalam hal darurat Pemerintah menentukan tempat lain.*

Kemudian dalam Pasal 117 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 ditegaskan bahwa “Pemerintahan federal atas Indonesia sekedar tidak diwajibkan kepada alat-alat perlengkapan yang lain dijalankan oleh Pemerintah RIS.” Perihal alat-alat perlengkapan negara, selain Presiden dan Menteri-menteri, maka menurut ketentuan umum Bab III Konstitusi RIS termasuk Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung Indonesia, dan Dewan Pengawas Keuangan.

Komposisi pemerintah negara RIS terdiri atas Presiden dan Menteri-menteri, sehingga Presiden merupakan sebagian dari Pemerintah. Konstitusi RIS juga tidak menentukan lembaga Wakil Presiden.⁴³⁹ Dalam hal Presiden berhalangan, maka ia dapat memerintahkan Perdana Menteri menjalankan pekerjaan jabatannya sehari-hari, dan apabila Presiden berhalangan tetap, maka diadakan pemilihan Presiden yang baru. Namun sebelum terpilihnya Presiden yang baru, tugas Presiden dijalankan oleh Perdana Menteri.⁴⁴⁰ Pengaturan ini

⁴³⁸ Joeniarto, *Op.cit.*, hlm. 81. Menurut Ismail Suny, bahwa Kabinet Konstitusi RIS adalah “*quasi parlementair kabinet*” karena Presiden tidak dapat diganggu-gugat, menteri-menteri yang bertanggung jawab dan sifat parlemen menunjukkan bahwa ia tidak dapat memaksa kabinet maupun masing-masing menteri untuk berhenti. Ismail Suny, *Op.cit.*, hlm. 98.

⁴³⁹ Dalam hubungan dengan jabatan Wakil Presiden, Z. Baharuddin sebagaimana dikutip oleh Mizwar Djamily mengatakan: “Sebagai penjelasan mengapa tata negara RIS tidak mengadakan fungsi Wakil Presiden, diberikan teori bahwa dalam sistem kabinet yang bertanggung jawab, tidak tepat mengadakan Wakil Presiden. Teori ini tidak benar dalam pada itu, UUDS RIS juga mengatakan demikian.” Yang pokok ialah Belanda sangat berhasrat merobohkan hikmah yang terkandung dalam kedewitnggalan Sukarno-Hatta, Proklamator kemerdekaan Indonesia. Hikmah yang melekat pada dwi tunggal Sukarno-Hatta inilah yang menghalang-halangi segala usaha Belanda untuk memecah-belah kita sebelum KMB. KMB menghasilkan UUD yang memang menghapuskan Wakil Presiden dan menurut hukum tata negara terputuslah periode dwi tunggal Sukarno-Hatta. Kesengajaan ini diterima pula oleh Panitia Bersama RIS-RI. Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 63.

⁴⁴⁰ Lihat Ketentuan Pasal 117 Konstitusi RIS 1949.

berbeda dengan ketentuan dalam UUD 1945, yaitu Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintah, sedangkan Wakil Presiden dan Menteri-menteri Negara adalah pembantu Presiden. Apabila Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat menjalankan kewajibannya maka kedudukannya akan digantikan oleh Wakil Presiden.

Ketentuan tersebut di atas menggambarkan, bahwa kedudukan Presiden adalah sebagai kepala negara, sedangkan sebagai kepala pemerintahan tidak disebutkan secara eksplisit dalam Konstitusi RIS. Walaupun tidak disebutkan secara tegas, dan sebagai konsekuensi dianutnya sistem pemerintahan parlementer atau sistem pertanggungjawaban menteri, maka yang menjadi kepala pemerintahan adalah Perdana Menteri. Dianutnya sistem pemerintahan parlementer dapat dilihat dari ketentuan-ketentuan yang terkandung dalam Konstitusi RIS, yaitu:

- 1) *Presiden tidak dapat diganggu-gugat (Pasal 118 ayat (1)), dan menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri dalam hal itu (Pasal 118 ayat (2)).*
- 2) *Menteri-menteri memberikan keterangan baik secara lisan maupun tertulis atas penggunaan hak interpelasi dan hak bertanya DPR (Pasal 120 ayat (1) dan (2)).*
- 3) *DPR mempunyai hak menyelidiki (enquete) menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang federal (Pasal 121).*

Permasalahan yang selalu menjadi pembahasan berkaitan dengan sistem parlementer yang dianut oleh Konstitusi RIS adalah pengaturan dalam Pasal 122 yang menyebutkan: “DPR yang ditunjuk menurut Pasal 109 dan Pasal 110 tidak dapat memaksa Kabinet atau masing-masing Menteri meletakkan jabatannya.”⁴⁴¹ Ketentuan ini menunjukkan adanya keraguan dianutnya sistem pemerintahan parlementer karena DPR tidak dapat menjatuhkan Kabinet. Keraguan tersebut sesungguhnya tidak dilandasi dengan alasan yang cukup kuat, karena yang dimaksudkan dalam Pasal 122 Konstitusi RIS adalah DPR yang

⁴⁴¹ Pasal 109 Konstitusi RIS berbunyi, “Untuk DPR yang pertama, mengutus anggota-anggota dari daerah-daerah selebihnya yang tersebut dalam Pasal 99, diatur dan diselenggarakan dengan perundingan bersama-sama oleh daerah-daerah bagian yang tersebut Pasal 2, kecuali Negara Republik Indonesia dengan memperhatikan asas-asas demokrasi dan seboleh-bolehnya dengan perundingan dengan daerah-daerah yang tersebut dalam Pasal 2, sub c, yang bukan daerah bagian;” sedangkan dalam Pasal 110 ayat (1) disebutkan: “Bagaimana caranya anggota diutus ke DPR yang pertama, diatur oleh daerah-daerah bagian,” dan Pasal 110 ayat (2) ditegaskan: “Di mana pengutusan demikian tidak dapat terjadi dengan jalan pemilihan yang seumum-umumnya, pengutusan itu dapat dilakukan dengan jalan menunjukkan anggota-anggota oleh perwakilan rakyat daerah-daerah bersangkutan, jika ada di situ perwakilan demikian, juga apabila, karena hal-hal yang sungguh, perlu diturut cara yang lain, akan diusahakan untuk mencapai perwakilan yang sesempurna-sempurnanya, menurut kehendak rakyat.”

disebutkan dalam Pasal 109 dan Pasal 110, yaitu DPR yang pertama kali terbentuk dalam masa Konstitusi RIS. DPR tersebut hanya ditunjuk dan diangkat dari daerah-daerah bagian berdasarkan kesepakatan saja, dan bukan DPR yang dipilih berdasarkan hasil pemilu, sehingga tidak diberikan wewenang yang penuh, antara lain dapat menjatuhkan Kabinet.

Perbedaan penting pengaturan mengenai sistem pemerintahan yang terdapat dalam Konstitusi RIS adalah tidak adanya wewenang DPR untuk menjatuhkan pemerintahan. Dalam Pasal 122 Konstitusi RIS 1949 ditentukan, bahwa DPR yang ditunjuk menurut Pasal 109 dan Pasal 110 tidak dapat memaksa Kabinet atau masing-masing Menteri meletakkan jabatannya. Pengaturan seperti ini dapat dikatakan penyimpangan dari karakter sistem pemerintahan parlementer yang berlaku pada umumnya. Dengan adanya ketentuan seperti itu pemerintah dapat saja lebih stabil, namun kontrol dan pertanggungjawaban Kabinet menjadi relatif hilang. Menurut Ismail Suny, dengan memperhatikan Presiden tidak dapat diganggu-gugat, Menteri-menteri yang bertanggung jawab dan sifat parlemen menunjukkan bahwa ia tidak dapat memaksa Kabinet maupun masing-masing Menteri untuk berhenti, maka lebih tepat menyebutkan Kabinet Republik Indonesia Serikat itu suatu “*quasi* parlementer kabinet.”⁴⁴²

Berdasarkan ketentuan Pasal 111 dan Pasal 112 Konstitusi RIS, dalam jangka waktu satu tahun setelah berlakunya Konstitusi RIS, pemerintah harus menyelenggarakan pemilu dan selesaknya setelah pemilu DPR yang pertama dibubarkan dan diganti dengan DPR yang dipilih. Namun, ketika ketentuan tersebut mau dilaksanakan terjadi pergantian konstitusi yaitu Konstitusi RIS diganti dengan UUDS 1950. Oleh karena itu, sepanjang sejarah Konstitusi RIS belum pernah dipilih dan terbentuk DPR berdasarkan hasil pemilu.

Dari pemahaman tersebut dapatlah dimaknai bahwa kendatipun tidak disebutkan secara eksplisit dalam Konstitusi RIS, DPR yang terbentuk berdasarkan pemilu memiliki kewenangan untuk menjatuhkan Kabinet. Kewenangan tersebut juga merupakan sisi lain dari kewenangan DPR meminta keterangan Kabinet atas penyelenggaraan tugas dan kewajibannya, baik secara kolektif maupun individual bertanggung jawab kepada DPR. Dengan demikian, tidak dapat disangkal bahwa Konstitusi RIS menganut sistem pemerintahan parlementer.

Sebagai negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer, maka kekuasaan Presiden RIS dalam bidang pemerintahan lebih bersifat formil,

⁴⁴² Ismail Suny (1), *Op.cit.*, hlm. 98.

sedangkan yang melaksanakan kekuasaan pemerintahan secara riil adalah Kabinet dengan Perdana Menteri sebagai kepala pemerintahan. Kenyataan ini juga dikemukakan oleh Ismail Suny sebagai berikut:

“Beberapa pasal dalam Undang-Undang Dasar 1949 yang menunjuk kepada kekuasaan Presiden, sebenarnya tidak memberi hak kepadanya untuk melaksanakannya dengan bebas. Ketentuan-ketentuan ini hanya menjamin bahwa keputusan dalam segala hal harus diambil oleh kabinet atau dewan menteri yang bersangkutan dan peraturan atau keputusan ini kemudian harus ditandatangani oleh Presiden dan ditandatangani oleh Menteri.”⁴⁴³

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas menunjukkan bahwa tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan berada di tangan Menteri-menteri, baik secara individual untuk bidang tugasnya maupun secara bersama-sama. Selain itu, keputusan mengenai kebijakan pemerintahan juga ditandatangani oleh Menteri-menteri, kecuali keputusan mengenai pembentukan Kabinet.

Dalam Konstitusi RIS diatur mengenai kedudukan menteri-menteri sebagai unsur utama pemerintah, yaitu “kabinet” (Pasal 74) atau “dewan menteri” (Pasal 76). Ketentuan ini ditegaskan dalam Pasal 74 yang berbunyi:

- (1) *Presiden sepakat dengan orang-orang yang dikuasakan oleh daerah-daerah bagian sebagai tersebut dalam Pasal 69, menunjuk tiga pembentuk kabinet;*
- (2) *Sesuai dengan anjuran ketiga pembentuk kabinet itu, Presiden mengangkat seorang dari padanya menjadi Perdana Menteri dan mengangkat menteri-menteri yang lain;*
- (3) *Sesuai dengan anjuran ketiga pembentuk itu juga, Presiden menetapkan siapa-siapa dari Menteri itu divajibkan memimpin departemen masing-masing. Boleh pula diangkat menteri-menteri yang tidak memangku sesuatu departemen;*
- (4) *Keputusan-keputusan Presiden yang memuat pengangkatan yang diterangkan dalam ayat (2) dan (3) pasal ini serta ditandatangani oleh ketiga pembentuk kabinet; dan*
- (5) *Pengangkatan atau pemberhentian antar waktu menteri-menteri dilakukan dengan keputusan Presiden.*

Selanjutnya dalam Pasal 76 Konstitusi RIS disebutkan:

- (1) *Untuk merundingkan bersama-sama kepentingan-kepentingan umum RIS, menteri-menteri bersidang dalam Dewan Menteri yang diketuai oleh Perdana Menteri atau dalam hal Perdana Menteri berhalangan, oleh salah seorang Menteri berkedudukan khusus; dan*

⁴⁴³ *Ibid.*, hlm. 91-92.

- (2) *Dewan Menteri senantiasa memberitabukan segala urusan yang penting kepada Presiden. Masing-masing berkewajiban sama berhubungan dengan urusan-urusan yang khusus masuk tugasnya.*

Mengenai syarat-syarat untuk dapat diangkat menjadi Menteri diatur dalam Pasal 73 Konstitusi RIS berbunyi: “Yang dapat diangkat menjadi Menteri ialah orang yang telah berusia 25 tahun dan yang bukan orang yang tidak diperkembangkan serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun orang yang telah dicabut haknya untuk dipilih.” Perihal berapa jumlah Menteri dalam setiap kabinet, tidak ditentukan dalam Konstitusi RIS. Namun, dalam Pasal 75 ditetapkan bahwa Menteri Pertahanan, Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, Menteri Keuangan dan Ekonomi, serta Perdana Menteri mempunyai kedudukan khusus dalam Kabinet. Dalam hal yang memerlukan tindakan segera dan dalam hal darurat, maka *Inner* Kabinet berhak untuk bersama-sama mengambil keputusan yang memiliki kekuatan yang sama dengan keputusan dewan menteri yang lengkap.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 118 ayat (1) Konstitusi RIS, kedudukan Presiden tidak dapat diganggu-gugat. Oleh karena itu, Kabinet memiliki kedudukan yang istimewa, yaitu bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri. Konsekuensinya, Menteri-menteri dapat diminta pertanggungjawaban oleh parlemen mengenai hal-hal yang berkaitan dengan kinerjanya, dan sekaligus Menteri-menteri dapat diberhentikan oleh parlemen.

Pada prinsipnya Konstitusi RIS menghendaki agar Kabinet sebagai suatu bagian dari pemerintah, dalam mengambil keputusan mengenai suatu kebijaksanaan pemerintahan harus bekerja sama satu sama lain supaya tercipta kesatuan dan keterpaduan pelaksanaan prinsip-prinsip pemerintahan. Secara khusus Konstitusi RIS menandakan bahwa masalah-masalah yang berkaitan dengan kepentingan umum RIS, hubungan luar negeri, pertahanan dan pengangkatan pejabat-pejabat penting, harus dirundingkan dalam Kabinet.

Berdasarkan ketentuan Pasal 69 Konstitusi RIS diadakan pemilihan Presiden oleh wakil-wakil dari pemerintah Negara/Daerah Bagian. Dari hasil pemilihan itu terpilih Ir. Soekarno menjadi Presiden RIS, yang pada waktu itu masih menjabat Presiden Republik Indonesia. Kemudian disusul dengan pembentukan Kabinet berdasarkan Keputusan Presiden RIS No. 2 Tahun 1949, tanggal 20 Desember 1949. Kabinet ini dipimpin oleh Perdana Menteri (Moh. Hatta) dengan komposisi Kabinet terdiri atas 13 Kementerian yang memimpin

departemen, dan 3 Menteri Negara.⁴⁴⁴ Kabinet ini terbentuk atas kesepakatan Presiden dengan orang-orang yang dikuasakan oleh Negara/Daerah-daerah Bagian untuk menunjuk tiga orang pembentuk Kabinet (Pasal 74 ayat (1)). Dalam kenyataannya, ketentuan ini tidak ditaati karena situasi dan kondisi bangsa telah ditunjuk empat orang pembentuk kabinet, yaitu Moh. Hatta dan Sultan Hamengkubuwono (mewakili Republik Indonesia), serta Sultan Hamid dan Anak Agung Gde Agung (mewakili federal).⁴⁴⁵ Demikian pula susunan Kabinet RIS yang dibentuk adalah hasil dari *reshuffle* Kabinet Hatta II. Sesuai dengan anjuran pembentuk kabinet, Presiden mengangkat satu orang dari pembentuk kabinet menjadi Perdana Menteri, dan menteri-menteri lainnya (Pasal 74 ayat (2)). Presiden juga menetapkan menteri-menteri yang diwajibkan untuk memimpin departemen (Pasal 74 ayat (3)).

Dalam rangka menjalankan pemerintahan Kabinet RIS menetapkan berbagai program kerja yaitu:

- 1) *Menyelenggarakan supaya pemindahan kekuasaan ke tangan bangsa Indonesia di seluruh Indonesia terjadi dengan seksama;*
- 2) *Mengusahakan reorganisasi KNIL dan pembentukan Angkatan Perang RIS dan pengembalian tentara Belanda ke negaranya dalam waktu yang selekas-lekasnya;*
- 3) *Mengadakan persiapan untuk dasar hukum, cara bagaimana rakyat menyatakan kemauannya menurut asas undang-undang RIS, dan menyelenggarakan pemilihan umum untuk konstituante;*
- 4) *Berusaha memperbaiki keadaan ekonomi rakyat, keadaan keuangan, perhubungan, perumahan dan kesehatan, mengadakan persiapan untuk jaminan sosial dan penempatan tanah kembali ke dalam masyarakat, mengadakan peraturan tentang upah minimum, pengawasan pemerintah atas kegiatan ekonomi agar kegiatan itu ternujud kepada kemakmuran rakyat seluruhnya;*
- 5) *Menyempurnakan perguruan tinggi sesuai dengan keperluan masyarakat Indonesia dan membangun pusat kebudayaan nasional;*
- 6) *Menyelesaikan soal Irian Barat dalam tahun ini juga dengan jalan damai; dan*
- 7) *Menjalankan politik luar negeri yang memperkuat kedudukan RIS dalam dunia Internasional dengan memperkuat cita-cita perdamaian dunia dan persaudaraan bangsa-bangsa. Memperkuat hubungan moril, politik dan*

⁴⁴⁴ Susunan Kabinet RIS terdiri atas: Perdana Menteri (Bung Hatta) dan Departemen Pemerintahan yaitu: 1) Menteri Luar Negeri; 2) Menteri Dalam Negeri; 3) Menteri Pertahanan; 4) Menteri Kehakiman; 5) Menteri Penerangan; 6) Menteri Keuangan; 7) Menteri Kemakmuran; 8) Menteri Perhubungan, Tenaga dan Pekerjaan Umum; 9) Menteri Perburuhan; 10) Menteri Sosial; 11) Menteri Pendidikan, Pengajaran dan Kebudayaan; 12) Menteri Agama; 13) Menteri Kesehatan. Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 61. Lihat juga Bibit Suprpto, *Op.cit.*, hlm. 106.

⁴⁴⁵ Ismail Suny, *Op.cit.*, hlm. 96.

*ekonomi antara negara-negara Asia Tenggara. Menjalankan politik UNI, agar UNI ini berguna baik kepentingan RIS berusaha supaya RIS menjadi anggota PBB.*⁴⁴⁶

Namun kenyataan menunjukkan, Kabinet RIS tidak dapat menjalankan programnya karena berbagai tantangan dan pergolakan, baik yang bersifat internal maupun eksternal. Bersifat internal berupa munculnya berbagai pemberontakan dan pergerakan separatisme sebagai upaya untuk memecah-belah keutuhan persatuan dan kesatuan bangsa Indonesia.⁴⁴⁷ Selain itu, adanya keinginan sebagian besar rakyat Indonesia supaya kembali ke dalam bentuk negara kesatuan. Kabinet RIS selalu berhubungan dengan Pemerintah Negara Bagian Republik Indonesia di Yogyakarta, untuk bersama-sama melaksanakan negara kesatuan sebagai penjelmaan dari Republik Indonesia berdasarkan Proklamasi 17 Agustus 1945. Bersifat eksternal atau tantangan dari luar negeri, bukan dari negara-negara di dunia pada umumnya, melainkan hanya dari pihak Belanda sebagai bekas penjajah Indonesia, berupa adanya beban moral mengenai status Uni antara RIS dengan Kerajaan Belanda. Demikian pula mengenai masalah Irian Barat belum masuk dalam wilayah RIS, dan masih berada dalam status jajahan Belanda.

Berakhirnya Kabinet RIS tidak terlepas dari cita-cita kembali ke negara kesatuan Republik Indonesia. Satu demi satu Negara-negara Bagian dalam RIS bergabung dengan Republik Indonesia. Upaya pembentukan negara kesatuan semakin jelas setelah pernyataan terbentuknya negara kesatuan Republik Indonesia yang dibacakan oleh Bung Karno di hadapan sidang lengkap gabungan DPR dan Senat RIS dan BP-KNIP di Yogyakarta. Dengan demikian, Kabinet RIS (Kabinet Hatta III) otomatis harus bubar karena perubahan struktur politik dari Negara Serikat menjadi Negara Kesatuan.

Kabinet RIS yang telah berjasa mengembalikan Negara Indonesia menjadi Negara Kesatuan masih tetap bekerja sampai terbentuknya Kabinet baru. Kenyataan ini menunjukkan, bahwa Kabinet RIS jatuh atau bubar bukan karena pemberontakan atau perpecahan dalam Kabinet, melainkan karena adanya perubahan politik dari bangunan Negara Serikat berubah menjadi Negara Kesatuan Republik Indonesia.

⁴⁴⁶ *Ibid*, hlm. 107.

⁴⁴⁷ Bibit Suprpto, *Op.cit.*, hlm. 113-114.

3.3 PERIODE UNDANG-UNDANG DASAR SEMENTARA 1950 (17 AGUSTUS 1950-5 JULI 1959)

Dengan berlakunya UUDS 1950 tanggal 17 Agustus 1950 menggantikan Konstitusi RIS 1949 berdasarkan Undang-Undang Federal No. 7 tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi RIS menjadi UUDS 1950,⁴⁴⁸ maka sejak saat itu bentuk negara federal berdasarkan Konstitusi RIS 1949 mengalami perubahan menjadi bentuk negara kesatuan berdasarkan UUDS 1950. Dilihat dari sistem pemerintahan yang dianut UUDS 1950, Negara Kesatuan Republik Indonesia menganut sistem pemerintahan parlementer.

Dalam negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer sebagai eksekutif riil atau kepala pemerintahan adalah Perdana Menteri, dan para Menteri merupakan unsur pemerintah. Presiden tidak bertanggung jawab atas penyelenggaraan pemerintahan, karena kedudukannya hanya sebagai eksekutif nominal atau kepala negara. Berdasarkan ketentuan Pasal 44 UUDS 1950 mengenai alat-alat perlengkapan negara, telah menempatkan lembaga Presiden dan Wakil Presiden terpisah dari Menteri-menteri. Ketentuan ini menunjukkan bahwa secara konstitusional kedudukan para Menteri sangat berbeda dengan kedudukan Presiden dan Wakil Presiden.

Kemudian dalam Pasal 45 ayat (1) dan (2) UUDS 1950 disebutkan, Presiden berkedudukan sebagai kepala negara, dan dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden. Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu-gugat, sesuai dengan ketentuan Pasal 83 ayat (1). Sementara itu di dalam ketentuan Pasal 83 ayat (2) ditegaskan, Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri. Ketentuan ini menunjukkan, bahwa Menteri-menteri bertanggung jawab berarti bertanggung jawab kepada parlemen. Hal ini juga sekaligus memberi garis perbedaan yang jelas dengan kedudukan Presiden dan Wakil Presiden yang tidak bertanggung jawab kepada parlemen karena disebutkan “tidak dapat diganggu-gugat.”

Sebagai imbalan pertanggungjawaban Kabinet atau Menteri kepada parlemen, maka apabila dalam hal terjadi perbedaan pendapat di mana Pemerintah berpendapat bahwa DPR tidak lagi representatif, maka Presiden

⁴⁴⁸ Undang-Undang Federal No. 7 Tahun 1950 tentang Perubahan Konstitusi RIS menjadi UUDS 1950 (Lembaran Negara RIS No. 56 Tahun 1950) menyangkut dua hal: 1) Berisi ketentuan perubahan Konstitusi RIS menjadi UUDS dengan diikuti naskah UUDS selengkapnya; 2) tentang mulai berlakunya UUDS dan keberadaan alat-alat perlengkapan RI yang sudah terbentuk sebelum dikeluarkannya UU Federal No. 7 tahun 1950.

berhak membubarkan DPR, sebagaimana diatur melalui ketentuan Pasal 84 UUDS 1950. Keputusan Presiden yang menyatakan pembubaran itu, ditindaklanjuti dengan perintah mengadakan pemilihan DPR baru dalam 30 hari.” Walaupun Presiden berhak membubarkan DPR, bukan berarti Presiden dapat bertindak sewenang-wenang dalam membubarkan DPR, karena konstitusi memberikan batasan yang singkat untuk dilakukannya pemilihan parlemen baru. Ketentuan pembubaran parlemen dan percepatan pemilihan umum sebenarnya lazim terdapat dalam sistem parlementer. Namun, dalam UUDS 1950 kewenangan pembubaran parlemen yang mengakibatkan percepatan pemilihan umum sepenuhnya berada di tangan Presiden tanpa perlu usulan dari Perdana Menteri. Desain seperti ini tampaknya memang yang diinginkan UUDS 1950 yaitu menempatkan Presiden sebagai aktor penting dalam setiap proses pada siklus pemerintahan baik dalam pembentukan, pengelolaan maupun berakhirnya pemerintahan.

Pertanggungjawaban Menteri-menteri kepada DPR juga mengandung arti bahwa DPR berhak dan berkewajiban mengawasi segala aktivitas Pemerintah. Mohamad Rum menggambarkan makna Kabinet bertanggung jawab kepada DPR diimplementasikan dalam bentuk, Menteri-menteri diwajibkan memberikan keterangan atau memberikan jawaban di DPR jika diminta atau diajukan pertanyaan kepadanya oleh DPR. Apabila keterangan atau jawaban tersebut tidak memuaskan DPR, maka DPR dapat mengajukan mosi tidak percaya yang ditujukan kepada seorang Menteri atau kepada seluruh Kabinet.⁴⁴⁹

Sistem pertanggungjawaban Menteri-menteri kepada DPR akan menimbulkan dua konsekuensi yang berimbang, yaitu:

- 1) *Jika DPR tidak menerima kebijaksanaan yang dijalankan Dewan Menteri atau Menteri, maka Dewan Menteri atau Menteri yang bersangkutan harus jatuh atau mengundurkan diri.*
- 2) *Jika terjadi perselisihan antara Pemerintah atau Dewan Menteri dengan DPR, maka dapat dimintakan kepada Presiden untuk membubarkan DPR dan dalam sesingkat-singkatnya diperintahkan untuk mengadakan pemilihan yang baru. Hal ini dapat berakibat Presiden membubarkan DPR karena dianggap tidak mewakili aspirasi rakyat.⁴⁵⁰*

Dalam konstruksi UUDS 1950 ditentukan mekanisme penunjukan Perdana Menteri dan Kabinet yang tidak jauh berbeda dengan ketentuan

⁴⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 223.

⁴⁵⁰ Kotan Y. Stefanus, “Makna Kekuasaan Pemerintahan Negara Menurut Bab III UUD 1945 Dalam Hubungannya Dengan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia,” *Disertasi* (Bandung: Program Pascasarjana UNPAD, 2000), hlm. 207. Lihat juga Joeniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta: Bina Aksara, 1982), hlm. 86-87.

Konstitusi RIS 1949. Pembentukan pemerintahan dimulai dari keputusan Presiden untuk menunjuk pembentuk Kabinet yang oleh UUDS 1950 jumlahnya tidak ditentukan secara jelas dan tegas. Dalam Pasal 51 ayat (1) UUDS 1950 hanya disebutkan, bahwa “Presiden menunjuk seorang atau beberapa orang pembentuk Kabinet.” Langkah selanjutnya adalah Presiden mengangkat Perdana Menteri dan Menteri-menteri lain sesuai dengan anjuran pembentuk Kabinet. Mengenai kedudukan Perdana Menteri diatur secara terbatas dalam UUDS 1950, hanya terdapat dalam Pasal 52 UUDS 1950 yang menyebutkan, Perdana Menteri mengetuai Dewan Menteri.

Perihal kualifikasi untuk dapat diangkat menjadi Menteri, secara konstitusional diatur dalam Pasal 49 UUDS 1950 yaitu “seorang Menteri harus berusia minimal 25 tahun dan tidak kehilangan hak pilih dan hak dipilihnya, juga tidak dalam keadaan dicabut hak pilihnya.” Kemudian dalam Pasal 61 ayat (2) disebutkan, “Seorang anggota DPR yang merangkap menjadi Menteri tidak boleh mempergunakan hak atau melakukan kewajibannya sebagai anggota badan tersebut selama ia memangku jabatan Menteri.” Berbeda dengan Konstitusi RIS, bahwa Menteri dapat menjadi anggota DPR, dan mereka menjadi non-aktif setelah mereka menjadi Menteri karena hukum (*ipso jure*).⁴⁵¹

Kabinet dipimpin oleh seorang Perdana Menteri, sehingga dalam merundingkan bersama-sama kepentingan-kepentingan umum Republik Indonesia, para Menteri bersidang dalam Dewan Menteri yang diketuai oleh Perdana Menteri. Dalam hal Perdana Menteri berhalangan maka dapat dikuasakan kepada Menteri yang ditunjuk oleh Dewan Menteri. Dewan Menteri atau Kabinet juga berkewajiban menyampaikan segala urusan yang penting kepada Presiden dan Wakil Presiden. Masing-masing Menteri juga berkewajiban terhadap hal yang sama menyangkut urusan-urusan khusus yang menjadi tugasnya.

Selain memimpin sidang Kabinet, UUDS 1950 tidak menyebutkan apa saja tugas Perdana Menteri di luar sidang Kabinet. Hal ini menimbulkan penafsiran yang berlainan. Menurut Ismail Suny, kedudukan Perdana Menteri menurut UUDS 1950 lebih lemah dari Perdana Menteri dalam Kabinet Perancis di bawah Republik Ke-IV, yang mempunyai kekuasaan untuk mengangkat semua pejabat-pejabat sipil dan militer, memegang pimpinan angkatan perang dan mengkoordinir semua tindakan-tindakan untuk pertahanan nasional.⁴⁵² Pada umumnya kedudukan Perdana Menteri menurut UUDS 1950 adalah sama dengan kedudukan Perdana Menteri dalam Kabinet

⁴⁵¹ Ismail Suny (1), *Op.cit.*, hlm. 141.

⁴⁵² *Ibid.*, hlm. 146.

Belanda, yaitu menjadi Ketua Dewan Menteri. Menurut UUDS 1950, kekuasaan Perdana Menteri hanya sebagai Ketua Dewan Menteri.

Adapun yang menjadi penyebab kurang berkuasanya Perdana Menteri dalam sistem ketatanegaraan menurut UUDS 1950 adalah karena Kabinet yang dibentuk sangat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan partai politik. Bahkan dalam berbagai perundingan para Menteri secara terang-terangan mengemukakan berbagai pandangan dan kepentingan partai yang mereka wakili. Oleh karena demikian banyaknya kepentingan yang saling bertentangan, maka sangat sulit bagi Perdana Menteri untuk menjamin solidaritas dan kebulatan suara pada saat mengambil keputusan dalam sidang Kabinet. Selain itu, Perdana Menteri harus juga mempertimbangkan kebijaksanaan partainya dalam mengambil keputusan. Hal ini terjadi karena praktik ketatanegaraan tidak menempatkan pimpinan-pimpinan partai politik duduk dalam Kabinet.

Mengenai istilah “Pemerintah” yang digunakan dalam UUDS 1950 diartikan sebagai Menteri-menteri yang menjalankan pemerintahan, tidak termasuk Presiden dan Wakil Presiden. Oleh karena itu, tugas dan tanggung jawab Menteri-menteri menurut UUDS 1950 meliputi hal-hal yang disebut secara eksplisit sebagai tugas dan tanggung jawab Menteri-menteri maupun yang disebutkan sebagai tugas dan tanggung jawab Pemerintah. Adapun tugas Pemerintah menurut Pasal 82 UUDS 1950 yaitu: “Menyelenggarakan kesejahteraan Indonesia teristimewa berusaha supaya Undang-Undang Dasar, undang-undang dan peraturan-peraturan lainnya dijalankan.” Bagaimana rincian tugas pemerintah yang dianggap sebagai tugas dan tanggung jawab para Menteri dapat dikemukakan sebagai berikut:

- 1) *Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah, baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri (Pasal 83 ayat (2)). Untuk merundingkan berbagai kepentingan umum, menteri-menteri bersidang dalam Dewan Menteri yang diketuai oleh Perdana Menteri. Dewan Menteri senantiasa memberitahukan segala urusan pemerintahan yang penting kepada Presiden dan Wakil Presiden;*
- 2) *Ikut menandatangani semua keputusan Presiden termasuk mengenai kekuasaan Angkatan Perang Republik Indonesia (Pasal 85), kecuali mengenai pengangkatan Wakil Presiden untuk pertama kalinya (Pasal 45 ayat (4)) dan keputusan mengenai pengangkatan Perdana Menteri dan menteri-menteri (Pasal 51 ayat (4)). Penandatanganan serta oleh Menteri menunjukkan bahwa ia setuju dengan keputusan itu. Persetujuan ini penting karena Pasal 83 menyebutkan, menteri-menteri bertanggung jawab atas*

seluruh kebijaksanaan pemerintah, sedangkan Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu-gugat atau tidak bertanggung jawab;

- 3) *Bersama dengan DPR membuat undang-undang (Pasal 89). Rancangan undang-undang juga dapat diajukan oleh Pemerintah atas dasar hak inisiatifnya (Pasal 90 ayat (1)). Tugas ini meliputi juga mengesahkan usul undang-undang yang sudah diterima oleh DPR (Pasal 93,94 dan 95). Komposisi badan pembentuk undang-undang terdiri atas DPR dan Pemerintah mencerminkan kedaulatan rakyat yang dianut oleh UUDS 1950, yaitu rakyat sebagai pemegang kedaulatan, namun dilaksanakan oleh DPR bersama dengan Pemerintah. Oleh karenanya, UUDS 1950 menetapkan juga bahwa undang-undang tidak dapat diganggu-gugat (Pasal 95 ayat (2));*
- 4) *Berhak atas kuasa dan tanggung jawab sendiri menetapkan undang-undang darurat untuk mengatur hal-hal penyelenggaraan pemerintahan yang karena keadaan-keadaan yang mendesak perlu diatur dengan segera (Pasal 96 ayat (1)). Undang-undang darurat ini mempunyai kekuasaan dan derajat undang-undang. Undang-undang darurat ini harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya pada sidang berikutnya dan jika tidak disetujui oleh DPR, maka undang-undang darurat itu tidak berlaku karena hukum. (Pasal 97);*
- 5) *Menetapkan peraturan pemerintah untuk menyelenggarakan undang-undang (Pasal 98);*
- 6) *Memegang urusan keuangan dan dipertanggungjawabkan menurut aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 111);*
- 7) *Mengajukan usul anggaran kepada DPR untuk dibahas dan ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 113 dan Pasal 114);*
- 8) *Berhak mengeluarkan bilyet-bilyet perbendaharaan dan promes-promes perbendaharaan dengan tetap memperbaiki aturan-aturan yang ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 118);*
- 9) *Menentukan gaji-gaji dan lain-lain pendapatan anggota Majelis-majelis dan pegawai-pegawai Republik Indonesia, sepanjang tidak diatur dengan ketentuan-ketentuan khusus (Pasal 119);*
- 10) *Berusaha memecahkan perselisihan-perselisihan dengan negara-negara lain dengan jalan damai dan memutuskan untuk meminta atau menerima pengadilan atau perwasitan antara negara;*
- 11) *Memegang urusan pertahanan (Pasal 126);*
- 12) *Dalam keadaan perang pemerintah menempatkan angkatan perang di bawah pimpinan seorang Panglima Besar (Pasal 127 ayat (2)); dan*
- 13) *Bersama-sama dengan Konstituante (Sidang Pembuat Undang-Undang Dasar) selekas-lekasnya menetapkan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia untuk menggantikan UUDS 1950 (Pasal 134).*

Dari beberapa ketentuan tersebut dapat ditegaskan, bahwa dalam UUDS 1950 terkandung bentuk negara kesatuan yang menganut sistem pemerintahan

parlementer dengan Kabinet Parlementer. Dalam bingkai itulah kekuasaan pemerintahan negara ditempatkan sebagai salah satu komponen kekuasaan negara. Kekuasaan pemerintahan negara tersebut dimaksudkan sebagai tugas dan tanggung jawab yang dilaksanakan oleh para Menteri, tidak termasuk Presiden dan Wakil Presiden. Kekuasaan tersebut menjelma dalam tugas dan tanggung jawab yang diemban oleh Menteri-menteri, yaitu meliputi kekuasaan administratif, kekuasaan diplomatik, kekuasaan militer, kekuasaan perundang-undangan, dan sebagian tugas Konstituante. Dalam hal ini tidak termasuk kekuasaan yudisial, karena kekuasaan tersebut menjadi tanggung jawab Presiden. Di samping itu, kekuasaan pemerintahan negara ini diatur secara lebih rinci dalam UUDS 1950, jika dibandingkan dengan pengaturan dalam UUD 1945 dan Konstitusi RIS 1949.

Masa pemberlakuan UUDS 1950 ditandai dengan hadirnya pengaturan formal yang menjadi dasar hubungan tata tertib di antara Perdana Menteri dan Menteri-menteri dalam Kabinet. Pengaturan lebih lanjut Pasal 52 UUDS 1950 dituangkan dalam bentuk Peraturan Pemerintah No. 61 Tahun 1951 tentang Peraturan Tata Tertib Dewan Menteri. Ketentuan ini merupakan pedoman agar hubungan para Menteri dalam Kabinet berjalan dengan baik dalam rangka mengambil kebijakan. Pengaturan tersebut antara lain dapat dilihat dalam Pasal 3 ayat (1) PP No. 61 Tahun 1951 yang meminta Dewan Menteri berunding mengenai hal-hal yang dianggap perlu supaya dapat terjamin kebulatan dalam kebijakan pemerintah. Selain itu dalam Pasal 3 ayat (2) PP No. 61 Tahun 1951 juga diatur mengenai agenda-agenda yang harus diputuskan bersama dalam perundingan Dewan Menteri, seperti mengenai rancangan undang-undang darurat, rancangan peraturan pemerintah, dan rancangan keputusan presiden.

Kehadiran peraturan tata tertib Dewan Menteri yang tertuang dalam PP No. 61 Tahun 1951 memang diperlukan, terutama karena pemerintahan terbentuk dengan koalisi partai politik yang memungkinkan perbedaan pendapat di antara anggota Kabinet sendiri yang berasal dari beragam partai politik. Pengaturan seperti ini di negara-negara yang menganut sistem parlementer belakangan dikenal dengan sebutan Kabinet Manual yang berisi muatan yang sama yaitu prinsip *cabinet collective responsibility*.⁴⁵³ Dengan demikian kehadiran PP No. 61 Tahun 1951 merupakan jawaban untuk mengatasi dinamika yang terjadi diinternal partai politik peserta Kabinet Koalisi.

Sesuai dengan ketentuan UUDS 1950, Presiden Soekarno mengangkat Muh. Natsir sebagai formatur dan sekaligus sebagai Perdana Menteri. Kabinet

⁴⁵³ Fitra Arsil, *Op.cit.*, hlm. 227.

ini diresmikan melalui Keputusan Presiden No. 9 tahun 1950, 6 September 1950. Komposisi Kabinet terdiri atas: Perdana Menteri, 1 orang Wakil Perdana Menteri, 15 orang Menteri yang memimpin Departemen, dan 1 orang Menteri Negara.⁴⁵⁴ Kabinet Muh. Natsir mempunyai program kerja, sebagai berikut:

- 1) *Mempersiapkan dan menyelenggarakan pemilihan umum untuk konstituante dalam waktu yang singkat;*
- 2) *Mencapai konsolidasi dan menyempurnakan susunan pemerintahan serta membentuk peralatan negara yang bulat;*
- 3) *Menggiatkan usaha mencapai keamanan dan ketenteraman;*
- 4) *Memperkembangkan dan memperkuat kekuatan ekonomi rakyat sebagai dasar bagi melaksanakan ekonomi nasional yang sehat. Melaksanakan keragaman antara buruh dan majikan;*
- 5) *Menyempurnakan organisasi Angkatan Perang dan memulihkan bekas anggota-anggota tentara dan gerilya ke dalam masyarakat;*
- 6) *Memperjuangkan penyelesaian soal Irian Barat dalam tahun ini; dan*
- 7) *Menjalankan politik luar negeri yang bebas.*⁴⁵⁵

Kabinet Muh. Natsir merupakan kabinet parlementer yang bertanggung jawab kepada parlemen, dan juga sebagai kabinet koalisi di mana susunan Menterinya berasal dari beberapa partai politik yang diajak bekerja sama dalam menjalankan pemerintahan, sedangkan partai-partai politik yang berada di luar kabinet koalisi disebut sebagai oposisi pemerintahan. Pada masa Kabinet Muh. Natsir Negara Republik Indonesia telah diterima menjadi anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) yang ke-60, 27 September 1950. Masuknya Negara Republik Indonesia menjadi anggota PBB sesuai dengan tujuan negara, yaitu ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Dalam perjalanannya, Kabinet Natsir juga tidak terlepas dari berbagai tantangan dan hambatan dalam mewujudkan programnya. Selain karena timbulnya berbagai pemberontakan yang mengakibatkan pemerintahan tidak dapat berfungsi dengan baik, juga Kabinet ini kurang mendapat dukungan dari rakyat, karena merupakan kabinet koalisi, bukan kabinet nasional yang terdiri atas semua partai politik yang ada. Bahkan dalam tubuh Kabinet terjadi konflik

⁴⁵⁴ Susunan Kabinet Muh. Natsir terdiri atas: Perdana Menteri (Muh. Natsir) dan Wakil Perdana Menteri, serta Departemen Pemerintahan meliputi, yaitu: 1) Menteri Luar Negeri; 2) Menteri Dalam Negeri; 3) Menteri Pertahanan; 4) Menteri Kehakiman; 5) Menteri Penerangan; 6) Menteri Keuangan; 7) Menteri Pertanian; 8) Menteri Perdagangan dan Perindustrian; 9) Menteri Perhubungan; 10) Menteri Pekerjaan Umum dan Pembangunan; 11) Menteri Perburuhan; 12) Menteri Sosial; 13) Menteri PP dan K; 14) Menteri Agama; 15) Menteri Kesehatan; 16) Menteri Negara. Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 69. Lihat juga Moh. Tolchah Mansoer, *Op.cit.*, hlm. 54-55.

⁴⁵⁵ Sekretariat DPR-GR, Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, 1983, hlm. 147.

dan perbedaan pendapat yang mengakibatkan mundurnya beberapa orang Menteri dari kabinet.⁴⁵⁶

Selain itu, dalam penyelesaian masalah Irian Barat terjadi perbedaan pendekatan antara Muh. Natsir dengan Presiden Soekarno. Dalam upaya pengembalian Irian Barat Muh. Natsir hanya mengandalkan pendekatan kekuatan diplomasi dengan cara berunding terhadap pihak Belanda tanpa keterlibatan militer, sedangkan Presiden menginginkan agar pendekatan diplomasi harus juga didukung dengan kekuatan militer. Dengan adanya berbagai tantangan dan mundurnya beberapa orang Menteri dari kabinet serta terjadinya konflik antara Muh. Natsir dengan Presiden Soekarno mengenai penyelesaian Irian Barat, akhirnya Kabinet Natsir mengundurkan diri dan dinyatakan *domisioner* 21 Maret 1951.

Sesuai dengan Keputusan Presiden No. 80 Tahun 1951, 27 April 1951 kemudian dibentuk Kabinet baru dengan Perdana Menteri Sukiman, dan merupakan kabinet koalisi yang disusun berdasarkan kesepakatan-kesepakatan politik dari beberapa partai politik, terutama dari Partai Nasional Indonesia (PNI) dan Masyumi.⁴⁵⁷ Kabinet ini adalah kabinet parlementer yang kedua setelah kembali menjadi negara kesatuan. Komposisi Kabinet terdiri atas: Perdana Menteri, 1 orang Wakil Perdana Menteri, 15 orang Menteri memimpin Departemen, dan 3 orang Menteri Negara.⁴⁵⁸ Kabinet ini mempunyai program kerja sebagai berikut:

- 1) *Keamanan. Menjalankan tindakan yang tegas sebagai negara hukum untuk menjamin keamanan dan ketenteraman. Menyempurnakan organisasi alat-alat kekuasaan negara;*
- 2) *Kemakmuran. Membuat dan melaksanakan rencana kemakmuran nasional dalam jangka pendek. Mempercepat usaha penempatan bekas pejuang dalam lapangan pembangunan;*
- 3) *Menyelenggarakan persiapan pemilihan umum untuk membentuk konstituante dan penyelenggaraan pemilihan umum itu dalam waktu yang singkat;*
- 4) *Menjalankan politik luar negeri yang bebas aktif menuju perdamaian. Menyelenggarakan hubungan Indonesia-Belanda atas dasar Unie-Statuut menjadi hubungan yang berdasarkan perjanjian internasional biasa.*

⁴⁵⁶ Bibit Suprpto, *Op.cit.*, hlm. 132.

⁴⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 135.

⁴⁵⁸ Susunan Kabinet Sukiman terdiri atas: Perdana Menteri, 1 Wakil Perdana Menteri, dan Departemen Pemerintahan yaitu: 1) Menteri Luar Negeri; 2) Menteri Dalam Negeri; 3) Menteri Kehakiman; 4) Menteri Pertahanan; 5) Menteri Penerangan; 6) Menteri Pertanian; 7) Menteri Keuangan; 8) Menteri Perdagangan-Perindustrian; 9) Menteri Perhubungan; 10) Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga; 11) Menteri Perburuhan; 12) Menteri Sosial; 13) Menteri PP dan K; 14) Menteri Agama; 15) Menteri Kesehatan; 16) 3 Menteri Negara. Bibit Suprpto, *Op.cit.*, hlm. 135-136.

Mempercepat peninjauan kembali lain-lain persetujuan hasil KMB dan meniadakan perjanjian-perjanjian yang nyata merugikan rakyat dan negara; dan

5) *Memasukkan Irian Barat ke dalam wilayah RI secepat-cepatnya.*⁴⁵⁹

Dalam kenyataannya Kabinet Sukiman tidak dapat menyelenggarakan programnya dengan baik karena berbagai pemberontakan di tanah air dan terjadinya polemik dalam tubuh Kabinet, terutama perbedaan pendapat yang sangat prinsip antara Sukiman dengan Muh. Natsir. Suatu ironi yang kurang baik dalam suatu organisasi (baik partai maupun organisasi massa) adalah apabila ada konflik pribadi pemimpin yang sifatnya antar pribadi di bawa ke dalam organisasi, akibatnya, organisasilah yang menjadi korban. Dalam kondisi seperti itu Ruslan Abdul Gani menyatakan: “Partai-partai politik pada waktu ini masih lebih banyak berkisar pada kepribadian pemimpin-pemimpinnya, dari pada kepada ideologinya.”⁴⁶⁰

Ada yang berpandangan bahwa Kabinet Sukiman jatuh karena dianggap telah menjalankan kebijaksanaan yang bertentangan dengan program kabinet menyangkut politik luar negeri bebas aktif, di mana kabinet telah menandatangani persetujuan bantuan ekonomi, teknik, dan persenjataan dari Amerika Serikat kepada Indonesia atas dasar *Mutual Security Act* (MSA). Dengan adanya persetujuan tersebut Negara Indonesia dianggap berpihak pada blok Amerika Serikat atau blok Barat.⁴⁶¹ Atas dasar itulah Kabinet Sukiman mengundurkan diri dan menyerahkan mandatnya kepada Presiden. Pengukuhan pengunduran diri Kabinet dilakukan melalui Keputusan Presiden No. 58 Tahun 1952, tanggal 25 Februari 1952.

Untuk menggantikan Kabinet Sukiman kemudian Presiden menunjuk Wilopo sebagai Formatur Kabinet. Wilopo berhasil membentuk kabinet koalisi dengan mempertimbangkan betapa pentingnya dukungan parlemen, dan diusahakan semaksimal mungkin sebagai *Zaken* Kabinet Nasional, supaya Pemerintah dapat menjalankan kebijaksanaan-kebijaksanaannya dengan baik. Keberadaan Kabinet ini diakui dan disahkan melalui Keputusan Presiden No. 85 Tahun 1952 tanggal 1 April 1952, dengan komposisi Kabinet terdiri atas: 1 orang Perdana Menteri, 1 orang Wakil Perdana Menteri, 15 orang Menteri memimpin Departemen, dan 1 orang Menteri Negara.⁴⁶² Kabinet ini mempunyai program kerja yaitu:

⁴⁵⁹ Sekretariat DPR-GR, hlm. 148-149.

⁴⁶⁰ Bibit Suprakto, *Op.cit.*, hlm. 139.

⁴⁶¹ Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 75.

⁴⁶² Susunan Kabinet Wilopo terdiri atas: Perdana Menteri, Wakil Perdana Menteri, dan 15 Departemen Pemerintahan yaitu: 1) Menteri Luar Negeri; 2) Menteri Dalam Negeri; 3) Menteri Pertahanan; 4)

- 1) *Organisasi Negara: (1) Menjalankan pemilihan umum untuk konstituante dan Dewan-dewan Daerah. (2) Menyelesaikan penyelenggaraan dan mengisi otonomi daerah. (3) Menyederhanakan organisasi pemerintah pusat;*
- 2) *Kemakmuran: (1) Memajukan tingkat penghidupan rakyat dengan mempertinggi produksi nasional terutama bahan makanan rakyat. (2) Melanjutkan usaha perubahan agraria;*
- 3) *Keamanan: Menjalankan segala sesuatu untuk mengatasi masalah keamanan dengan kebijaksanaan sebagai negara bukom dan menyempurnakan organisasi alat-alat kekuasaan negara serta memperkembangkan tenaga masyarakat untuk menjamin keamanan dan ketenteraman;*
- 4) *Perburuhan: Memperlengkap perundang-undangan perburuhan untuk meningkatkan derajatnya kaum buruh guna menjamin proses nasional;*
- 5) *Pendidikan dan Pengajaran: Mempercepat usaha-usaha perbaikan untuk pembaharuan pendidikan dan pengajaran; dan*
- 6) *Luar Negeri: (1) Mengisi politik Luar Negeri yang bebas dengan aktivitas yang sesuai dengan kewajiban kita dalam kekeluargaan bangsa-bangsa dan dengan kepentingan nasional menuju perdamaian dunia, (2) Menyelesaikan penyelenggaraan perhubungan Indonesia-Nederland atas dasar Unie Statuut menjadi hubungan berdasarkan perjanjian internasional biasa yang menghilangkan hasil-hasil KMB yang merugikan rakyat dan negara. (3) Meneruskan perjuangan memasukkan Irian Barat dalam wilayah Indonesia secepat-cepatnya.⁴⁶³*

Dalam catatan sejarah, Kabinet Wilopo tidak dapat menjalankan tugas dan program kerjanya secara efektif, karena terjadi berbagai masalah dalam internal Kabinet dan adanya polemik ditubuh partai politik pendukung Pemerintah.⁴⁶⁴ Selain itu, muncul berbagai pergolakan dan pemberontakan di daerah yang sulit diselesaikan oleh pemerintah. Proses yang mempercepat jatuhnya Kabinet adalah peristiwa 17 Oktober 1952 yaitu unjuk rasa perwira TNI AD yang meminta kepada Presiden untuk membubarkan Parlemen (DPRS) karena dianggap kurang memenuhi harapan atau kurang representatif. Kewenangan Presiden untuk membubarkan parlemen, diatur dalam Pasal 84 UUDS 1950. Akan tetapi Presiden tidak berkenaan memenuhi tuntutan membubarkan parlemen, justru yang terjadi adalah Presiden melakukan penggantian pimpinan TNI AD dari A.H. Nasution kepada Bambang Sugeng.⁴⁶⁵ Akhirnya, Kabinet

Menteri Kehakiman; 5) Menteri Penerangan; 6) Menteri Keuangan; 7) Menteri Pertanian; 8) Menteri Perekonomian; 9) Menteri Perhubungan; 10) Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga; 11) Menteri Perburuhan; 12) Menteri Sosial; 13) Menteri PP dan K; 14) Menteri Agama; 15) Menteri Kesehatan; 16) 1 orang Menteri Negara. Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 79.

⁴⁶³ *Ibid.*, hlm. 80.

⁴⁶⁴ Bibit Suprpto, *Op.cit.*, hlm. 145.

⁴⁶⁵ *Harian Kompas*, 24 Oktober 2017, hlm. 5.

Wilopo *domisioner* berdasarkan Keputusan Presiden No. 99 Tahun 1953, tanggal 3 Juli 1953.

Setelah mengalami beberapa kali pergantian Formatur Kabinet akhirnya terbentuklah Kabinet Ali-Wongso-Arifin sebagai kabinet parlementer melalui Keputusan Presiden No. 132 Tahun 1953, tanggal 30 Juli 1953. Kabinet ini disusun dengan dukungan beberapa partai politik sebagai tulang punggung, dan nama Kabinet diambil dari Nama Perdana Menteri (Ali Sastroamidjoyo) dan Wakil Perdana Menteri (Wongsonegoro dan KH. Zainul Arifin).⁴⁶⁶ Adapun susunan Kabinet terdiri atas: 1 orang Perdana Menteri, 2 orang Wakil Perdana Menteri, 15 orang Menteri yang memimpin Departemen, dan 2 orang Menteri Negara.⁴⁶⁷ Kabinet mempunyai program kerja sebagai berikut:

- 1) *Keamanan. (1) Memperbaharui politik mengembalikan keamanan sehingga memungkinkan tindakan-tindakan yang tegas serta membangkitkan tenaga rakyat, (2) Menyempurnakan hubungan antara alat-alat kekuasaan Negara;*
- 2) *Pemilihan Umum. Segera melaksanakan Pemilihan Umum untuk Konstituante dan DPR;*
- 3) *Kemakmuran dan Keuangan. (1) Menitikberatkan politik pembangunan kepada segala usaha untuk kepentingan rakyat jelata, (2) Memperbaharui perundang-undangan agraria sesuai dengan kepentingan petani dan rakyat kota, (3) Mempercepat usaha penempatan bekas pejuang dan kaum pengangguran terlantar dalam lapangan pembangunan, (4) Memperbaiki pengawasan atas pemakaian uang negara;*
- 4) *Organisasi Negara. (1) memperbaharui politik desentralisasi dengan jalan menyempurnakan perundang-undangannya dan mengusabakan pembentukan daerah otonomi ke tingkat yang paling bawah, (2) Menyusun aparatur pemerintahan yang efisien serta pembagian tenaga yang rasional dengan mengusabakan perbaikan taraf penghidupan pegawai, (3) Memberantas korupsi dan birokrasi;*
- 5) *Perburuhan. Melengkapkan perundang-undangan perburuhan untuk mencapai kembali kerja sebesar-besarnya; dan*
- 6) *Perundang-undangan. Mempercepat terbentuknya perundang-undangan nasional terutama di lapangan keamanan, kemakmuran, keuangan dan kewarganegaraan;*
- 7) *Irian Barat. Mengusabakan kembali Irian Barat dalam kekuasaan wilayah RI secepat-cepatnya;*

⁴⁶⁶ Bibit Suprpto, *Op.cit.*, hlm. 151-152.

⁴⁶⁷ Susunan Kabinet Ali-Wongso-Arifin terdiri atas: Perdana Menteri, 2 orang Wakil Perdana Menteri, dan 15 Departemen yaitu: 1) Menteri Luar Negeri; 2) Menteri Dalam Negeri; 3) Menteri Perekonomian; 4) Menteri Keuangan; 5) Menteri Pertahanan; 6) Menteri Kehakiman; 7) Menteri Penerangan; 8) Menteri Perhubungan; 9) Menteri Pekerjaan Umum; 10) Menteri PP dan K; 11) Menteri Perburuhan; 12) Menteri Pertanian; 13) Menteri Agama; 14) Menteri Kesehatan; 15) Menteri Sosial; 16) 2 Menteri Negara. *Ibid.*, hlm. 152-153.

- 8) *Politik Luar Negeri.* 1) *Menjalankan politik luar negeri yang bebas dan yang menuju perdamaian dunia,* 2) *Mengubah hubungan Indonesia-Belanda atas dasar Statuut Uni menjadi hubungan internasional biasa,* 3) *Mempercepat peninjauan kembali lain-lain perjanjian KMB dan menghapuskan perjanjian-perjanjian yang merugikan negara; dan*
- 9) *Kebijakan Pemerintah.* *Mengusabakan penyelesaian segala perselisihan politik yang tidak dapat diselesaikan dalam Kabinet dengan menyerahkan keputusannya kepada parlemen.*⁴⁶⁸

Pada masa Kabinet Ali-Wongso-Arifin dilaksanakan perundingan dengan Belanda untuk menghapuskan Uni Indonesia-Belanda. Demikian pula Konferensi Asia-Afrika pada tahun 1955 yang berlangsung di Bandung, telah berhasil membangkitkan nasionalisme rakyat yang terjajah untuk segera merdeka dan melahirkan beberapa keputusan penting yang tertuang dalam “Bandung Declaration atau Dasa Sila Bandung.”⁴⁶⁹ Di samping itu ada juga kerja sama antar bangsa-bangsa Asia-Afrika, baik kerja sama di bidang ekonomi, kebudayaan maupun kerja sama yang lain.

Dalam perjalanannya Kabinet yang dibentuk berdasarkan dukungan beberapa partai politik ternyata tidak terlepas dari berbagai permasalahan dan tantangan, terutama mengenai konflik dalam tubuh Kabinet atau partai pendukung Kabinet yang mengakibatkan beberapa orang Menteri mengundurkan diri. Oleh karena itu dilakukan *reshuffle* kabinet, di mana Kabinet Ali-Wongso-Arifin berubah menjadi Kabinet Ali-Arifin. Ali Sastroamidjojo sebagai Perdana Menteri dan Zainul Arifin sebagai Wakil Perdana Menteri, sedangkan Wongsonegoro tidak ikut dalam susunan Kabinet.

Kurang lebih dua tahun menjalankan pemerintahan, Kabinet Ali-Arifin pun mengundurkan diri akibat masalah pergantian pimpinan Angkatan Darat yang tidak didukung oleh para perwira Angkatan Darat, yang dikenal dengan peristiwa 27 Juni 1955. Jatuh atau bubarinya Kabinet ini karena dianggap gagal dalam menjalankan pemerintahan dan telah menimbulkan perselisihan dengan TNI khususnya Angkatan Darat menyangkut tata cara pengangkatan Kepala Staf TNI Angkatan Darat. Kabinet ini menyerahkan mandatnya kepada Presiden tanggal 24 Juli 1955, yang kemudian dibentuk kabinet baru yaitu Kabinet yang dipimpin oleh Burhanuddin Harahap, berdasarkan Keputusan Presiden No. 141 Tahun 1955, tanggal 11 Agustus 1955.

Kabinet Burhanuddin Harahap merupakan kabinet koalisi yang terdiri dari beberapa partai politik, bahkan hampir merupakan kabinet nasional karena

⁴⁶⁸ Miswar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 85-86.

⁴⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 156-157.

partai politik yang tergabung berjumlah 13 partai politik. Oleh karena masih ada beberapa partai politik yang tidak bersedia bergabung atau sebagai oposisi terhadap Pemerintah, maka Kabinet ini termasuk kabinet koalisi. Komposisi Kabinet terdiri atas: 1 orang Perdana Menteri, 2 orang Wakil Perdana Menteri, 17 orang Menteri memimpin departemen, dan 3 orang Menteri Negara.⁴⁷⁰ Adapun program kerja kabinet sebagai berikut:

- 1) *Mengembalikan kewibawaan (Gezag) moril pemerintah Cq kepercayaan angkatan darat dan masyarakat kepada Pemerintah;*
- 2) *Melaksanakan pemilihan umum menurut rencana yang sudah ditetapkan dan menyelenggarakan terbentuknya parlemen baru;*
- 3) *Menyelesaikan perundang-undangan desentralisasi sedapat-dapatnya dalam tahun 1955 ini juga;*
- 4) *Menghilangkan faktor-faktor yang menimbulkan inflasi;*
- 5) *Memberantas korupsi;*
- 6) *Meneruskan perjuangan mengembalikan Irian Barat ke dalam wilayah Republik Indonesia; dan*
- 7) *Memperembangkan politik kerja sama Asia-Afrika berdasarkan politik bebas dan aktif menuju perdamaian.*⁴⁷¹

Kabinet Burhanuddin Harahap menjalankan kekuasaan pemerintahan tidak begitu lama, hanya sekitar enam bulan. Meskipun demikian, Kabinet ini telah berhasil memulai penataan perbaikan ekonomi, dan menyelenggarakan pemilu, serta berhasil mengembalikan wibawa Pemerintah terhadap TNI khususnya Angkatan Darat. Tugas kabinet untuk menyelenggarakan pemilu telah dilaksanakan untuk pertama kali sejak Indonesia merdeka. Sebelumnya, hampir setiap Kabinet selalu mencantumkan pemilu sebagai salah satu program kerjanya, namun belum pernah terlaksana. Pemilu anggota-anggota lembaga perwakilan rakyat yang diselenggarakan 29 September 1955 dan pemilu untuk membentuk Badan Konstituante yang berlangsung 15 Desember 1955, dilaksanakan berdasarkan UU No. 7 Tahun 1953.⁴⁷² Badan Konstituante adalah suatu badan yang diberi wewenang membuat konstitusi atau Undang-Undang Dasar untuk menggantikan UUDS 1950.

⁴⁷⁰ Susunan Kabinet Burhanuddin Harahap terdiri atas: Perdana Menteri, 2 orang Wakil Perdana Menteri, dan 17 Kementerian, yaitu: 1) Menteri Luar Negeri; 2) Menteri Dalam Negeri; 3) Menteri Pertahanan; 4) Menteri Keuangan; 5) Menteri Perekonomian; 6) Menteri Pertanian; 7) Menteri Perhubungan; 8) Menteri Muda Perhubungan; 9) Menteri Agraria; 10) Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga; 11) Menteri Kehakiman; 12) Menteri Perburuhan; 13) Menteri Sosial; 14) Menteri Agama; 15) Menteri PP dan K; 16) Menteri Kesehatan; 17) Menteri Penerangan; dan 18) 3 Menteri Negara. *Ibid.*, hlm. 90. Lihat juga Bibit Suprpto, *Op.cit.*, hlm. 166-167.

⁴⁷¹ *Ibid.*, hlm. 167-168. Lihat juga C.S.T Kansil, *Kabinet dan Departemen di Indonesia* (Jakarta: IND-HILL-CO, 1988), hlm. 101-102.

⁴⁷² Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1953 tentang Pemilihan Umum Untuk Anggota Konstituante dan DPR. Lembaran Negara No. 29 Tahun 1953.

Setelah Kabinet berhasil menyelenggarakan pemilu dan diumumkannya pembagian kursi di lembaga perwakilan rakyat, atas inisiatif sendiri Kabinet meletakkan jabatan atau mengundurkan diri dan menyerahkan mandatnya kepada Presiden. Jadi, kabinet bubar atau berhenti bukan karena adanya masalah atau keretakan dalam tubuh kabinet, dan juga bukan karena dijatuhkan oleh kelompok oposisi di parlemen, melainkan karena kabinet merasa tugas dan tanggung jawabnya sudah selesai, sehingga kekuasaan pemerintahan diserahkan kembali kepada Presiden.

Melalui Surat Keputusan Presiden No. 85 Tahun 1956, tanggal 24 Maret 1956 disahkan susunan Kabinet yang dipimpin oleh Ali Sastroamidjojo II (Ali-Roem-Idham) sebagai Perdana Menteri. Kabinet ini dibentuk berdasarkanimbangan suara yang diperoleh melalui hasil pemilu dan disesuaikan dengan jumlah kursi masing-masing partai dalam DPR. Dengan kata lain, bahwa pembentukan Kabinet sangat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan partai politik di Parlemen berdasarkan hasil pemilu, dengan dua orang Wakil Perdana Menteri. Adapun susunan Kabinet terdiri atas: 1 orang Perdana Menteri, 2 orang Wakil Perdana Menteri, 16 Orang Menteri memimpin Departemen, 3 orang Menteri Muda, dan 3 orang Menteri Negara.⁴⁷³ Sejalan dengan terbentuknya kabinet kemudian disusun program kerja sebagai berikut:

1. *Pembatalan KMB. Menyelesaikan pembatalan seluruh perjanjian KMB secara universal baik formal maupun material dan mengadakan tindakan-tindakan untuk menampung akibat-akibatnya;*
2. *Irian Barat. 1) Meneruskan perjuangan untuk mewujudkan kekuasaan defacto RI atas Irian Barat bersandarkan kekuatan rakyat dan kekuatan-kekuatan anti kolonialisme di dunia internasional, 2) membentuk provinsi Irian Barat;*
3. *Keamanan. 1) memulihkan keamanan dalam negeri yang dikacaukan oleh gerombolan-gerombolan ilegal yang memberontak terhadap negara dengan nama apa pun juga mereka menamakan dirinya; dan 2) menyempurnakan koordinasi antara alat-alat kekuasaan negara, terutama dalam tindakan-tindakan pemulihan keamanan;*
4. *Perekonomian dan Keuangan;*
 - 1) *Perekonomian. (1) Memulai pembangunan secara teratur dan menurut rencana berjangka waktu tertentu yang ditetapkan dengan undang-*

⁴⁷³ Adapun Susunan Kabinet Ali Sastroamidjojo II (Ali-Roem-Idham) terdiri atas: Perdana Menteri, 2 orang Wakil Perdana Menteri, 16 Kementerian, yaitu: 1) Menteri Luar Negeri; 2) Menteri Dalam Negeri; 3) Menteri Pertahanan; 4) Menteri Kehakiman; 5) Menteri Penerangan; 6) Menteri Keuangan; 7) Menteri Perekonomian; 8) Menteri Pertanian; 9) Menteri Perhubungan; 10) Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga; 11) Menteri Agraria; 12) Menteri Sosial; 13) Menteri Perburuhan; 14) Menteri PP dan K; 15) Menteri Kesehatan; 16) Menteri Agama, serta 3 orang Menteri Muda dan 3 orang Menteri Negara. Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 97.

- undang dengan menitikberatkan pada dasar keputusan rakyat. (2) Berusaha untuk mewujudkan pergantian ekonomi kolonial berdasarkan kepentingan rakyat jelata, dengan mengutamakan kebutuhan-kebutuhan yang primer;*
- 2) *Kuangan. (1) Menyehatkan keuangan negara hingga tercapai imbalan anggaran belanja biasa yang baik dan yang memberi kemungkinan untuk melanjutkan pembangunan. (2) Dalam usaha penyempurnaan keuangan negara, penambahan sumber keuangan baru yang diutamakan. (3) Memperbaiki pengawasan atas pemakaian uang negara, dan (4) Perkreditan pemerintah yang tepat dan lancar untuk melindungi usaha ekonomi nasional terhadap persaingan asing;*
 - 3) *Perindustrian. Memajukan berdirinya industri nasional supaya selekas mungkin RI dapat menjamin kebutuhannya sendiri, dan melindungi industri nasional terhadap persaingan asing; dan*
 - 4) *Pertanian. Mempertinggi tingkat hidup petani dengan jalan: (1) Memperbanyak produksi hasil bumi, terutama bahan-bahan makanan rakyat dengan memperluas tanah penanamannya di seluruh wilayah RI terutama di daerah luar pulau Jawa, baik secara intensif maupun secara extensif. (2) Mempertinggi tumbuhnya koperasi-koperasi tani dan bank-bank tani. (3) Memajukan kesehatan dan pendidikan tani, dan (4) Memajukan transmigrasi.*
5. *Luar Negeri, Pertahanan dan Perburuhan*
- 1) *Politik Luar Negeri. (1) Menjalankan politik luar negeri yang bebas dan aktif berdasarkan kepentingan rakyat dan menuju perdamaian dunia. (2) Melaksanakan keputusan-keputusan konferensi Asia-Afrika, pertama di Bandung;*
 - 2) *Pertahanan. (1) Melancarkan tercapainya stabilitasi kekuatan Negara. (2) Mengadakan kewajiban milisi bagi semua warga Negara menurut syarat-syarat yang ditentukan dengan undang-undang. (3) Memperbaiki nilai-nilai teknis pendidikan rohani dan jasmani militer dari pada angkatan perang RI, sehingga nilai perjuangannya dipertinggi;*
 - 3) *Perburuhan. Mewujudkan usaha pemerintah ke arah perbaikan nasib dan kedudukan hukum kaum buruh dan pegawai negeri serta hubungannya dengan pimpinan perusahaan atau jawatan sehingga berkesempatan memperkembangkan bakat dan sifat-sifatnya yang baik untuk kepentingan masyarakat. Melengkapi perundang-undangan perburuhan dan pegawai mengatur penyelesaian perselisihan perburuhan melalui prosedur yang lebih demokratis, sambil menuju ke arah peradilan perburuhan yang lengkap. Memberikan segala bantuan dan stimulus bagi konsolidasi dan pertumbuhan organisasi-organisasi kaum buruh dan pegawai yang sehat; dan*
 - 4) *Pendidikan, Pengajaran Dan Kebudayaan. Memperluas dan mempertinggi mutu pendidikan rakyat di sekolah dan di luar sekolah,*

baik jasmani dan rohani atas dasar kepentingan nasional sekarang: (1) menyiapkan berlakunya wajib belajar dalam tempo yang tertentu, (2) memperluas pendidikan teknik dan ekonomi yang praktis dan umumnya pendidikan kejuruan, sesuai dengan kepentingan pembangunan sekarang. (3) menyelesaikan perundang-undangan pendidikan nasional hingga tercapai dasar yang sama dan koordinasi yang baik di seluruh lapangan pendidikan dari sekolah rendah sampai sekolah tinggi. (4) menyelenggarakan usaha-usaha yang pokok dan merata untuk memberi dasar yang kuat dalam pertumbuhan kebudayaan nasional.⁴⁷⁴

Dalam kenyataannya, Kabinet yang dibentuk berdasarkan dukungan partai politik di DPR hanya berusia satu tahun dan tidak dapat menjalankan tugasnya secara efektif, karena DPR hasil pemilu mengalami perpecahan dalam banyak fraksi. Adanya berbagai masalah yang sulit dan kompleks, serta terjadinya perpecahan dalam tubuh Kabinet mengakibatkan mundurnya beberapa orang Menteri dari Kabinet, sehingga Kabinet Ali II jatuh dan mengembalikan mandatnya kepada Presiden, pada tanggal 14 Maret 1957.

Untuk menggantikan Kabinet Ali II kemudian Presiden Soekarno membentuk Kabinet Ekstra Parlementer yang dipimpin Oleh Juanda sebagai Perdana Menteri. Kabinet Ekstra Parlementer, yaitu suatu Kabinet yang dibentuk tanpa Formatur Kabinet merasa terikat pada konstelasi kekuatan politik dalam badan legislatif.⁴⁷⁵ Dengan demikian, bagi Formatur Kabinet cukup peluang untuk menentukan atau menunjuk Menteri-menteri berdasarkan keahlian yang dibutuhkan tanpa menghiraukan apakah dia mempunyai dukungan partai. Jika ada Menteri yang berasal dari partai politik, maka secara formal dia tidak mewakili partainya. Kabinet ini masih termasuk kabinet parlementer, tetapi biasanya hanya mempunyai program kerja yang terbatas dan mengikat diri untuk menanggukuhkan pemecahan masalah-masalah yang bersifat fundamental.⁴⁷⁶

Kabinet Juanda yang juga disebut Kabinet Karya, para Menterinya memang banyak berasal dari partai politik, tetapi keberadaan mereka dalam Kabinet bukan mewakili partai politiknya melainkan secara pribadi, bahkan setelah diangkat menjadi Menteri tidak diperbolehkan aktif dalam kepengurusan partai politik. Atas dasar itulah maka ada yang menyebutkan Kabinet ini sebagai *Zaken* Kabinet (Kabinet ahli), karena pengangkatan para Menterinya bukan berdasarkan pengaruh kekuatan partai politik yang ada di

⁴⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 103-107. Lihat juga Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 98-100.

⁴⁷⁵ Moh Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Op.cit.*, hlm. 169.

⁴⁷⁶ *Ibid.*

Parlemen, tetapi berdasarkan keahlian dalam bidangnya.⁴⁷⁷ Hal ini menunjukkan, bahwa peranan dan pengaruh partai politik dalam pembentukan Kabinet sudah mulai berkurang, sehingga Presiden dapat mewujudkan cita-citanya yang dirumuskan dalam konsepsi Presiden, yaitu mengganti demokrasi parlementer menjadi demokrasi terpimpin dengan kekuasaan pemerintahan berada di tangan Presiden.

Kemudian tanggal 14 Maret 1957, Presiden menyatakan Negara dalam keadaan bahaya dan sekaligus menunjuk dirinya sebagai formatur Kabinet. Berdasarkan Surat Keputusan Presiden No. 103 Tahun 1957, tanggal 9 April 1957 terbentuk Kabinet Karya yang dipimpin oleh Juanda sebagai Perdana Menteri, dengan komposisi Kabinet yaitu: 1 orang Perdana Menteri, 3 orang Wakil Perdana Menteri, 18 orang Menteri memimpin Departemen, dan 8 orang Menteri Negara.⁴⁷⁸ Sebagai pedoman dalam menjalankan pemerintahan Kabinet ini menyusun programnya sebagai berikut:

- 1) *Membentuk Dewan Nasional;*
- 2) *Normalisasi keadaan Republik Indonesia;*
- 3) *Melanjutkan pembatalan KMB;*
- 4) *Perjuangan Irian Barat; dan*
- 5) *Mempergiat Pembangunan.*

Dalam menjalankan pemerintahan, Kabinet ini menghadapi berbagai masalah yang sudah tentu tidak jauh berbeda dengan permasalahan yang dihadapi oleh kabinet-kabinet sebelumnya. Dari beberapa permasalahan tersebut antara lain, adanya peristiwa usaha pembunuhan terhadap Presiden Soekarno, yang dikenal dengan peristiwa Cikini tanggal 30 November 1957; serta munculnya berbagai pemberontakan sebagai upaya untuk memisahkan diri dari pemerintah pusat. Pemberontakan ini terjadi berkaitan dengan ketidakpuasan beberapa tokoh politik dan militer terhadap Kabinet Juanda, serta tidak setuju dengan *beleid* Presiden untuk melaksanakan konsepsi Presiden.⁴⁷⁹

⁴⁷⁷ Bibit Suprpto, *Op.cit.*, hlm. 193.

⁴⁷⁸ Komposisi Kabinet Juanda terdiri atas: 1 orang Perdana Menteri sebagai pimpinan Kabinet, 3 orang Wakil Perdana Menteri, 18 orang Menteri yang memimpin Departemen, yaitu: 1) Menteri Luar Negeri; 2) Menteri Dalam Negeri; 3) Menteri Kehakiman; 4) Menteri Penerangan; 5) Menteri Keuangan; 6) Menteri Perindustrian; 7) Menteri Perdagangan; 8) Menteri Pertanian; 9) Menteri Perhubungan; 10) Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Kerja; 11) Menteri Pelayaran; 12) Menteri Agraria; 13) Menteri Pertahanan; 14) Menteri Perburuhan; 15) Menteri Sosial; 16) Menteri PP dan K; 17) Menteri Agama; 18) Menteri Kesehatan; dan 19) 8 orang Menteri Negara. *Ibid.*, hlm. 190-191.

⁴⁷⁹ Konsepsi Presiden yang diterbitkan pada tanggal 21 Februari 1957 memuat: *Pertama*, tidak diterimanya sistem demokrasi parlementer yang dianggapnya sebagai demokrasi barat. Hendak digantikan dengan demokrasi terpimpin, yang sesungguhnya tidak jelas, demokrasi terpimpin itu bagaimana; *Kedua*, diinginkannya Kabinet Gotong-Royong, semua golongan dan partai masuk di dalam Kabinet; *Ketiga*,

Di samping berbagai peristiwa tersebut, Kabinet Juanda juga menghadapi masalah mengenai perbedaan pendapat berupa kenyataan adanya dua aliran pemikiran yang bertentangan secara prinsip yang tidak memungkinkan ditempuhnya prosedur penyusunan konstitusi tetap menurut Pasal 137 UUDS, sedangkan di samping itu tidak terdapat jalan konstitusional biasa untuk keluar dari jalan buntu tersebut. Hal inilah yang menyebabkan Konstituante sebagai badan yang bertugas untuk membuat Undang-Undang Dasar, ternyata tidak dapat melaksanakan tugas dengan baik. Sebagai akhir dari kemelut di tubuh Konstituante, Presiden mengeluarkan Dekrit, yang dikenal dengan sebutan “Dekrit Presiden” 5 Juli 1959. Dekrit ini memuat: 1) Pembubaran Konstituante; 2) Tidak berlakunya UUDS 1950; 3) Berlakunya kembali UUD 1945; dan 4) Pembentukan MPRS dan DPAS.⁴⁸⁰

Menurut Usep Ranawijaya, Dekrit Presiden 5 Juli 1959 merupakan suatu ketetapan penguasa di dalam keadaan luar biasa untuk menyelamatkan kehidupan bangsa dari berbagai kemungkinan yang membahayakan.⁴⁸¹ Sebagai ketetapan luar biasa Dekrit tersebut tidak lain daripada suatu keputusan hukum yang tujuannya mengganti tertib hukum lama atas dasar UUDS 1950 dengan tertib hukum baru atas dasar UUD 1945. Jadi, sebagai keputusan hukum Dekrit Presiden mengantarkan berlakunya UUD 1945, dan selanjutnya adalah menjadi tugasnya UUD 1945 untuk mengatur kehidupan kenegaraan bangsa Indonesia. Dengan demikian, melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959 Negara Kesatuan Republik Indonesia kembali ke UUD 1945 dan meninggalkan UUDS 1950.

dibentuk sebuah Dewan yang dinamakan Dewan Nasional yang akan duduk di dalamnya golongan-golongan fungsional di dalam masyarakat, termasuk kepala-kepala Staf Angkatan Darat, Laut dan Udara, Kepolisian dan Jaksa Agung serta beberapa Menteri. M. Tollhach Mansoer, *Op.cit.*, hlm. 288. Lihat juga Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia, Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959* (Jakarta: Pustaka Utama Grafiti, 1995), hlm. 304-308.

⁴⁸⁰ Sri Soemantri (5), *Op.cit.*, hlm. 26. Dasar hukum Dekrit Presiden 5 Juli 1959 bukan didasarkan dari UUDS 1950, melainkan hukum darurat negara (*staatsnoodrecht*). Hukum darurat negara adalah memberikan hak kepada penguasa untuk mengambil suatu tindakan daripada penguasa negara untuk diperkenankan mengambil suatu tindakan menyimpang dari hukum/peraturan yang ada, yang sehari-hari diperlakukan, manakala dihadapkan kepada adanya keadaan yang membahayakan keselamatan negara, bangsa. Secara teori hukum darurat negara dapat dibagi dua, yaitu hukum darurat negara objektif (*konstitusional*), dan hukum darurat negara subjektif (*ekstra konstitusional*). Dalam hal ini yang menjadi dasar Dekrit Presiden 5 Juli 1959 adalah hukum darurat negara subjektif-ekstra konstitusional. Juniarto, *Sejarah Ketatanegaraan Republik Indonesia* (Jakarta: Bina Aksara, 1982), hlm. 109. Lihat juga Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tatanegara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945* (Jakarta: Kencana, 2010), hlm. 126-128. Menurut Bibit Suprpto, Dekrit Presiden 5 Juli 1959 sudah memenuhi syarat-syarat suatu Dekrit, yaitu: 1) Dikeluarkan oleh penguasa tertinggi, yaitu Presiden Soekarno; 2) Secara sepihak yaitu menurut kehendak dari Presiden sendiri tanpa ada suatu musyawarah atau persetujuan terlebih dahulu dari lembaga legislatif, karena hal ini merupakan hak prerogatif dari Presiden artinya hak-hak istimewa yang hanya dimiliki oleh kepala negara saja; 3) Dengan keselamatan bangsa dan Negara, karena kesemrawutan yang terjadi dalam tubuh konstituante tersebut dapat juga membawa suatu efek yang kurang baik bagi bangsa dan negara sebab antara kekuatan (kelompok) yang berbeda pendapat dalam konstituante sulit untuk dipertemukan (disatukan pendapatnya). Bibit Suprpto, *Ibid.*, hlm. 201.

⁴⁸¹ Usep Ranawijaya, *Op.cit.*, hlm. 128.

Demikian pula keberadaan Kabinet Karya yang dipimpin oleh Juanda sebagai Perdana Menteri yang dibentuk berdasarkan UUDS 1950 dengan sendirinya bubar dan mengembalikan mandatnya kepada Presiden. Kemudian berdasarkan UUD 1945 dibentuk Kabinet Kerja I yang dilantik pada tanggal 10 Juli 1959.

Pengembalian mandat suatu Kabinet kepada Presiden mengandung arti penarikan diri dari pemerintahan dan pernyataan tidak bersedia lagi bertanggung jawab atas kebijaksanaan pemerintahan. Sejak saat itu sebenarnya pemerintah tinggal hanya Presiden, sebab Kabinet *domisioner* tidak dapat diwajibkan untuk bertanggung jawab atas kebijaksanaan pemerintahan. Oleh sebab itu, di dalam keadaan Kabinet sudah *domisioner*, yang bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintahan adalah Presiden. Berhubung dengan itu, bilamana keputusan Presiden dibubuhi tanda tangan serta dari Menteri *domisioner* karena UUDS 1950 tidak mengecualikannya, maka tanda tangan serta Menteri *domisioner* sesungguhnya tidak mempunyai arti apa-apa kecuali keharusan zahiri (*pro forma*).⁴⁸²

Jadi, Kabinet Karya yang dipimpin oleh Juanda berhenti atau bubar bukan karena polemik atau keretakan dalam tubuh Kabinet, juga bukan karena adanya mosi tidak percaya dari DPR, melainkan semata-mata karena perubahan struktur politik yang sangat penting dan mendasar, yaitu berlakunya kembali UUD 1945 dan menyatakan tidak berlakunya lagi UUDS 1950 melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

3.4 PERIODE BERLAKUNYA KEMBALI UUD 1945

3.4.1 Pada Masa Orde Baru

Dekrit Presiden Republik Indonesia 5 Juli 1959 yang menyatakan berlakunya kembali UUD 1945, merupakan salah satu lembaran tersendiri dalam sejarah ketatanegaraan Republik Indonesia. Dengan Dekrit tersebut untuk ke sekian kalinya Negara Republik Indonesia mengalami perubahan baik dalam susunan maupun sistem ketatanegaraannya. Perubahan susunan dan sistem ketatanegaraan terjadi pertama kali pada tanggal 14 November 1945, yang mengubah kedudukan menteri-menteri sebagai pembantu Presiden menjadi menteri-menteri yang bertanggung jawab kepada Parlemen.

Selanjutnya, perubahan susunan dan sistem ketatanegaraan terjadi pada tahun 1949 dengan terbentuknya Negara RIS berdasarkan Konstitusi RIS.

⁴⁸² *Ibid.*, hlm. 122.

Kemudian kembali kepada Negara Kesatuan, di mana Konstitusi RIS diubah menjadi UUDS 1950. Ternyata susunan dan sistem ketatanegaraan berdasarkan UUDS 1950 dipandang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia, sedangkan di pihak lain upaya-upaya untuk menetapkan Undang-Undang Dasar tetap sebagai pengganti UUDS 1950 mengalami berbagai kesulitan. Untuk mengatasi berbagai kesulitan tersebut maka Pemerintah menganjurkan kepada Badan Konstituante supaya kembali kepada UUD 1945. Karena jalan konstitusional untuk menyatakan berlakunya kembali UUD 1945 juga mengalami hambatan, akhirnya ditempuh dengan melalui Dekrit Presiden. Meskipun Dekrit Presiden 5 Juli 1959 merupakan suatu tindakan darurat yang dilakukan oleh Presiden untuk menyelamatkan bangsa dan Negara Indonesia, namun kekuatan hukumnya bersumber pada dukungan seluruh rakyat Indonesia, terbukti dari persetujuan DPR hasil pemilu tahun 1955 secara aklamasi pada tanggal 22 Juli 1959.

Dengan berlakunya kembali UUD 1945, maka praktik sistem pemerintahan parlementer berdasarkan UUDS 1950 ditinggalkan dan kembali pada sistem pemerintahan presidensial. Dengan demikian, Kabinet Karya yang dipimpin oleh Juanda Kartawidjaja sebagai Perdana Menteri yang dibentuk berdasarkan ketentuan UUDS 1950 dengan sendirinya bubar dan menyerahkan atau mengembalikan mandatnya kepada Presiden Soekarno, yang kemudian digantikan dengan Kabinet yang disusun berdasarkan ketentuan UUD 1945. Atas dasar ketentuan UUD 1945 akhirnya dibentuk Kabinet baru, yaitu Kabinet Kerja I, yang dilantik tanggal 10 Juli 1959.

Dengan Dekrit Presiden tersebut dan *domisioner*-nya Kabinet Karya, maka berakhir pulalah riwayat demokrasi parlementer di Indonesia dan digantikan dengan demokrasi terpimpin sesuai dengan konsepsi Presiden, bahwa semua kekuasaan pemerintahan berada di tangan Presiden. Akhirnya, kekuasaan Presiden berada di atas semua kekuasaan lembaga negara yang ada termasuk kekuasaan MPRS, yang seharusnya merupakan lembaga negara tertinggi di Indonesia menurut Pasal 1 ayat (2) UUD 1945.

Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian sebelumnya, bahwa dalam praktik Kabinet Presidensial pertama (sebelum Kabinet Parlementer 14 November 1945) dijumpai adanya dua kelompok Menteri, yaitu Menteri yang memimpin Departemen yang sebutannya selalu dihubungkan dengan aktivitasnya, dan Menteri yang tidak memimpin suatu Departemen disebut Menteri Negara menangani bidang tertentu. Bagaimana implementasi berikutnya setelah kembali kepada UUD 1945 dapat digambarkan melalui rangkaian praktik ketatanegaraan seperti diuraikan di bawah ini.

Sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial setelah kembali ke UUD 1945, bahwa kedudukan para Menteri hanyalah sebagai pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Pada Kabinet Kerja I yang dibentuk oleh Presiden melalui Surat Keputusan Presiden No. 153 Tahun 1959 dan dilantik tanggal 10 Juli 1959 sebutan Menteri, yaitu kepada:

- 1) *Perdana Menteri, Menteri Pertama dan Wakil Menteri Pertama.*
- 2) *Menteri-menteri Kabinet inti.*
- 3) *Menteri-menteri Negara Ex Officio bukan anggota Kabinet Inti.*
- 4) *Menteri-menteri Muda.*
- 5) *Pejabat-pejabat berkedudukan Menteri.*⁴⁸³

Dalam jajaran pimpinan Kabinet dijumpai Presiden merangkap sebagai Perdana Menteri, Menteri Pertama dan Wakil Menteri Pertama. Menteri-menteri Kabinet Inti (*Inner Cabinet*) bersama-sama dengan Presiden/Perdana Menteri harus mengkoordinir dan mengawasi berbagai Departemen Pemerintahan.⁴⁸⁴ Dengan kata lain, Menteri-menteri yang berada dalam Kabinet Inti adalah Menteri Koordinator (Menko) yang mengkoordinir beberapa Menteri Muda yang memimpin suatu Departemen. Jadi, Menko dalam Kabinet tidak mengepalasi suatu Departemen tertentu, tetapi sebagai koordinator beberapa Departemen.

Menteri Negara *Ex Officio* adalah Menteri yang menjabat sebagai Menteri karena jabatannya, seperti Kepala Staf Angkatan Darat, Jaksa Agung, dan lain-lain. Para Menteri ini tidak termasuk Kabinet Inti, tetapi dapat menghadiri

⁴⁸³ Susunan Kabinet Kerja I terdiri atas: I. Pimpinan Kabinet: Perdana Menteri, Menteri Pertama, dan Wakil Menteri Pertama; II Menteri-menteri Kabinet Inti untuk: 1. Keamanan Pertahanan; 2. Keuangan; 3. Produksi; 4. Distribusi; 5. Pembangunan; 6. kesejahteraan Rakyat; 7. Luar Negeri; 8. Dalam Negeri dan Otonomi Daerah; 9. Sosial Kultural; III. Menteri-menteri Negara *Ex Officio* bukan anggota Kabinet Inti, tetapi dapat menghadiri Sidang Kabinet Pleno: Kepala Staf AD, AL, AU, Kepala Kepolisian Negara, Jaksa Agung, Wakil Ketua DPA, dan Ketua Dewan Perancang Nasional. Menteri-menteri ini diangkat berdasarkan Surat Keputusan Presiden No. 153 Tahun 1959, tanggal 10 Juli 1959; IV. Menteri-menteri Muda (Menteri yang memegang Departemen). 1. Dalam bidang Menteri Pertama, yaitu: Menteri Muda Penerangan, Menteri Muda Pengerahan Tenaga Kerja, Menteri Muda penghubung DPR/MPR, Menteri Muda Penghubung Alim Ulama; 2. Dalam bidang Keamanan-Pertahanan, yaitu: Menteri Muda Pertahanan, Menteri Muda Kehakiman, Menteri Muda Kepolisian, Menteri Muda Veteran; 3. Dalam bidang Keuangan, yaitu: Menteri Muda Keuangan; 4. Dalam bidang Produksi, yaitu: Menteri Muda Pertanian, Menteri Muda Pekerjaan Umum dan Tenaga; 5. Dalam bidang Distribusi yaitu: Menteri Muda Perhubungan Laut, Menteri Muda Perhubungan Darat dan Pos Telegraf dan Telepon, Menteri Muda Perhubungan Udara, dan Menteri Muda Perdagangan; 6. Dalam bidang Pembangunan, yaitu: Menteri Muda Perindustrian Rakyat, Menteri Muda Agraria, Menteri Muda Transmigrasi/Koperasi dan Pembangunan Masyarakat Desa, Menteri Muda Perindustrian Dasar dan Pertambangan; 7. Dalam bidang kesejahteraan Rakyat, yaitu: Menteri Muda Kesehatan, dan Menteri Muda Agama; 8. Dalam bidang Sosial Kultural, yaitu: Menteri Muda PP dan K, dan Menteri Muda Urusan Pengarahan Tenaga Rakyat. Kementerian-kementerian, yaitu: Perindustrian Dasar dan Pertambangan, dan Sosial. Menteri-menteri ini diangkat melalui Surat Keputusan Presiden No. 154 Tahun 1959, 13 Juli 1959. Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 114-115. Lihat juga Bibit Suprpto, *Op.cit.*, hlm. 207-209.

⁴⁸⁴ Ismail Suny, *Op.cit.*, hlm. 201.

sidang pleno Kabinet. Sedangkan Menteri Muda adalah Menteri yang memimpin suatu Departemen tertentu, misalnya Menteri Muda Kesehatan, Menteri Muda Penerangan, dan sebagainya. Kedudukan Menteri Muda dalam Kabinet ini berbeda dengan jabatan Menteri Muda dalam Kabinet sebelumnya, juga dalam Kabinet sesudahnya, di mana Menteri Muda hanya sebagai pembantu Menteri yang memimpin Departemen. Menteri-menteri Muda juga tidak termasuk Menteri anggota Kabinet Inti, kedudukan mereka sama dengan Menteri *Ex Officio*, hanya berhak hadir dalam sidang Kabinet.

Dalam rangka menjalankan kekuasaan pemerintahan Kabinet Kerja I telah menetapkan programnya yaitu:

- 1) *Melengkapi sandang pangan rakyat dalam waktu sesingkat-singkatnya;*
- 2) *Menyelenggarakan keamanan rakyat dan Negara; dan*
- 3) *Melanjutkan perjuangan menentang imperialisme ekonomi dan imperialisme politik (Irian Barat).*

Setelah terjadi perubahan (*reshuffle*) Kabinet, kemudian dibentuk Kabinet Kerja II dengan program kerjanya adalah sama dengan program Kabinet Kerja I. Dalam Kabinet Kerja II jumlah Menterinya lebih banyak jika dibandingkan dengan Kabinet Kerja I. Dalam susunan pimpinan Kabinet terdapat: Presiden merangkap sebagai Perdana Menteri, 1 orang Menteri Pertama, dan 2 orang Wakil Menteri Pertama. Dalam komposisi Kabinet tetap ada penggolongan Menteri, yaitu Menteri-menteri Kabinet Inti dan Menteri-menteri bukan Kabinet Inti. Menteri-menteri yang bukan Kabinet Inti, yaitu Menteri yang langsung memimpin Departemen atau tidak mempunyai suatu Departemen khusus, hanya mempunyai hak untuk hadir dalam sidang Kabinet; sedangkan Menteri-menteri anggota Kabinet Inti bertugas untuk mengkoordinir dan mengawasi Departemen-departemen. Adapun bidang-bidang tugasnya, yaitu:

- 1) *Dalam bidang Menteri Pertama: Menteri Penerangan, Menteri Penghubung Alim-Ulama dan Menteri Penghubung Organisasi Rakyat;*
- 2) *Dalam bidang Keamanan Nasional: Menteri/Deputi Menteri Keamanan Nasional, Menteri/Kepala Staf AD, Menteri/Kepala Staf AL, Menteri/Kepala Staf AU, Menteri/Kepala Kepolisian Negara, Menteri Jaksa Agung dan Menteri Urusan Veteran;*
- 3) *Dalam bidang Produksi: Menteri Pertanian, Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga, Menteri Perburuhan;*
- 4) *Dalam bidang Distribusi: Menteri Perhubungan Darat, Pos, Telekomunikasi dan Pariwisata, Menteri Perhubungan Laut, Menteri Perhubungan Udara dan Menteri Perdagangan;*

- 5) *Dalam bidang Pembangunan: Menteri Perindustrian Dasar dan Pertambangan, Menteri Perindustrian Rakyat, Menteri Agraria, Menteri Transmigrasi, Koperasi dan Pembangunan Masyarakat Desa;*
- 6) *Dalam bidang Pendidikan, Pengetahuan dan Kebudayaan: Menteri Pendidikan Dasar dan Kebudayaan, Menteri Perguruan Tinggi dan Ilmu Pengetahuan;*
- 7) *Menteri Luar Negeri;*
- 8) *Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah;*
- 9) *Menteri Kebakiman;*
- 10) *Menteri Keuangan;*
- 11) *Menteri Kesejahteraan Sosial;*
- 12) *Menteri Kesehatan; dan*
- 13) *Menteri Agama.*⁴⁸⁵

Menteri-menteri Inti tersebut ada yang langsung memimpin Departemen, di samping itu anggota Kabinet Inti ada yang tidak secara langsung memimpin Departemen, mereka hanya bertugas mengkoordinir dan mengawasi Departemen yang termasuk dalam bidangnya.

Setelah terjadi reorganisasi dalam tubuh Kabinet Kerja II, kemudian terbentuk Kabinet Kerja III dengan program kerja adalah sama dengan program Kabinet sebelumnya. Kabinet ini dipimpin oleh Presiden yang merangkap sebagai Perdana Menteri, dan juga terdapat 1 orang Menteri Pertama dan 2 orang Wakil Menteri Pertama (disebut Wakil Menteri Pertama dan Wakil Menteri Pertama II). Dalam komposisi Kabinet ini pimpinan Lembaga-lembaga Negara diberi jabatan Wakil Menteri Pertama, sedangkan para Wakil Ketua MPRS dan DPR-GR menduduki jabatan masing-masing sebagai Menteri.

Dalam membicarakan masalah politik baik nasional maupun internasional, diadakan musyawarah pimpinan-pimpinan negara di bawah pimpinan Presiden. Musyawarah pimpinan itu beranggotakan: Menteri Pertama dan para Wakil Menteri Pertama, serta Ketua dan Wakil Ketua MPRS, Ketua dan para Wakil Ketua DPR-GR, Wakil Ketua DPAS dan Ketua Bepernas.⁴⁸⁶ Oleh karena itu, menurut Moh. Tolchah Mansoer, ternyata pusat kegiatan kebijaksanaan umum negara bukan terutama terletak pada Menteri-menteri, tetapi terletak pada mereka yang sesungguhnya bukan Menteri efektif.⁴⁸⁷

Susunan Kabinet dengan bidang tugasnya masing-masing sebagai berikut:

- 1) *Presiden merangkap Perdana Menteri;*

⁴⁸⁵ *Ibid.*, hlm. 202-203.

⁴⁸⁶ *Ibid.*, hlm. 211-212.

⁴⁸⁷ Moh. Tolchah Mansoer, *Op.cit.*, hlm. 301.

- 2) *Menteri Pertama yang bertugas memberikan pimpinan sehari-hari atas nama Presiden/Perdana Menteri dan mengkoordinir pekerjaan para Wakil Menteri Pertama;*
- 3) *Wakil Menteri Pertama Urusan Luar Negeri yang mengkoordinir: Bidang Luar Negeri (merangkap Menteri Luar Negeri) dan hubungan Ekonomi Luar Negeri;*
- 4) *Wakil Menteri Pertama Urusan Dalam Negeri yang mengkoordinir tugas: Menteri Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah, Menteri Kehakiman, Menteri/Ketua Mahkamah Agung;*
- 5) *Wakil Menteri Pertama Urusan Pertahanan/Keamanan yang mengkoordinir tugas: Menteri/Kepala Staf Angkatan Darat, Menteri/Kepala Staf Angkatan Laut, Menteri/Kepala Staf Angkatan Udara, Menteri/Kepala Kepolisian Negara, Menteri/Jaksa Agung, Menteri Urusan Veteran dan Menteri diperbantukan kepada Wakil Menteri Pertama Urusan Pertahanan/Keamanan;*
- 6) *Wakil Menteri Pertama Urusan Produksi yang mengkoordinir tugas: Menteri Pertanian/Agraria, Menteri Perburuhan, Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga, Menteri Perindustrian Dasar dan Pertambangan, Menteri Perindustrian Rakyat dan Menteri Research Nasional;*
- 7) *Wakil Menteri Pertama Urusan Distribusi yang mengkoordinir tugas: Menteri Perdagangan, Menteri Perhubungan Darat, Pos, Telekomunikasi dan Pariwisata, Menteri Perhubungan Laut, Menteri Perhubungan Udara, dan Menteri Koperasi;*
- 8) *Wakil Menteri Pertama Urusan Keuangan yang mengkoordinir tugas: Menteri Urusan Pendapatan, Pembiayaan dan Pengawasan, Menteri Anggaran, dan Menteri Bank Sentral;*
- 9) *Wakil Menteri Pertama urusan Kesejahteraan Rakyat yang mengkoordinir tugas: Menteri Agama, Menteri Sosial, Menteri Kesehatan Pendidikan Dasar dan Kebudayaan, Menteri Perguruan Tinggi dan Ilmu Pengetahuan, dan Menteri Olah raga; dan*
- 10) *Wakil Menteri pertama Urusan Khusus yang mengkoordinir tugas: Menteri penerangan, Menteri Penghubung DPR/MPR/DPA/Depernas, Menteri Penghubung Sekjen Front Nasional, dan Menteri Penghubung Alim Ulama.⁴⁸⁸*

Dalam perjalanannya Kabinet Kerja III mengalami reorganisasi sehingga nama Kabinet berikutnya disebut Kabinet Kerja IV, yang dibentuk berdasarkan Surat Keputusan Presiden No. 232 Tahun 1963, 13 November 1973. Kabinet ini mempunyai sistem Presidium yang terdiri atas Wakil Perdana Menteri I, Wakil Perdana Menteri II, dan Wakil Perdana Menteri III. Presidium menjalankan tugas sehari-hari pemerintah atas nama Presiden/Perdana

⁴⁸⁸ Daftar Susunan Pemerintah Republik Indonesia, *Op.cit.*, hlm. 187-188.

Menteri. Jika dalam Kabinet Kerja III terdapat pembidangan tugas anggota Kabinet, hal yang sama juga ditemukan dalam Kabinet Kerja IV dengan istilah “Kopartemen.” Kabinet mempunyai program kerja, yaitu Sandang Pangan, Pengganyangan Malaysia, dan Melanjutkan Pembangunan. Masing-masing Kopartemen di koordinir oleh seorang Menteri Koordinator (Menko). Adapun Kopartemen-kopartemen dimaksud yaitu:

- 1) *Kopartemen Luar negeri/Hubungan Ekonomi Luar Negeri yang di koordinir oleh seorang Menko merangkap juga Menteri Luar Negeri/Hubungan Ekonomi Luar Negeri;*
- 2) *Kopartemen Hukum dan Dalam Negeri yang di koordinir oleh seorang Menko meliputi: Menteri Dalam Negeri, Menteri Kebakiman, Menteri/Ketua MA (dirangkap oleh Menko) dan Menteri Jaksa Agung;*
- 3) *Kopartemen Pertahanan/Keamanan yang di koordinir oleh seorang Menko meliputi: Menteri/Pangad, Menteri/Pangal, Menteri/Pangau, Menteri/Pangak;*
- 4) *Kopartemen Keuangan yang di koordinir oleh seorang Menko meliputi: Menteri Urusan Pendapatan, Pembiayaan dan Pengawasan, Menteri Urusan Anggaran Negara, Menteri Urusan Bank Sentral, Menteri Urusan Penertiban Bank dan Modal Swasta.*
- 5) *Kopartemen Pembangunan yang di koordinir oleh Menko meliputi: Menteri Perindustrian Dasar dan Pertambangan, Menteri Perindustrian Rakyat, Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga, Menteri Research Nasional, Menteri Perburuban, Menteri Urusan Perencanaan Pembangunan Nasional, Menteri Urusan Veteran dan Mobilisasi;*
- 6) *Kopartemen Pembangunan Pertanian/Agraria yang di koordinir oleh Menko meliputi: Menteri Pertanian, Menteri Perkebunan, Menteri Kehutanan, Menteri Perikanan, Menteri Agraria;*
- 7) *Kopartemen Distribusi yang di koordinir oleh Menko yang meliputi: Menteri Perdagangan, Menteri Transmigrasi, Menteri Koperasi dan Pembangunan Masyarakat Desa, Menteri Perhubungan Darat, Pos, Telekomunikasi dan Parwisata, Perhubungan Laut, perhubungan Udara;*
- 8) *Kopartemen Kesejahteraan yang di koordinir oleh Menko meliputi: Menteri Agama, Menteri Sosial, Menteri Kesehatan, Menteri Pendidikan Dasar dan Kebudayaan, Menteri Perguruan Tinggi dan Ilmu Pengetahuan, Menteri Olah Raga, Menteri Penghubung Alim Ulama; dan*
- 9) *Kopartemen Perhubungan Dengan Rakyat yang di koordinir oleh Menko meliputi: Menteri Penerangan, Menteri Penghubung MPR/DPR/DPA, Menteri Sekjen Front Nasional.⁴⁸⁹*

⁴⁸⁹ Bibit Suprpto, *Op.cit.*, hlm. 239-244.

Selain susunan Kabinet tersebut di atas, juga ditemukan Menteri-menteri Penasihat Presiden/Perdana Menteri, yaitu: Menteri Urusan Pengerahan *Fund and Forces* (Tenaga dan Kekuatan), Menteri Penasihat Militer, Menteri diperbantukan pada Presidium dan Menteri Negara yang diperbantukan pada Presiden. Berdasarkan Keputusan Presiden No. 235 Tahun 1963, kedudukan Pimpinan Lembaga-lembaga Negara (Ketua MPR, DPR-GR) disamakan dengan Wakil Perdana Menteri, dan untuk Wakil-wakil Ketua disamakan dengan Menteri.

Kemudian dalam Kabinet Kerja IV terjadi perubahan yang melahirkan Kabinet baru, yaitu Kabinet Dwikora.⁴⁹⁰ Dalam susunan Kabinet terdapat Presiden merangkap Perdana Menteri, dan Presidium Kabinet yang terdiri atas: Wakil Perdana Menteri I, Wakil Perdana Menteri II, dan Wakil Perdana Menteri III, serta 10 orang Menteri-menteri yang diperbantukan pada Presidium. Menteri-menteri yang berkedudukan sebagai Menteri Koordinator karena mengepalai badan-badan pemerintahan, yaitu Menteri Urusan Perencanaan Penanggulangan Nasional dan Menteri/Ketua Pimpinan Badan Pemeriksa Keuangan.

Kabinet Dwikora disusun dalam bentuk Kompartemen-kompartemen sebagai berikut:

- 1) *Kompartemen Luar Negeri dan Hubungan Luar Negeri Ekonomi yang di koordinir seorang Menko merangkap juga Menteri Luar Negeri dan Hubungan Ekonomi Luar negeri;*
- 2) *Kompartemen Hukum dan Dalam Negeri di koordinir oleh seorang Menko meliputi Menteri-menteri: Dalam Negeri, Kebakiman, Ketua MA, Jaksa Agung;*
- 3) *Kompartemen Pertahanan-Keamamanan/KASAB yang di koordinir oleh seorang Menko meliputi Menteri-menteri: Panglima Angkatan Darat, Panglima Angkatan Laut, Panglima Angkatan Udara, Panglima Angkatan Kepolisian;*
- 4) *Kompartemen Keuangan yang di koordinir oleh seorang Menko meliputi Menteri-menteri: Urusan Bank Sentral, Urusan Anggaran Negara, Iuran Negara, Urusan Perasuransian;*
- 5) *Kompartemen Pembangunan yang di koordinir seorang Menko meliputi Menteri-menteri: Urusan Penertiban Bank, Modal Swasta, Perburuhan, Urusan Research Nasional, Perindustrian Dasar, Urusan Veteran dan Mobilisasi, Perindustrian Dasar dan Pertambangan, Minyak dan Gas Bumi, Menteri Negara yang diperbantukan Kompartemen Pembangunan;*

⁴⁹⁰ Dwikora (Dwi Komando Rakyat), yaitu: *Pertama*, Membubarkan Malaysia; *Kedua*, Memperkuat ketahanan revolusi Indonesia. Daftar Susunan Pemerintah Republik Indonesia, *Op.cit.*, hlm. 196.

- 6) *Kompartemen Pekerjaan Umum dan Tenaga yang di koordinir oleh seorang Menko meliputi Menteri-menteri: Listrik dan Ketenagaan, Pengairan Dasar, Binamarga, Ciptakarya dan Konstruksi, Jalan Raya Sumatra, Menteri yang diperbantukan pada Menko Pekerjaan Umum dan Tenaga;*
- 7) *Kompartemen Pertanian dan Agraria yang di koordinir seorang Menko meliputi Menteri-menteri: Pertanian, Kebutuhan, Perkebunan, Agraria, Pembangunan Masyarakat;*
- 8) *Kompartemen Maritim yang di koordinir seorang Menko meliputi Menteri-menteri: Perhubungan Laut, Perikanan dan Pengolahan Laut, Perindustrian Maritim;*
- 9) *Kompartemen Distribusi yang di koordinir seorang Menko meliputi Menteri-menteri: Perdagangan Dalam Negeri, Perhubungan Darat, Pos, Telekomunikasi, Pariwisata, Perhubungan Udara, Transmigrasi dan Koperasi;*
- 10) *Kompartemen Kesejahteraan yang di koordinir seorang Menko meliputi: Menteri Sosial dan Menteri Kesehatan;*
- 11) *Kompartemen Pendidikan/Kebudayaan yang di koordinir seorang Menko meliputi: Menteri Pendidikan Dasar dan Kebudayaan, Perguruan Tinggi dan Ilmu Pengetahuan, dan Menteri Olah raga;*
- 12) *Kompartemen Perhubungan dengan Rakyat yang di koordinir seorang Menko meliputi Menteri-menteri: Penerangan, Penghubung MPRS/DPRS/DPA/Front Nasional, Sekretaris Jenderal Front Nasional;*
- 13) *Kompartemen Perindustrian Rakyat yang di koordinir seorang Menko meliputi Menteri-menteri: Perindustrian Tekstil, Perindustrian Ringan, Perindustrian Kerajinan, Menteri yang diperbantukan pada Menko Perindustrian Rakyat khusus melaksanakan politik "Berdikari;"*
- 14) *Kompartemen Urusan Agama yang di koordinir seorang Menko meliputi Menteri-menteri: Agama, Urusan Haji, Urusan Hubungan Pemerintah dengan Alim Ulama, Menteri yang diperbantukan pada Menko urusan Agama.⁴⁹¹*

Sejarah ketatanegaraan Indonesia mencatat bahwa Kabinet Dwikora yang dibentuk 27 Agustus 1964 mengalami dua kali perubahan. Perubahan Pertama terjadi pada tanggal 21 Februari 1966 dengan sebutan Kabinet Dwikora yang Disempurnakan. Kemudian menyusul Perubahan Kedua dengan Keputusan Presiden No. 63 Tahun 1966, tanggal 27 Maret 1966, dinamakan Kabinet Dwikora yang Disempurnakan Lagi. Komposisi Kabinet Dwikora Yang Disempurnakan Lagi terdiri atas: 24 Kementerian (ditambah 9 Lembaga yang masing-masing dipimpin oleh seorang Menteri), 42 orang anggota Kabinet termasuk 6 orang Wakil Perdana Menteri, dan 48 orang Deputy Menteri.

⁴⁹¹ Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 148-151.

Dengan jumlah yang demikian itu maka Kabinet ini dijuluki Kabinet 100 Menteri.⁴⁹² Program kerja masing-masing Kabinet adalah melanjutkan program Kabinet sebelumnya.

Berdasarkan uraian pembentukan kabinet-kabinet tersebut di atas dapat digambarkan, bahwa setelah kembali ke UUD 1945, dalam praktik Kabinet Presidensial telah terjadi beberapa kali pergantian Kabinet, yaitu Kabinet Kerja I, II, III, IV dan Kabinet Dwikora. Dalam setiap pergantian Kabinet terdapat beberapa variasi susunan dan kedudukan para Menteri. Meskipun demikian para Menteri tetap bertanggung jawab kepada Presiden. Pada dasarnya dalam setiap susunan Kabinet dijumpai ada dua klasifikasi Menteri, yaitu Menteri-menteri anggota Kabinet Inti, dan Menteri-menteri bukan anggota Kabinet inti. Suatu hal yang menyimpang dari UUD 1945 adalah diangkat dan ditempatkannya pimpinan lembaga-lembaga negara menduduki jabatan Menteri. Karena kedudukan itu pimpinan lembaga-lembaga negara tersebut menjadi pembantu dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Kabinet presidensial yang dianggap dapat menciptakan suatu pemerintahan yang lebih stabil jika dibandingkan dengan Kabinet parlementer, ternyata semasa demokrasi terpimpin tidak terwujud. Kenyataan ini tampak dari beberapa kali perubahan Kabinet, di mana dalam setiap perubahan Kabinet terjadi penambahan jumlah anggota Kabinet maupun Departemen. Meskipun pergantian kabinet-kabinet tersebut bukan karena mosi tidak percaya dari legislatif (DPR).

Berbagai peristiwa telah mewarnai perjalanan Kabinet Dwikora, di antaranya, berupa terjadinya pemberontakan G-30-S/PKI tanggal 30 September 1965 yang dilakukan oleh PKI, sebagai upaya merebut kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden. Dalam peristiwa ini 7 (tujuh) orang

⁴⁹² Komposisi Kabinet Dwikora Yang Disempurnakan Lagi terdiri atas: 1) Presiden Merangkap sebagai Perdana Menteri; 2) Wakil Perdana Menteri (Waperdam) Bidang Umum meliputi: Sekretariat Negara, Kantor Urusan Pegawai, lembaga Administrasi Negara, Dewan Bahan Makanan; 3) Wakil Perdana Menteri (Waperdam) Bidang Sosial-Politik meliputi: Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Penerangan, Kementerian PP dan K, Kementerian Agama, Kementerian Sosial, Kementerian Kehakiman/Ketua Mahkamah Agung, Kementerian Tenaga kerja, kementerian Kesehatan; 3) Wakil Perdana Menteri (Waperdam) Bidang Ekonomi-Kuangan dan Pembangunan meliputi: Kementerian Perdagangan, Kementerian Keuangan, Kementerian PUT, Kementerian Pertambangan dan Migas, Kementerian Perindustrian, Kementerian Perintex dan Kerajinan Rakyat, Kementerian Pertanian, Kementerian Pembangunan, Kementerian Perhubungan; 4) Wakil Perdana Menteri (Waperdam) Bidang Pertahanan dan Keamanan meliputi: Kementerian AD, Kementerian AL, Kementerian AU, Kementerian Angkatan Kepolisian, Kementerian Veteran dan Demobilisasi, Kementerian Kejaksaan; 5) Wakil Perdana Menteri (Waperdam) Bidang Lembaga-Lembaga Politik meliputi: Front Nasional, Lembaga Research Nasional, Lembaga Tenaga Atom, UPPENAS, Lembaga Pembina Jiwa Revolusi/LPKB, Lembaga Pertahanan Nasional; 6) Wakil Perdana menteri (Waperdam) Bidang Hubungan Dengan Lembaga-lembaga Negara Tertinggi meliputi: MPRS, DPA, DPRGR, BPK. *Ibid.*, hlm. 170-173. Lihat juga Bibit Suprpto, *Op.cit.*, hlm. 284-291.

Pahlawan Revolusi putra terbaik bangsa telah gugur dalam membela Pancasila, Negara dan Bangsa Indonesia.

Selain itu, muncul Tri Tuntutan Rakyat (Tritura) yang berisi: *pertama*, bubarkan PKI; *kedua*, bersihkan Kabinet Dwikora dari unsur-unsur G-30-S/PKI; dan *ketiga*, turunkan harga sandang pangan. Tritura yang merangkum semua persoalan yang dihadapi bangsa dan rakyat Indonesia, mendapat dukungan dari Kesatuan Aksi Mahasiswa Indonesia (KAMI). Bahkan para mahasiswa dan para pelajar berupaya memboikot pelantikan Kabinet yang dikenal dengan sebutan Kabinet 100 Menteri. Dalam aksi demonstrasi inilah banyak mahasiswa/pelajar yang menjadi korban, dan beberapa di antaranya dikenal dengan sebutan Pahlawan Ampera. Akibat dari berbagai peristiwa tersebut dan untuk meluruskan kembali pelaksanaan UUD 1945 secara murni dan konsekuen, maka Presiden Republik Indonesia mengeluarkan Surat Perintah 11 Maret 1966 yang ditujukan kepada Letnan Jenderal Soeharto, yang pada waktu itu (Kabinet Dwikora) menjabat sebagai Menteri/Panglima Angkatan Darat. Surat Perintah 11 Maret 1966 yang kemudian dikenal dengan sebutan Supersemar antara lain berisi: “Untuk atas nama Presiden/Pangti ABRI/Pemimpin Besar Revolusi, mengambil segala tindakan yang dianggap perlu, untuk terjaminnya keamanan dan ketenangan serta kestabilan jalannya pemerintahan ..., dan seterusnya.”⁴⁹³

Berdasarkan Supersemar kehidupan ketatanegaraan berangsur-angsur ditata kembali secara konstitusional yang demokratis, dan terselenggaranya pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi, tidak atas dasar kekuasaan belaka. Dilihat dari segi hukum tata negara, Supersemar merupakan era baru dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Kehadiran Supersemar ini juga dianggap dan dinyatakan oleh rakyat Indonesia sebagai awal lahirnya orde baru. Orde baru dianggap sebagai koreksi total terhadap penyelewengan atau penyalahgunaan kekuasaan yang dilakukan oleh pemerintahan orde lama. Orde baru lahir untuk melaksanakan Pancasila dan UUD 1945 secara murni dan konsekuen dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara Indonesia.

Dilihat dari substansinya, Supersemar isinya sangat luas dan mempunyai arti penting dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia, karena melalui Supersemar itu Presiden telah memberikan kekuasaan kepada Menteri/Pangad untuk “mengambil segala tindakan yang dianggap perlu.” R. Wiyono dengan mengikuti pendapat Soediman Kartohadiprojo mengemukakan:

⁴⁹³ Sri Soemantri (5), *Op.cit.*, hlm. 98.

“Kalan kekuasaan-kekuasaan Presiden seperti yang terdapat dalam UUD 1945 bukanlah perincian limitatif, tetapi adalah merupakan perincian yang enuntiatif, kiranya sudah dapat diambil kesimpulan kalau Presiden memang mempunyai kekuasaan untuk mengeluarkan surat perintah dengan materi seluas seperti yang tercantum dalam Surat Perintah 11 Maret 1966.”⁴⁹⁴

Walaupun Supersemar sebenarnya sudah dapat didasarkan pada ketentuan Pasal 17 ayat (1) UUD 1945, tetapi untuk mencegah ditariknya kembali Surat Perintah itu oleh yang memberikan perintah, maka dalam Sidang MPRS tanggal 21 Juni 1966 dikeluarkan Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 tentang Surat Perintah Presiden/Pangti ABRI/Pemimpin Besar Revolusi/Mandataris MPRS. Sebelum Ketetapan ini dikeluarkan, perihal Supersemar masih berada dalam lingkungan kewenangan Presiden. Akan tetapi setelah ditingkatkan atau dikukuhkan kedudukannya menjadi Ketetapan MPRS, maka Pengemban Supersemar tidak lagi mempertanggungjawabkan tindakannya kepada Presiden, melainkan kepada MPRS, karena kedudukannya telah berubah menjadi Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966.⁴⁹⁵

Sebagai tindak lanjut pelaksanaan Supersemar kemudian Menteri/Pangad membubarkan PKI dan mengamankan/menahan 15 orang Menteri Kabinet Dwikora yang dianggap sebagai pendukung PKI. Melalui Ketetapan MPRS No. XIII/MPRS/1966, Pengemban Ketetapan No. IX/MPRS/1966 ditugaskan untuk membentuk Kabinet Amanat Penderitaan Rakyat (Ampera) dengan syarat-syarat Menteri, yaitu: Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa, Setia kepada Pemerintah Revolusi, Berwibawa, Jujur, Cakap/Ahli, Adil, Mendapat dukungan rakyat, dan tidak terlibat baik langsung ataupun tidak langsung dalam gerakan Kontra Revolusi G-30-S/PKI. Selain itu, dalam Ketetapan ini disyaratkan juga supaya Kabinet Ampera disusun secara sederhana, efektif dan efisien, sambil menunggu ketentuan mengenai susunan dan jumlah maksimal Departemen yang akan ditentukan dengan undang-undang. Demikian pula tugas Kabinet disebutkan “Dwi Dharma,” yaitu menciptakan kestabilan politik dan kestabilan ekonomi. Sedangkan program Kabinet disebut “Catur Karya,” yaitu sandang pangan, pemilihan umum, politik luar negeri bebas dan aktif, melanjutkan perjuangan melawan imperialisme dan kolonialisme.

Secara konstitusional bahwa UUD 1945 tidak mengatur secara tegas syarat-syarat untuk dapat diangkat menjadi Menteri. Ketentuan Pasal 17 UUD 1945 hanya menyebutkan, bahwa Menteri-menteri adalah pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Suatu hal yang dapat dipastikan

⁴⁹⁴ R. Wiyono, *Op.cit.*, hlm. 124.

⁴⁹⁵ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op.cit.*, hlm. 186-187.

dari ketentuan ini adalah para Menteri harus dapat bekerja sama dengan Presiden. Oleh karena itu, syarat-syarat Menteri yang tercantum dalam Ketetapan MPRS tersebut di atas merupakan penegasan dalam rangka mengangkat Menteri.

Kabinet Ampera yang dibentuk tanggal 25 Juli 1966, di mana proses pembentukannya berbeda dengan penyusunan Kabinet sebelumnya. Dalam Kabinet sebelumnya, mengangkat dan memberhentikan Menteri merupakan wewenang mutlak atau hak prerogatif Presiden. Akan tetapi dalam penyusunan Kabinet Ampera, di samping sudah ditentukan tugas pokok Kabinet dan persyaratan untuk dapat diangkat menjadi Menteri, juga disyaratkan supaya pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966 harus berkonsultasi dengan pimpinan MPRS dan DPR-GR. Hal ini menunjukkan, bahwa dalam pembentukan Kabinet Ampera Ketua MPRS dan DPR-GR mempunyai peranan penting, yang tidak boleh diabaikan.⁴⁹⁶

Meskipun demikian, Kabinet Ampera tetap bersistem presidensial. Para Menteri adalah pembantu Presiden yang tidak bertanggung jawab kepada DPR-GR, tetapi kepada Presiden, yang dalam hal ini dipegang oleh Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966. Oleh karena itu, ada dua orang pemegang mandat MPRS yang sama-sama memiliki wewenang kepresidenan. Dengan kata lain, dalam Kabinet Ampera terdapat dualisme kepemimpinan nasional, yaitu Ir. Soekarno sebagai Presiden yang sudah tidak begitu berfungsi lagi, dan di pihak lain Letjen Soeharto sebagai pemegang mandat Supersemar/Pengemban Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966.

Dengan diangkatnya Letjen Soeharto sebagai Pejabat Presiden berdasarkan Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967, maka berakhir dualisme dalam kepemimpinan nasional. Sesuai dengan syarat sederhana, efisien dan efektif serta tugas Kabinet, dibentuk Kabinet Ampera oleh Pengemban Supersemar Ketetapan MPRS/IX/MPRS/1966. Dalam susunan Kabinet terdapat: Pimpinan Kabinet yaitu Presiden/Perdana Menteri, pembantu pimpinan adalah Presidium terdiri atas 5 orang Menteri Utama yang diketuai oleh Letnan Jenderal Soeharto, dan 24 Departemen yang masing-masing dipimpin oleh seorang Menteri. Departemen-departemen ini dibagi menjadi 5 (lima) bidang dan tiap-tiap bidang di koordinir oleh seorang Menteri Utama. Adapun bidang-bidang yang dimaksud adalah:

⁴⁹⁶ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945* (Jakarta: Gramedia, 1980), hlm. 139.

- 1) Bidang Pertahanan dan Keamanan (*Hankam*) 5 Departemen, meliputi Departemen-departemen: Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, Angkatan Kepolisian, serta Veteran dan Mobilisasi;
- 2) Bidang Politik 4 Departemen, meliputi Departemen-departemen: Luar Negeri, Dalam Negeri, Kebakiman, dan Penerangan;
- 3) Bidang Kesejahteraan Rakyat (*Kesra*) 5 Departemen, meliputi Departemen-departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Agama, Sosial, Kesehatan, dan Tenaga Kerja;
- 4) Bidang Ekonomi dan Keuangan (*Ekkku*) 6 Departemen, meliputi Departemen-departemen: Perdagangan, Keuangan, Perhubungan, Maritim, Pertanian, dan Perkebunan; dan
- 5) Bidang Industri dan Pembangunan (*Imbang*) 4 Departemen, meliputi Departemen-departemen: Perindustrian Dasar, Ringan dan Tenaga, Perindustrian Tekstil dan Kerajinan Rakyat, Pertambangan, dan Pekerjaan Umum.⁴⁹⁷

Setelah Jenderal Soeharto diangkat menjadi Pejabat Presiden berdasarkan Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1967,⁴⁹⁸ kemudian dilakukan penyempurnaan Kabinet Ampera, yang disebut Kabinet Ampera Yang Disempurnakan. Oleh karena Kabinet ini masih merupakan pelaksanaan dari Ketetapan MPRS No. XIII/1966, maka syarat-syarat pembentukan dan tugas Kabinetnya adalah sama dengan Kabinet Ampera. Perbedaan Kabinet Ampera Yang Disempurnakan dengan Kabinet yang digantikannya adalah, dalam Kabinet Ampera Yang Disempurnakan institusi Presidium dihapuskan sehingga tidak ada jabatan Menteri Utama. Demikian pula Departemen-departemen Angkatan Darat, Angkatan Laut, Angkatan Udara, dan Angkatan Kepolisian diadukan. Komposisi para Menteri dalam Kabinet ini lebih sederhana bila dibandingkan dengan Kabinet Ampera. Jumlah Menterinya hanya 23 orang, meliputi 21 orang Menteri yang memimpin Departemen, dan 2 orang Menteri Negara yang tidak mengepalai Departemen tertentu. Kabinet ini dipimpin oleh Pejabat Presiden, yaitu Soeharto.⁴⁹⁹

⁴⁹⁷ Bibit Suprpto, *Op.cit.*, hlm. 314-317. Lihat juga Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 194-198.

⁴⁹⁸ Ketetapan MPRS No. XXXIII/MPRS/1966 menyebutkan antara lain: Mencabut kekuasaan pemerintah negara dari Presiden Soekarno dan menarik kembali mandat MPRS dari Presiden Soekarno serta segala kekuasaan pemerintahan negara yang diatur dalam UUD 1945. Dalam Ketetapan MPRS yang sama, MPRS mengangkat Pengembang Ketetapan MPRS No. IX/MPRS/1966, Jenderal Soeharto sebagai Pejabat Presiden hingga dipilihnya Presiden oleh MPR hasil pemilu. Mizwar Djamily, *Op.cit.*, hlm. 201.

⁴⁹⁹ Komposisi Kabinet Ampera Yang Disempurnakan terdiri atas: 1) Presiden (Soeharto) sebagai pimpinan Kabinet; 2) Menteri-menteri Anggota Kabinet, yaitu: (1) Menteri Pertahanan Keamanan, (*Hankam*); (2) Menteri Luar Negeri; (3) Menteri Dalam Negeri; (4) Menteri Kehakiman; (5) Menteri Penerangan; (6) Menteri Pendidikan dan Kebudayaan; (7) Menteri Agama; (8) Menteri Kesehatan; (9) Menteri Tenaga Kerja; (10) Menteri Sosial; (11) Menteri Keuangan; (12) Menteri Perdagangan; (13) Menteri Pertanian; (14) Menteri Perkebunan; (15) Menteri Perhubungan; (16) Menteri Maritim; (17) Menteri Pekerjaan Umum; (18) Menteri Perindustrian Dasar, Ringan dan Tenaga; (19) Menteri Perindustrian Tekstil dan

Berdasarkan Ketetapan MPRS No. XLIV/MPRS/1967, kemudian Jenderal Soeharto ditetapkan sebagai Presiden Republik Indonesia untuk masa jabatan 5 tahun (1968-1973). Sesuai dengan Ketetapan MPRS No. XLI/MPRS/1968 bahwa Kabinet yang harus dibentuk adalah Kabinet Pembangunan. Ini berarti, Kabinet Ampera harus mengalami perubahan atau diganti dengan Kabinet Pembangunan. Tugas pokok Kabinet Pembangunan disebut “Panca Krida,” yaitu:

- 1) *Menciptakan stabilitas politik dan ekonomi;*
- 2) *Menyusun dan melaksanakan Repelita;*
- 3) *Melaksanakan pemilihan umum;*
- 4) *Mengembalikan ketertiban dan keamanan masyarakat; dan*
- 5) *Melanjutkan penyempurnaan dan pembersihan aparatur negara.*⁵⁰⁰

Untuk melaksanakan tugas-tugas Kabinet tersebut dibentuk Kabinet Pembangunan I (1968-1973), berdasarkan Keputusan Presiden No. 183 Tahun 1968. Kabinet ini dipimpin langsung oleh Presiden dengan susunan 18 orang Menteri memimpin Departemen dan 5 orang Menteri Negara.⁵⁰¹ Sejak saat inilah wewenang pembentukan Kabinet baik personil maupun bidang tugasnya berada di tangan Presiden.

Pada masa Kabinet Pembangunan I dilaksanakan Pemilu tahun 1971 sebagai pemilu pertama dalam pemerintahan Orde baru, yang diikuti oleh 10 Partai Politik (Purpol) dan Golongan Karya (Golkar). Sesuai dengan masa jabatan Kabinet adalah lima tahun, kemudian Kabinet pembangunan I mengalami perubahan dan digantikan oleh Kabinet Pembangunan II, melalui Keputusan Presiden No. 9 tahun 1973. Untuk meningkatkan pelaksanaan pembangunan yang ditetapkan dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 tentang GBHN, maka Kabinet Pembangunan II mempunyai tujuh tugas pokok disebut “Sapta Krida,” yaitu:

Kerajinan Rakyat; (20) Menteri Pertambangan; (21) Menteri Transmigrasi Veteran dan Mobilisasi; dan 3) Menteri Negara, yaitu: (1) Menteri Negara Ekonomi, Keuangan dan Industri (Ekuin); (2) menteri Negara kesejahteraan Rakyat (Kesra). *Ibid.*, hlm. 199.

⁵⁰⁰ *Ibid.*, hlm. 208.

⁵⁰¹ Kabinet Zaman Orde baru yang disebut Kabinet Pembangunan I terdiri atas: 1) Pimpinan Kabinet yaitu Presiden Soeharto; 2) Anggota Kabinet meliputi: (1) Menteri Dalam Negeri; (2) Menteri Luar Negeri; (3) Menteri Pertahanan-Kelompok ABRI; (4) Menteri Kehakiman; (5) Menteri Penerimaan; (6) Menteri Keuangan; (7) Menteri Perdagangan; (8) Menteri Pertanian; (9) Menteri Perindustrian; (10) Menteri Pertambangan; (11) Menteri Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik; (12) Menteri Perhubungan; (13) Menteri Pendidikan dan Kebudayaan; (14) Menteri Kesehatan; (15) Menteri Agama; (16) Menteri Sosial; (17) Menteri Tenaga Kerja, Transmigrasi dan Koperasi; dan 3) Menteri Negara, yaitu: (1) Menteri Negara Ekonomi; Keuangan dan Industri/Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional; (2) Menteri Negara Kesejahteraan Rakyat; (3) Menteri Negara penertuban Aparatur Negara; (4) Menteri Negara Riset; (5) Menteri/Sekretaris Negara. Tim Wahyudimedia, *Pedoman Resmi UUD 1945 & Perubahannya* (Jakarta: Wahyu Media, 2014), hlm. 109-110.

- 1) *Meningkatkan dan memelihara stabilitas politik dengan pelaksanaan politik dalam negeri dan luar negeri sesuai dengan GBHN;*
- 2) *Meningkatkan dan memelihara stabilitas ekonomi;*
- 3) *Meningkatkan dan memelihara stabilitas keamanan;*
- 4) *Meneruskan pelaksanaan tahun kelima (terakhir dari Repelita pertama, serta merencanakan dan melaksanakan Repelita kedua);*
- 5) *Meningkatkan kesejahteraan rakyat setara dengan hasil-hasil yang dicapai oleh pelaksanaan Repelita;*
- 6) *Meneruskan pelaksanaan penertiban dan pendayagunaan aparat negara di segala bidang dan tingkatan; dan*
- 7) *Melaksanakan pemilihan umum.*⁵⁰²

Kabinet pembangunan II (1973-1978) yang dipimpin oleh Presiden, dalam susunan Kabinet terdapat 17 orang Menteri memimpin Departemen, dan 5 orang Menteri Negara. Sesuai dengan tugas Kabinet pemilu dilaksanakan pada tahun 1977 yang diikuti oleh dua partai politik yaitu Partai Persatuan Pembangunan (P3), Partai Demokrasi Indonesia (PDI), dan satu golongan, yaitu Golongan Karya (Golkar). Berdasarkan Keputusan Presiden No. 59 Tahun 1978, Kabinet Pembangunan II mengalami pergantian dengan Kabinet Pembangunan III (1978-1983). Kabinet ini mempunyai program yang disebut “*Sapta Krida,*” yaitu:

- 1) *Terciptanya keadaan dan suasana yang makin menjamin tercapainya keadilan sosial bagi seluruh rakyat dengan makin meratakan pembangunan dan hasil-hasilnya;*
- 2) *Terlaksananya pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi;*
- 3) *Terpeliharanya stabilitas nasional yang makin mantap;*
- 4) *Terciptanya aparatur negara yang makin bersih dan berwibawa;*
- 5) *Terbinanya persatuan dan kesatuan bangsa yang makin kukuh, dilandasi oleh penghayatan dan pengamalan Pancasila yang makin mendalam;*
- 6) *Terlaksananya pemilihan umum yang langsung, umum, bebas dan rahasia dalam rangka memperkuat demokrasi Pancasila; dan*
- 7) *Makin berkembangnya pelaksanaan politik luar negeri yang bebas aktif untuk diabdikan kepada kepentingan nasional dalam rangka memperkuat ketahanan nasional.*⁵⁰³

Dalam susunan Kabinet pembangunan III, Presiden sebagai pimpinan Kabinet, 3 orang Menteri Koordinator, 17 orang Menteri memimpin Departemen, 4 orang Menteri Negara yang menangani bidang tertentu, dan 6 orang Menteri Muda.⁵⁰⁴ Dalam Keputusan Presiden No. 12 Tahun 1978,

⁵⁰² *Ibid.*, hlm. 114.

⁵⁰³ Bibit Suprpto, *Op.cit.*, hlm. 383-384.

⁵⁰⁴ Tim Wahyu media, *Op.cit.*, hlm. 115-117.

Menteri Koordinator (Menko) adalah Menteri Negara pembantu Presiden dengan tugas pokok, mengkoordinir penyiapan dan penyusunan kebijaksanaan serta pelaksanaannya di bidang tertentu dalam kegiatan pemerintahan negara. Dalam Kabinet Pembangunan III terdapat tiga bidang Menko, yaitu:

- 1) *Menko bidang Politik dan Keamanan (Polkam), mengkoordinasikan Menteri-menteri: Dalam Negeri, Luar Negeri, Pertahanan-Keamanan, Kebakiman, Penerangan, Pangkopkamtib, Kejaksaan Agung, Kepala Bakin;*
- 2) *Menko bidang Ekonomi, Keuangan dan Industri (Ekuin), mengkoordinasikan Menteri-menteri: Keuangan, Perdagangan dan Koperasi, Pertanian, Perindustrian, Pertambangan dan Energi, Pekerjaan Umum, Perhubungan, Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Riset dan Teknologi, Gubernur Bank Sentral, Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal dan Kepala Bulog; dan*
- 3) *Menko bidang Kesejahteraan Rakyat (Kesra), mengkoordinasikan Menteri-menteri: Pendidikan dan Kebudayaan, Kesehatan, Agama, Sosial, dan Kepala Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional.*

Dalam Keputusan Presiden No. 25 Tahun 1983 disebutkan, Menteri Negara adalah pembantu Presiden dengan tugas pokoknya, menangani bidang tugas tertentu dalam kegiatan pemerintahan negara yang tidak tertampung dalam atau melampaui tugas suatu Departemen; sedangkan Menteri Muda (Menmud) dalam Keputusan Presiden No. 14 tahun 1989 adalah Menteri Negara pembantu Presiden yang diperbantukan kepada Menteri Negara lainnya, baik yang memimpin Departemen maupun yang tidak memimpin Departemen. Menteri Muda berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Pengertian Menteri Muda dalam Kabinet Pembangunan III tidak sama dengan Menteri Muda dalam Kabinet Kerja Dwikora, tetapi sama dengan Menteri Muda dalam Kabinet Syahrir. Menteri Muda dalam Kabinet pembangunan III diperbantukan kepada Menteri yang memimpin Departemen atau tidak memimpin Departemen, misalnya Menteri Muda urusan Pemuda diperbantukan kepada Menteri Pendidikan dan Kebudayaan. Menteri Muda Penerangan dalam Kabinet Syahrir adalah pembantu Menteri Penerangan. Menteri Muda dalam Kabinet Dwikora adalah Menteri yang memimpin Departemen tertentu di bawah koordinasi Menko.

Setelah masa jabatan Kabinet Pembangunan III berakhir, kemudian dibentuk Kabinet IV melalui Keputusan Presiden No. 45 Tahun 1983. Kabinet yang dipimpin langsung oleh Presiden terdapat 37 orang Menteri, terdiri atas: 3 orang Menko, 21 orang Menteri memimpin Departemen, 8 orang Menteri Negara, dan 5 orang Menteri Muda. Jumlah Menko dan pembedangannya tetap

sama dengan Kabinet Pembangunan III terdiri atas: Menko Polkam, Menko Ekuin dan Pengawasan Pembangunan, dan Menko Kesra.⁵⁰⁵

Sejalan dengan pembentukan Kabinet Pembangunan IV juga ditetapkan lima tugas pokok (Panca Krida) yang harus dicapai dalam kurun waktu lima tahun (1993-1988), yaitu:

- 1) *Meningkatkan pendayagunaan trilogi pembangunan (pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya yang menuju pada terciptanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi, dan stabilitas nasional yang sebat dan dinamis yang didukung oleh ketahanan nasional yang mantap;*
- 2) *Meningkatkan pendayagunaan aparatur negara menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa;*
- 3) *Meningkatkan pemyarakatan ideologi Pancasila dalam mengembangkan demokrasi Pancasila dan P-4 dalam rangka memantapkan persatuan dan kesatuan bangsa;*
- 4) *Meningkatkan pelaksanaan politik luar negeri yang bebas aktif untuk kepentingan nasional; dan*
- 5) *Terlaksananya pemilu yang langsung, umum, bebas, dan rabasia dalam tahun 1987.*⁵⁰⁶

Setelah Kabinet Pembangunan IV mengakhiri masa tugasnya selanjutnya dibentuk Kabinet pembangunan V (1988-1993) dengan tugas pokok disebut “Panca Krida,” yaitu:

- 1) *Melanjutkan, meningkatkan, memperdalam dan memperluas pelaksanaan pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila yang bertumpu pada trilogi pembangunan dan ketahanan nasional;*
- 2) *Meningkatkan disiplin nasional yang dipelopori oleh aparatur negara menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa;*

⁵⁰⁵ Adapun Menteri yang memimpin Departemen terdiri atas: 1) Menteri Dalam Negeri; 2) Menteri Luar Negeri; 3) Menteri Pertahanan-Kemanan/Panglima ABRI; 4) Menteri Kehakiman; 5) Menteri Penerangan; 6) Menteri Keuangan; 7) Menteri Perdagangan; 8) Menteri Koperasi; 9) Menteri Pertanian; 10) Menteri Kehutanan; 11) Menteri Perindustrian; 12) Menteri Pertambangan dan Energi; 13) Menteri Pekerjaan Umum; 14) Menteri Perhubungan; 15) Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi; 16) Menteri Tenaga Kerja; 17) Menteri Transmigrasi; 18) Menteri Pendidikan dan Kebudayaan; 19) Menteri Kesehatan; 20) Menteri Agama; 21) Menteri Sosial; sedangkan Menteri-menteri negara terdiri atas: 1) Menteri Sekretaris Negara; 2) Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas; 3) Menteri Negara Riset dan Teknologi/Ketua Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi; 4) Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup; 5) Menteri Negara Perumahan Rakyat; 6) Menteri Negara Pemuda dan Olah Raga; 7) Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara/Wakil Ketua Bappenas; 8) Menteri Negara Urusan Wanita. Adapun Menteri Muda yang dimaksud terdiri atas: 1) Menteri Muda/Sekretaris Kabinet; 2) Menteri Muda Urusan Peningkatan Penggunaan Produksi Dalam Negeri; 3) Menteri Muda Urusan Peningkatan Produksi Pangan; 4) Menteri Muda Urusan Peningkatan Produksi Tanaman Keras; 5) Menteri Muda Urusan Peningkatan Produksi Peternakan dan Perikanan. *Ibid.*, hlm. 118-121.

⁵⁰⁶ *Ibid.*, hlm. 121.

- 3) *Membudayakan ideologi Pancasila, demokrasi Pancasila dan P-4 (Eka Prasetya Pancakarsa) dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara;*
- 4) *Melaksanakan politik luar negeri yang bebas aktif untuk kepentingan nasional; dan*
- 5) *Melaksanakan pemilu yang langsung, umum, bebas dan rahasia.*⁵⁰⁷

Dalam susunan Kabinet Pembangunan V yang dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 64 tahun 1988, tanggal 21 Maret 1988, terdapat 38 orang Menteri yang terdiri atas: 3 orang Menko, 21 orang Menteri yang memimpin Departemen, 8 orang Menteri Negara yang menangani bidang tertentu, dan 6 orang Menteri Muda (Wakil Menteri di bidang yang bersangkutan).⁵⁰⁸ Di samping para Menteri itu juga diangkat 3 orang pejabat tinggi negara yang diberi kedudukan setingkat Menteri, yaitu: Jaksa Agung, Gubernur Bank Indonesia, dan Panglima Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI).

Sesuai dengan periodisasi Kabinet, masa kerja Kabinet pembangunan V berakhir dan kemudian dibentuk Kabinet pembangunan VI dengan tugas pokok disebut “Panca Krida,” yaitu:

- 1) *Melanjutkan, meningkatkan, memperdalam dan memperluas pembangunan nasional sebagai pengamalan Pancasila yang bertumpu pada trilogi pembangunan, berwawasan nusantara untuk memperkuat ketahanan nasional dengan tekad kemandirian;*
- 2) *Meningkatkan disiplin nasional yang dipelopori oleh aparatur negara menuju terwujudnya pemerintahan yang bersih dan berwibawa dalam memberikan pelayanan pada rakyat Indonesia;*

⁵⁰⁷ Ketetapan-Ketetapan MPR-RI Tahun 1988, *Pidato Pertanggungjawaban Presiden dan Penjelasan Mengenai Pembentukan Kabinet Pembangunan V* (Jakarta: BP-7 Pusat, 1988), hlm. 156-157.

⁵⁰⁸ Komposisi Kabinet Pembangunan V terdiri atas: 1) Menko meliputi: (1) Menko Polkam; (2) Menko Ekuin dan Pengawasan Pembangunan; (3). Menko Kesra; 2) Menteri-menteri yang memimpin Departemen meliputi: (1) Menteri Dalam Negeri; (2) Menteri Luar Negeri; (3) Menteri Pertahanan-Kemampuan; (4) Menteri Kehakiman; (5) Menteri Keuangan; (6) Menteri Penerangan; (7) Menteri Perdagangan; (8) Menteri Perindustrian; (9) Menteri Pertanian; (10) Menteri Kehutanan; (11) Menteri Pertambangan dan Energi; (12) Menteri Pekerjaan Umum; (13) Menteri Perhubungan; (14) Menteri Koperasi; (15) Menteri Tenaga Kerja; (16) Menteri Transmigrasi; (17) Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi; (18) Menteri Pendidikan dan Kebudayaan; (19) Menteri Kesehatan; (20) Menteri Agama; (21) Menteri Sosial; 3) Menteri Negara yang menangani bidang tertentu meliputi: (1) Menteri Negara/Sekretaris Negara; (2) Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional; (3) Menteri Negara Riset dan Teknologi/Ketua Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi; (4) Menteri Negara Kependudukan dan Lingkungan Hidup; (5) Menteri Negara Perumahan Rakyat; (6) Menteri Negara Pemuda dan Olah Raga; (7) Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara; (8) Menteri Negara Urusan Peranan Wanita. 4) Menteri-menteri Muda meliputi: (1) Menteri Muda Sekretaris Kabinet; (2) Menteri Muda Keuangan; (3) Menteri Muda Perdagangan; (4) Menteri Muda Perindustrian; (5) Menteri Muda Pertanian; (6) Menteri Muda Perencanaan Pembangunan Nasional/Wakil Ketua Bappenas. Tim Wahyumedial, *Op.cit.*, hlm. 122-124.

- 3) *Membudayakan mekanisme kepemimpinan nasional berdasarkan UUD 1945, ideologi Pancasila, demokrasi Pancasila, Ekaprasetya Pancakarsa dalam kehidupan bernegara, berbangsa dan bermasyarakat;*
- 4) *Melaksanakan politik luar negeri yang bebas dan aktif berdasarkan prinsip hidup berdampingan secara damai dalam hubungan bilateral, regional dan global untuk pembangunan nasional; dan*
- 5) *Melaksanakan pemilihan umum yang langsung, umum, bebas dan rabasia.⁵⁰⁹*

Dalam Kabinet Pembangunan VI (1993-1998) yang dibentuk dengan Keputusan Presiden No. 96 tahun 1993, tanggal 17 Maret 1993, terdapat 38 orang Menteri terdiri atas: 4 orang Menteri Koordinator, 21 orang Menteri yang memimpin Departemen dan 13 orang Menteri Negara menangani bidang tertentu.⁵¹⁰ Di samping para Menteri juga ada pejabat-pejabat tinggi negara yang diberi kedudukan setingkat Menteri Negara, yaitu Jaksa Agung, Gubernur Bank Indonesia dan Panglima ABRI. Dalam Kabinet ini tidak ada lagi jabatan Menteri Muda.

Berdasarkan Keputusan Presiden No. 368 Tahun 1995, tanggal 6 Desember 1995, terjadi pengelompokan baru Kabinet Pembangunan VI,⁵¹¹ di mana Departemen Perindustrian dan Departemen Perdagangan digabung atau dijadikan menjadi satu Departemen, yaitu Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Deperindag). Karena penggabungan itu Menteri Perdagangan (Satrio Budihardjo Joedono) diberhentikan dari jabatannya. Demikian pula Menko Industri dan Perdagangan (Indag) diubah menjadi Menko Produksi dan

⁵⁰⁹ Ketetapan-Ketetapan MPR-RI Tahun 1993, *Pidato Pertanggungjawaban Presiden Dan Pengumuman Dan Penjelasan mengenai pembentukan Kabinet Pembangunan VI* (Jakarta: BP-7 Pusat), hlm. 187.

⁵¹⁰ Adapun Menko yang dimaksud terdiri atas: 1) Menko bidang Politik dan Keamanan (Polkam); 2) Menko bidang Ekonomi, Keuangan, dan Pengawasan Pembangunan; 3) Menko bidang Industri dan Perdagangan; 4) Menko bidang Kesejahteraan Rakyat (Kesra). Sedangkan Menteri-menteri yang memimpin Departemen terdiri atas: 1) Menteri Dalam Negeri; 2) Menteri Luar Negeri; 3) Menteri Pertahanan; 4) Menteri Keuangan; 5) Menteri Kehakiman; 6) Menteri Penerangan; 7) Menteri Perdagangan; 8) Menteri Perhubungan; 9) Menteri Pertanian; 10) Menteri Koperasi dan Pembinaan Pengusaha Kecil; 11) Menteri Pekerjaan Umum; 12) Menteri Pertambangan; 13) Menteri Perindustrian; 14) Menteri Kehutanan; 15) Menteri Pendidikan dan Kebudayaan; 16) Menteri Agama; 17) Menteri Tenaga Kerja; 18) Menteri Sosial; 19) Menteri Kesehatan; 20) Menteri Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan; 21) Menteri Pariwisata, Pos dan Telekomunikasi. menteri-menteri negara yang tidak memimpin Departemen terdiri atas: 1) Menteri Negara Urusan Pangan dan Kepala Bulog; 2) Menteri Negara Penggerak Investasi/Ketua BKPM; 3) Menteri Negara Agraria/Kepala BPN; 4) Menteri Negara Urusan Kependudukan dan BKKBN; 5) Menteri Negara Riset dan Teknologi; 6) Menteri Negara Sekretaris Kabinet; 7) Menteri Sekretaris Negara; 8) Menteri Negara Lingkungan Hidup; 9) Menteri Negara Urusan Peranan Wanita; 10) Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara; 11) Menteri Negara Pemuda dan Olah Raga; 12) Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Ketua Bappenas; 13) Menteri Negara Perumahan Rakyat. Tim Wahyu Media, *Op.cit.*, hlm. 125-127.

⁵¹¹ Menurut Moerdiono, sebagai Menteri Sekretaris Negara menjelaskan, bahwa langkah itu bukanlah *reshuffle*, tapi pengelompokan baru Kabinet Pembangunan IV yang disesuaikan untuk menghadapi perkembangan dunia serta untuk meningkatkan koordinasi dan meraih peluang. *Harian Merdeka*, tanggal 7 Desember 1995.

Distribusi (Prodis). Sehubungan dengan itu ada yang berpendapat, bahwa dalam sejarah orde baru pemberhentian Menteri di tengah jalan tidak pernah terjadi. Adapun yang terjadi selama ini, bila Menteri melakukan kesalahan, Presiden mengingatkan, menegur, dan kemudian memperbaikinya.⁵¹²

Setelah Kabinet pembangunan VI menyelesaikan tugasnya dan dalam keadaan krisis politik dan ekonomi dibentuk Kabinet pembangunan VII yang dipimpin langsung oleh Presiden. Kabinet ini mempunyai tugas pokok yang disebut Catur Krida, yaitu:

- 1) *Trilogi pembangunan yaitu stabilitas nasional, pertumbuhan dan pemerataan. Ketiganya adalah landasan pembangunan yang telah teruji selama ini dan telah dilaksanakan. Trilogi ini juga merupakan inti sari dari sejarah nasional;*
- 2) *Kemandirian. Kemandirian artinya membebaskan diri dari ketergantungan kepada pihak lain dan percaya kepada kemampuan sendiri serta sanggup menghadapi segala gejala yang timbul akibat globalisasi;*
- 3) *Ketahanan nasional. Dari kemandirian, kebersamaan, dan kekeluargaan tumbuh ketahanan nasional, yaitu keuletan dan ketangguban menghadapi tantangan dan ancaman. Ketahanan nasional akan terwujud dengan berfungsinya seluruh lembaga penyelenggara negara. Lembaga penyelenggara negara baik dalam jajaran pemerintahan maupun masyarakat harus dapat menjalankan fungsinya sesuai dengan tugas dan tanggung jawabnya menurut UUD 1945 dan peraturan pelaksanaannya. Oleh karena itu, secara sungguh-sungguh kita perlu membangun, menegakkan dan menetapkan hukum nasional kita; dan*
- 4) *Persatuan dan kesatuan. Persatuan dan kesatuan akan memperkokoh ketahanan nasional dalam menjamin kelangsungan hidup dalam bernegara, berbangsa dan bermasyarakat berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Persatuan dan kesatuan bangsa juga dipahami secara dinamis dalam arti tercapainya kondisi dan peluang bagi tumbuh kembang secara terpadu prakarsa dan kreativitas selanjutnya. Begitupun dengan pelayanan masyarakat yang majemuk untuk mencapai sasaran pembangunan nasional.⁵¹³*

Untuk melaksanakan tugas Catur Krida tersebut kemudian dibentuk Kabinet Pembangunan VII yang dipimpin oleh Presiden, terdiri atas: 4 orang Menko, 20 orang Menteri yang memimpin Departemen, dan 10 orang Menteri Negara. Namun pemerintahan ini tidak bertahan lama hanya bekerja antara 14 Maret 1997 sampai 21 Mei 1998, karena terjadi krisis politik dan ekonomi serta kondisi keamanan tidak stabil, yang mengakibatkan Presiden Soeharto mengundurkan diri tanggal 21 Mei 1998, dan Kabinet Pembangunan VII juga

⁵¹² *Loc.cit.*

⁵¹³ Tim Wahyu Media, *Op.cit.*, hlm. 131-133.

mengalami perubahan. Dengan peristiwa tersebut akhirnya Wakil Presiden B.J. Habibie diangkat dan dilantik menjadi Presiden, sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (1) UUD 1945.

Dari rangkaian pemahaman tersebut di atas dapat dikemukakan, bahwa sejak pemerintahan orde baru setiap pembentukan suatu Kabinet selalu dihubungkan dengan tugas-tugas pokok Kabinet yang sudah ditetapkan oleh Presiden. Presiden dalam menentukan program Kabinet selalu menyesuaikan dengan faktor kebutuhan dan tingkat perkembangan kehidupan masyarakat. Dengan demikian, meskipun penentuan jumlah Menteri atau Departemen dalam suatu Kabinet tergantung pada Presiden, tapi Presiden tidak boleh mengabaikan faktor efisiensi dan relevansinya dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat.

Secara konstitusional UUD 1945 hanya mengenal adanya Menteri Negara memimpin Departemen. Ternyata dalam implementasinya Menteri Negara itu tidak memimpin suatu Departemen, tetapi dipraktikkan dengan sebutan Menteri Koordinator, Menteri Muda dan Menteri Negara yang menangani bidang tertentu. Menteri yang memimpin Departemen namanya selalu dikaitkan dengan kegiatan departemennya. Hal ini sudah terjadi ketika dibentuknya Kabinet Presidensial yang pertama di bawah UUD 1945. Oleh karena itu, Sri Soemantri mengatakan:

*“Telah terjadi perubahan terhadap UUD 1945 karena dalam praktik ketatanegaraan adanya Menteri Negara yang tidak memimpin suatu departemen. Hal itu terjadi sejak dibentuknya Kabinet Presidensial yang pertama dan berlangsung terus sampai sekarang. Perubahan itu terjadi melalui konvensi.”*⁵¹⁴

Konvensi ketatanegaraan (*constitutional convention*) merupakan peristilahan yang lazim disebut dalam pembicaraan mengenai masalah-masalah praktik ketatanegaraan dan dalam ilmu hukum tata negara (*constitutional law*). Istilah konvensi ketatanegaraan adakalanya dianggap identik dengan kebiasaan ketatanegaraan, pada hal sebenarnya berbeda. Kebiasaan mempersyaratkan pengulangan, sedangkan konvensi tidak. Menurut K.C. Wheare, bahwa dapat saja suatu peristiwa disebut konvensi tanpa sebelumnya telah terjadi, asal ada persetujuan jelas (*express agreement*); ia tidak lahir dari kebiasaan dan tidak pula mempunyai sejarah sebelumnya.⁵¹⁵ Dalam praktik, konvensi juga dianggap

⁵¹⁴ Sri Soemantri, *Dalam Percikan Gagasan Tentang Hukum* (7) (Bandung: Fakultas Hukum UNPAR, 1988), hlm. 145-147.

⁵¹⁵ Lebih lanjut K.C. Wheare mengatakan: konvensi adalah persetujuan di antara orang-orang yang bersangkutan untuk bekerja dengan cara tertentu dan untuk menerima suatu aturan perilaku tertentu. ... Konvensi tidak timbul dari kebiasaan, tidak punya sejarah sebelumnya. (*A convention is an agreement among*

sebagai salah satu cara untuk mengubah apa yang tertulis dalam teks konstitusi atau Undang-Undang Dasar, sesuai dengan kebutuhan yang baik untuk memastikan bekerjanya norma konstitusi dalam praktik.⁵¹⁶

Perubahan atau mengubah konstitusi secara *konvensi* (kebiasaan ketatanegaraan) dapat berarti:

- 1) *Melalui perubahan itu, ketentuan dalam Undang-Undang Dasar itu menjadi berbunyi lain;*
- 2) *Bunyi ketentuan dalam Undang-Undang Dasar masih tetap, akan tetapi dalam pelaksanaannya berbeda; dan*
- 3) *Menumbuhkan sesuatu yang tidak terdapat dalam Undang-Undang Dasar.*⁵¹⁷

Pengertian konvensi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dirumuskan dalam Penjelasan Umum UUD 1945 sebagai berikut:

“Undang-Undang Dasar suatu Negara ialah hanya sebagian dari hukumnya dasar Negara itu. Undang-Undang Dasar ialah hukum dasar yang tertulis sedang di sampingnya Undang-Undang Dasar itu berlaku juga hukum dasar tidak tertulis, ialah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan Negara, meskipun tidak tertulis”

Dengan demikian, bahwa kehidupan ketatanegaraan menurut UUD 1945 selain dilaksanakan berdasarkan hukum dasar tertulis harus pula memperhatikan kaidah-kaidah hukum tidak tertulis. Hukum dasar yang tidak tertulis itu adalah aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan negara, disebut konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan.

Atas dasar pandangan Sri Soemantri tersebut di atas, kemudian Padmo Wahjono berpendapat:

“Untuk menilai ada tidaknya perubahan UUD 1945 dalam praktik ketatanegaraan, seyogianya menggunakan tolok ukur UUD 1945, khususnya Penjelasan Umum bahwa UUD 1945 adalah hukum dasar tertulis. Di samping berlaku juga hukum dasar tidak tertulis, yakni aturan-aturan dasar yang timbul dan terpelihara dalam praktik penyelenggaraan Negara. Praktik ketatanegaraan seperti adanya Menteri Negara yang tidak memimpin departemen, bukan berarti

the people concerned to work in a particular way and to adopt a particular rule of conduct.... It has not arisen from custom, it has had no previous history as usage). Dikutip dari Miriam Budiarjo, *Op.cit.*, hlm. 180.

⁵¹⁶ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I* (5) (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2017), hlm. 191.

⁵¹⁷ *Ibid.* Lihat juga K.C. Wheare, *Modern Constitutions* (London: Oxford University Press, 1966), hlm. 123-126. Selain melalui konvensi masih ada beberapa cara suatu konstitusi dapat berubah, yaitu: *Pertama*, perubahan konstitusi melalui kekuatan-kekuatan yang sangat penting (*some primary forces*); *Kedua*, perubahan konstitusi melalui amandemen formal (*formal amendment*); *Ketiga*, perubahan konstitusi melalui penafsiran (*judicial interpretation*). *Ibid.*, hlm. 61.

telah terjadi perubahan UUD. Kebijakan seperti itu boleh-boleh saja, untuk melengkapi dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Praktik ketatanegaraan baru biasa disebut telah mengubah UUD 1945 bila Menteri Negara tidak lagi pada fungsinya masing-masing. Misalnya, Menteri Negara bukan sebagai pembantu Presiden tetapi bertanggung jawab kepada DPR.”⁵¹⁸

Dalam konteks Menteri Negara yang tidak memimpin Departemen dalam praktik ketatanegaraan, M. Solly Lubis mengemukakan antara lain:

“Jika terjadi suatu proses atau prosedur yang mengakibatkan manajemen nasional menyimpang dari salah satu atau beberapa landasan yang dianut UUD 1945, barulah bisa disebut terjadi perubahan yang hakiki dan mendasar. Dengan demikian, adanya Menteri Negara yang tidak memimpin departemen dalam praktik ketatanegaraan, belumlah menunjukkan terjadinya perubahan terhadap UUD 1945.”⁵¹⁹

Baik Padmo Wahjono maupun M. Solly Lubis sama-sama sependapat, bahwa UUD 1945 tidak pernah mengalami perubahan karena praktik ketatanegaraan. Menteri Negara yang tidak memimpin Departemen, menjalankan fungsinya sesuai dengan UUD 1945 dan kedudukannya tetap tergantung kepada Presiden. Adanya perbedaan pandangan di antara para ahli hukum tata negara tersebut sebenarnya hanya terletak pada sudut pendekatan, baik dari segi akademis maupun yuridis terhadap kehadiran konvensi sebagai salah satu cara untuk melengkapi dan menyempurnakan UUD 1945.

Sejalan dengan pendapatnya tersebut di atas, lebih lanjut Sri Soemantri menegaskan:

“Tetap perlu mempertahankan lembaga Menteri Negara yang tidak memegang suatu departemen. Tetapi tentang Menteri Muda dan Menteri Koordinator mungkin sebaiknya dibapus saja. Menteri Muda bisa diganti dengan Menteri Negara yang ada sekarang, bukan sebagaimana dimaksudkan oleh UUD 1945. Penghapusan Menteri Koordinator dengan para Menteri Negara yang membidangi suatu sektor atau Menteri yang memimpin departemen. Tanpa Menteri Koordinator, maka pengikatnya hanya ada satu yakni Presiden., tak usah melalui pengikat kecil di bawahnya. Penyelesaian suatu masalah yang menyangkut wewenang banyak Menteri, akan cepat mendapat keputusan akhir dan penanganannya pun tidak terlalu makan waktu.”⁵²⁰

Pendapat tersebut menunjukkan, bahwa keberadaan Menteri Negara yang tidak memimpin suatu Departemen supaya tetap dipertahankan. Hanya yang perlu ditinjau kembali adalah keberadaan Menteri Koordinator dan Menteri

⁵¹⁸ Padmo Wahjono, *Harian Kompas*, tanggal 21 Desember 1987.

⁵¹⁹ M. Solly Lubis, *Ibid*.

⁵²⁰ Sri Soemantri, *Harian Kompas*, 17 Desember 1987.

Muda. Mengenai Menteri Koordinator, JCT. Simorangkir berpandangan, keberadaan Menteri koordinator perlu dipertahankan karena diatur dalam Penjelasan UUD 1945, yang menyebutkan:

“Dalam Penjelasan UUD 1945 pada sub judul ‘menteri-menteri negara bukan pegawai tinggi biasa,’ tercantum: ‘Untuk menetapkan politik pemerintah dan koordinasi dalam pemerintahan negara para Menteri bekerja sama satu sama lain seerat-eratnya di bawah pimpinan Presiden.’ Ketentuan ini menjadi dasar bagi pengelompokan para Menteri dalam bidang tertentu, seperti bidang Ekuin, Kesra dan Polkam serta adanya Menteri yang mengkoordinasikannya, terkenal dengan Menko; satu sama lain tetap di bawah pimpinan Presiden.”⁵²¹

Kehadiran konvensi dalam praktik penyelenggaraan negara menurut UUD 1945, bukan untuk mengubah sendi konstitusional yang sudah ada, tetapi lebih berfungsi sebagai cara-cara untuk memungkinkan kehidupan konstitusional berjalan lebih pasti dan sesuai dengan tuntutan perkembangan keadaan. Keberadaan Menteri Negara yang tidak memimpin Departemen bukan merupakan perubahan terhadap UUD 1945, karena Menteri Negara yang tidak memimpin Departemen masih melaksanakan fungsinya sesuai dengan UUD 1945 dan kedudukannya tetap tergantung pada Presiden. Bagir Manan mengemukakan:

“Konvensi itu berkembang karena kebutuhan dalam praktik penyelenggaraan negara. Konvensi dapat terjadi melalui suatu praktik berulang-ulang (custom) yang tumbuh menjadi kewajiban yang harus ditaati para penyelenggara negara. Di samping itu, konvensi dapat pula terjadi melalui kesepakatan (agreement) dalam bentuk tertulis.”⁵²²

Demikian pula Ismail Suny menegaskan, konvensi tidak perlu selalu merupakan ketentuan yang tidak tertulis, yang timbul dari persetujuan (*agreement*) boleh saja berbentuk tertulis. Konvensi dalam bentuk tertulis berupa suatu persetujuan yang ditandatangani oleh pemimpin-pemimpin negara, seperti persetujuan antara Wakil Presiden dan Badan Pekerja 16 Oktober 1945, atau suatu memorandum yang dikeluarkan antara Menteri-menteri seperti Maklumat Pemerintah 14 November 1945.

3.4.2 Pada Masa Orde Reformasi

Menurut Juwono Sudarsono dan Wahyudi Ruwiyanto, reformasi diartikan sebagai upaya untuk memperbaiki dimensi kehidupan berbangsa dan bernegara

⁵²¹ JCT. Simorangkir, *Hukum dan Konstitusi Indonesia 3* (Jakarta: Haji Masagung, 1988), hlm. 4.

⁵²² Bagir Manan (2), *Op.cit.*, hlm. 29.

melalui perubahan-perubahan baik perubahan yang berciri perubahan struktural maupun perubahan prosedural yang diharapkan berjalan dengan cepat.⁵²³ Gerakan reformasi pada dasarnya merupakan tuntutan untuk melaksanakan demokratisasi di segala bidang, menegakkan hukum dan keadilan, menegakkan hak asasi manusia, memberantas korupsi, kolusi dan nepotisme, melaksanakan otonomi daerah dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, serta menata kembali struktur ketatanegaraan yang lebih demokratis, transparan dan adanya *checks and balances*. Upaya untuk mewujudkan gerakan reformasi secara konsekuen dan untuk mengakhiri berbagai konflik yang terjadi, jelas memerlukan kesadaran dan komitmen seluruh warga masyarakat untuk memantapkan persatuan dan kesatuan nasional.

Salah satu tonggak sejarah yang sangat penting dalam perjalanan bangsa dan negara Republik Indonesia mewujudkan peradaban berpolitik adalah reformasi politik pada tahun 1998. Peristiwa tersebut tidak terlepas dari kondisi krisis multi dimensi yang melanda Indonesia di akhir tahun 1997 dan awal tahun 1998, yang memaksa Soeharto berhenti dari jabatan Presiden dan kemudian digantikan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie. Sejak pemerintahan atau Kabinet yang dipimpin oleh Presiden Habibie inilah dianggap sebagai awal dimulainya pemerintahan era reformasi.⁵²⁴ Dikatakan demikian, karena di bawah pemerintahan Presiden Habibie dimulai reformasi di bidang kelembagaan negara, kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem yang digunakan dan perilaku serta seharusnya dilakukan dalam pemerintahan yang demokratis, transparan dan bertanggung jawab.

Pengangkatan Habibie sebagai Presiden menimbulkan polemik ketatanegaraan yang cukup serius, terutama mengenai dua isu pokok, yaitu legitimasi Habibie menggantikan Soeharto dan pengangkatan sumpah Habibie

⁵²³ Juwono Sudarsono dan Wahyudi Ruwiyanto, *Reformasi Sosial Budaya Dalam Era Globalisasi* (Jakarta: Wacha Widia Perdana, 1999), hlm. 4-5.

⁵²⁴ "Reformasi" berasal dari istilah "*reform*" yang berasal dari bahasa Latin "*reformare*" yang berarti: 1) Membuat lebih baik dengan melepaskan kesalahan-kesalahan, kekurangan dan kelemahan-kelemahan, yaitu: *defects* (cacat atau kerusakan). Dengan kata lain, melakukan koreksi; 2) Menghentikan (menghapuskan) penyalahgunaan dengan memperkenalkan prosedur yang lebih baik. Budiman N.P.D Sinaga, *Hukum Tata Negara Perubahan Undang-Undang Dasar* (Jakarta: Tatanusa, 2009), hlm. 145. Reformasi pada hakikatnya menyangkut empat aspek, yaitu: *Pertama*, reformasi mengandung pertalian adanya inovasi dan transformasi; *Kedua*, kesuksesan reformasi membutuhkan perubahan yang sistematis dan dalam kerangka yang luas, dan perubahan tersebut harus dengan cara yang hati-hati dan direncanakan; *Ketiga*, tujuan reformasi adalah untuk mencapai efisiensi dan efektivitas; *Keempat*, reformasi haruslah dapat menanggulangi perubahan-perubahan lingkungan. Dengan demikian ruang lingkup reformasi tidak terbatas pada proses dan prosedur, tetapi juga mengaitkan perubahan pada tingkat struktur dan sikap serta tingkah laku. Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review* (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 41.

sebagai Presiden yang dilakukan di Istana Negara. Secara politik, pengangkatan itu tentunya dapat dipersoalkan karena Habibie dikenal sebagai orang yang dibesarkan dan kepercayaan terdekat Soeharto. Namun secara konstitusional, mempersoalkan legitimasi pergantian itu dapat dikatakan tidak mempunyai pijakan yang kuat karena Pasal 8 UUD 1945 mengamanatkan, bahwa apabila keadaan Presiden berhenti dalam masa jabatannya, baik karena mengundurkan diri maupun diberhentikan, Presiden digantikan oleh Wakil Presiden.⁵²⁵ Artinya, dengan terpenuhinya ketentuan Pasal 8 UUD 1945, siapa saja yang menjadi Wakil Presiden maka secara otomatis ia akan menggantikan Presiden yang berhenti dalam masa jabatannya.

Demikian pula kritik mengenai pengambilan sumpah Habibie di Istana Merdeka di hadapan Hakim Mahkamah Agung, adalah juga tidak tepat atau keliru. Walaupun UUD 1945 tidak mengatur bagaimana prosedur atau tata cara pengambilan sumpah Wakil Presiden yang menggantikan Presiden, dasar hukum proses peralihan seperti peristiwa 21 Mei 1998 itu dapat dibaca dalam Ketetapan MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden berhalangan. Dalam Pasal 2 Ketetapan ini disebutkan:

- 1) *Dalam hal Presiden berhalangan tetap, maka ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya;*
- 2) *Wakil Presiden sebelum memegang masa jabatannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, bersumpah atau berjanji di hadapan DPR; dan*
- 3) *Apabila DPR untuk maksud tersebut pada ayat (2) pasal ini tidak mungkin mengadakan rapat, maka Wakil Presiden bersumpah atau berjanji di hadapan MA.*

Berdasarkan ketentuan tersebut, dalam keadaan normal, seharusnya pengambilan sumpah Habibie sebagai Presiden dilakukan di hadapan DPR. Namun, karena keadaan di mana gedung DPR/MPR masih diduduki oleh para mahasiswa dan massa demonstran, maka tidak mungkin mengadakan rapat atau sidang DPR. Karena itu digunakan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (3) TAP. MPR No. VII/MPR/1973 yaitu pengambilan sumpah dilakukan di hadapan MA. Apalagi, tempat pengambilan sumpah tidak diprasyarkan secara spesifik. Jadi, pengambilan sumpah Habibie sebagai Presiden yang dilakukan oleh MA di Istana Negara adalah sah dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Pergantian Presiden dari Soeharto kepada B.J. Habibie, menurut Soewoto ada dua hal penting dari aspek hukum tata negara, yaitu:

⁵²⁵ Bagir Manan (1), *Op.cit.*, hlm. 96-97.

“Pertama, Pengganti Presiden yang mangkat, berhenti atau tidak dapat menjalankan kekuasaannya adalah Wakil Presiden, sehingga tidak perlu dilakukan pemilihan oleh MPR; dan Kedua, Masa jabatan Presiden pengganti akan habis sampai habis masa jabatan Presiden yang diganti seharusnya berakhir. Dalam era transisi ‘kepastian hukum’ sangat tidak menentu, sehingga ketentuan dalam UUD 1945 yang mengatur masa jabatan Presiden pengganti tidak diberlakukan.”⁵²⁶

Kabinet yang dibentuk oleh Presiden Habibie dinamakan Kabinet Reformasi Pembangunan, dilantik tanggal 23 Mei 1998, dan menjalankan tugasnya hanya antara 21 Mei 1998 hingga 26 Oktober 1999. Pada masa pemerintahan Presiden Habibie belum sempat dipilih Wakil Presiden, karena situasi dan kondisi politik belum memungkinkan. Komposisi Kabinet ini terdiri atas: 4 orang Menko, 20 orang Menteri yang memimpin Departemen, dan 10 orang Menteri yang mempunyai tugas tertentu.⁵²⁷ Tugas pokok Kabinet adalah menyiapkan proses reformasi: 1) Di bidang politik, antara lain dengan memperbaharui berbagai perundang-undangan dalam rangka lebih meningkatkan kualitas kehidupan berpolitik yang bernuansa pada pemilu sebagaimana yang diamanatkan oleh Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN); 2) Di bidang hukum, antara lain meninjau kembali undang-undang Subversi; 3) Di bidang ekonomi, mempercepat penyelesaian undang-undang yang menghilangkan praktik-praktik monopoli dan persaingan yang tidak sehat.

Prioritas utama Kabinet Reformasi pembangunan adalah mengatasi krisis ekonomi dengan dua sasaran pokok, yaitu: 1) Ketersediaan dan keterjangkauan bahan makanan dan kebutuhan pokok; 2) Berputarnya kembali roda perekonomian nasional. Untuk mencapai sasaran tersebut, ada tiga hal yang digariskan oleh Presiden, yaitu: 1) Penyediaan Sembilan bahan pokok (sembako) dengan harga yang terjangkau; 2) Stabilitas nilai tukar rupiah pada tingkat yang

⁵²⁶ Sulardi, *Op.cit.*, hlm. 77.

⁵²⁷ Adapun Menko yang dimaksud adalah: 1) Menko Polkam; 2) Menko Ekuin; 3) Menko Wasbang; 4) Menko Kesra. Menteri-menteri yang memimpin Departemen terdiri atas: 1) Menteri Dalam Negeri; 2) Menteri Luar Negeri; 3) Menteri Pertahanan-Kemampuan/Panglima ABRI; 4) Menteri Kehakiman; 5) Menteri Penerangan; 6) Menteri Keuangan; 7) Menteri Perindustrian dan Perdagangan; 8) Menteri Pertanian; 9) Menteri Pertambangan dan Energi; 10) Menteri Kehutanan dan Perkebunan; 11) Menteri Pekerjaan Umum; 12) Menteri Perhubungan; 13) Menteri Pariwisata, Seni dan Budaya; 14) Menteri Koperasi, Pengusaha Kecil dan Menengah; 15) Menteri Tenaga Kerja; 16) Menteri Transmigrasi dan Pemukiman Perambah Hutan; 17) Menteri Pendidikan dan Kebudayaan; 18) Menteri Kesehatan; 19) Menteri Agama; 20) Menteri Sosial. Sedangkan Menteri-menteri yang mempunyai tugas tertentu terdiri atas: 1) Menteri Sekretaris Negara; 2) Menteri Riset dan Teknologi/Kepala BPPT; 3) Menteri Negara Investasi/Kepala BKPM; 4) Menteri Negara Agraria/Kepala BPN; 5) Menteri Negara Perumahan dan Pemukiman; 6) Menteri Negara Lingkungan Hidup/Kepala Bapedal; 7) Menteri Negara Pendayagunaan BUMN; 8) Menteri Negara Perencanaan dan Pembangunan/Kepala Bappenas; 9) Menteri Peranan Wanita; 10) Menteri Negara Pemuda dan Olahraga. Gamal Komandoko, *Buku Serba Tabu, Edisi Senior* (Jakarta: Pustaka Widyatama, 2008), hlm. 53-54. Lihat juga Tim Wahyu Media, *Op.cit.*, hlm. 133-135.

wajar dan pengendalian laju inflasi; 3) Mengembalikan kepercayaan dunia usaha, khususnya investor luar negeri.

Dalam era pemerintahannya yang singkat, Presiden Habibie berhasil memberikan landasan yang kukuh bagi Indonesia, termasuk melaksanakan Pemilu tahun 1999 secara relatif damai, adil dan demokratis. Keberhasilan ini tentu membuka peluang besar bagi bangsa Indonesia untuk melanjutkan proses transisi ke tahap demokratisasi. Selain itu, lima paket undang-undang politik yang sekian lama menjadi tameng pemerintahan Orde Baru, dalam mengamankan kekuasaan yang dikemas dengan alasan stabilitas pemerintahan untuk pembangunan dicabut.⁵²⁸ Berbagai undang-undang seperti undang-undang monopoli, undang-undang pemerintahan daerah yang sering disebut undang-undang otonomi daerah telah dilahirkan dalam rangka untuk menjawab tuntutan masyarakat. Setelah lima paket undang-undang politik dicabut, gelombang aksi reformasi mendesak percepatan penyelenggaraan pemilu untuk memilih anggota MPR, DPR, dan DPRD dari proses pemilu yang dilaksanakan secara langsung, umum, bebas, rahasia, jujur, dan adil.⁵²⁹

Pada era pemerintahan Presiden Habibie pula dimulai proses perubahan UUD 1945 yang kelak diujung pemerintahannya, MPR berhasil mengesahkan Perubahan Pertama UUD 1945. Prestasi ini merupakan lompatan besar demokrasi dan hukum di Indonesia mengingat selama era orde baru yang sangat panjang (1966-1998), perubahan UUD 1945 merupakan hal yang tabu dibicarakan, apalagi direncanakan dan dilaksanakan.

Walaupun Kabinet Reformasi Pembangunan yang dipimpin Presiden Habibie berhasil melakukan liberalisasi politik dan secara longgar menata ulang format relasi negara-masyarakat serta pola relasi eksekutif-legislatif, pemerintahan Presiden Habibie hanya dapat bertahan selama sekitar 17 bulan. Seharusnya Presiden B.J. Habibie menghabiskan sisa masa jabatan mantan Presiden Soeharto lima tahun yaitu sampai tahun 2003, sesuai dengan ketentuan Pasal 8 UUD 1945, tetapi ternyata Presiden B.J. Habibie mengambil keputusan dramatis dan radikal, yakni memutuskan untuk menyelenggarakan

⁵²⁸ Di antara lima paket undang-undang tersebut adalah UU No. 1 Tahun 1985 tentang Pemilihan Umum Anggota-Anggota Badan Permusyawaratan/Perwakilan Rakyat, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 4 Tahun 1975 dan UU No. 2 Tahun 1980, UU No. 2 Tahun 1985 tentang Perubahan atas UU No. 16 Tahun 1969 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD, sebagaimana telah diubah dengan UU No. 5 Tahun 1975, UU No. 3 Tahun 1985 tentang Perubahan atas UU No. 3 Tahun 1975 tentang Partai Politik dan Golongan Karya, UU No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum, dan UU No. 8 Tahun 1985 tentang Ormas. Lihat Firdaus, *Op.cit.*, hlm. 342.

⁵²⁹ Sebagai tindak lanjut atas desakan tersebut, Pemerintah B.J. Habibie bersama DPR telah menetapkan UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu, UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR, dan DPRD. *Ibid.*

pemilu yang dipercepat menjadi tahun 1999. Percepatan pemilu tersebut diambil oleh Presiden Habibie sebagai solusi konstitusional dan demokratis terhadap situasi dan kondisi politik nasional yang bergejolak setelah masyarakat lepas dari pemerintahan orde baru. Akhirnya, Presiden Habibie jatuh atau berhenti melalui proses di MPR hasil pemilu demokratis produk pemerintahannya, setelah MPR menolak pidato pertanggungjawabannya melalui pemungutan suara.

Pemerintahan Presiden Habibie menyelenggarakan pemilu tahun 1999 dengan baik dan demokratis. Hasilnya, terjadi konfigurasi politik di DPR dan MPR yang berbeda dengan konfigurasi politik pada masa sebelumnya, yang menunjukkan telah terjadi perubahan dalam masyarakat. Kekuatan orde baru mengalami kemunduran bahkan kekalahan dalam pemilu tersebut. Kekuatan reformis yang menguasai DPR dan MPR merancang dan mengajukan perubahan atas UUD 1945. MPR mulai melakukan perubahan atas UUD 1945 pada Sidang Umum MPR tanggal 19 Oktober 1999 dan terakhir pada Sidang Umum MPR tanggal 10 Agustus 2002.

Dengan ditolaknya Pidato pertanggungjawaban Presiden Habibie oleh MPR, kemudian Presiden Habibie mengundurkan diri sebagai calon Presiden. Selanjutnya, melalui mekanisme pemilihan Presiden di MPR diangkat Abdurrahman Wahid sebagai Presiden menggantikan B.J. Habibie, dan Megawati Sukarnoputri sebagai Wakil Presiden. Meskipun pemilu tahun 1999 dimenangkan oleh Partai Demokrasi Perjuangan Indonesia (PDIP) yang dipimpin oleh Megawati Sukarnoputri, tetapi yang terpilih menjadi Presiden adalah Abdurrahman Wahid, sedangkan Megawati Sukarnoputri hanya menjadi Wakil Presiden.⁵³⁰

Untuk mendukung tugas-tugasnya dalam menjalankan pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid membentuk Kabinet yang diberi nama Kabinet Persatuan Nasional, di mana anggota Kabinetnya disusun berdasarkan rekomendasi para elite partai-partai yang telah mendukungnya. Kabinet ini dibentuk tanggal 23 Oktober 1999, dan masa baktinya berakhir tanggal 26 Agustus 2001. Pada saat Kabinet ini dibentuk pertama kali susunannya terdiri atas: 3 orang Menko, 16 Menteri yang memimpin Departemen, dan 12 Menteri Negara.⁵³¹ Dalam perjalanannya Kabinet ini mengalami perubahan (*reshuffle*)

⁵³⁰ Syamsuddin Haris, *Op.cit.*, hlm. 69.

⁵³¹ Susunan Kabinet Persatuan Nasional yang dipimpin oleh Presiden Abdurrahman Wahid terdiri atas: 1) Menko yaitu: (1) Menko Polkam; (2) Menko Ekuin; (3) Menko Kesra dan Taskin; 2) Menteri-menteri yang memimpin Departemen, yaitu: (1) Menteri Dalam Negeri; (2) Menteri Luar Negeri; (3) Menteri Pertahanan; (4) Menteri Hukum dan Perundang-Undangan; (5) Menteri Keuangan; (6) Menteri Pertambangan dan Energi; (7) Menteri Perindustrian dan Perdagangan; (8) Menteri Pertanian, (9)

pada tanggal 23 Agustus 2000, maka muncul nama-nama baru anggota Kabinet dan digabungnya beberapa Kementerian serta dihapusnya dua Departemen, yaitu: Departemen Sosial dan Departemen Penerangan, sehingga susunan Kabinet terdiri atas: 2 orang Menko, 16 orang Menteri yang memimpin Departemen, 5 orang Menteri Negara yang tidak memimpin Departemen, dan 3 orang Menteri Muda.⁵³²

Pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid (Gus Dur), MPR berhasil mengesahkan perubahan UUD 1945 (1999-2000). Pengesahan perubahan konstitusi ini merupakan hal yang sangat fundamental karena mengubah secara mendasar sistem ketatanegaraan dan menjadi hal pertama yang dapat dilakukan setelah puluhan tahun UUD 1945 mengalami sakralisasi oleh pemerintahan orde baru.

Dalam perkembangannya, kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid tidak berlangsung lama atau tidak sampai mengakhiri masa jabatannya, karena hubungan Presiden dan DPR kurang harmonis, serta berbagai sikap dan perilaku Presiden Abdurrahman Wahid yang kontroversial dan mengandung

Menteri Kehutanan dan Perkebunan; (10) Menteri Perhubungan; (11) Menteri Eksplorasi Kelautan; (12) Menteri Tenaga Kerja; (13) Menteri Kesehatan; (14) Menteri Pendidikan Nasional; (15) Menteri Agama; (16) Menteri Pemukiman dan Pengembangan Wilayah. 3) Menteri Negara yang tidak memimpin Departemen, yaitu: (1) Menteri Negara Riset dan Teknologi; (2) Menteri Negara Koperasi dan UKM; (3) Menteri Negara Lingkungan Hidup; (4) Menteri Negara Otonomi Daerah; (5) Menteri Negara Pariwisata dan Kebudayaan; (6) Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembinaan BUMN; (7) Menteri Negara Pemuda dan Olah Raga; (8) Menteri Negara Pekerjaan Umum; (9) Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan; (10) Menteri Negara Transmigrasi dan Kependudukan; (11) Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara; (12) Menteri Negara Masalah Kemasyarakatan. Tim Wahyu Media, *Op.cit.*, hlm. 136-138.

⁵³² Komposisi Kabinet Persatuan Nasional yang dipimpin oleh Presiden Abdurrahman Wahid dengan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri setelah *reshuffle* terdiri atas: 1) Menko, yaitu (1) Menko Polkam; (2) Menko Ekuin. 2) Menteri-menteri yang memimpin Departemen terdiri atas: (1) Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah; (2) Menteri Luar Negeri; (3) Menteri Pertahanan; (4) Menteri Keuangan; (5) Menteri Agama; (6) Menteri Pertanian dan Kehutanan; (7) Menteri Pendidikan Nasional; (8) Menteri Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial; (9) Menteri Perhubungan dan Telekomunikasi; (10) Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi; (11) Menteri Perindustrian dan Perdagangan; (12) Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral; (13) Menteri Kehakiman dan HAM; (14) Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah; (15) Menteri Kebudayaan dan Pariwisata; (16) Menteri Kelautan dan Perikanan. 3) Menteri Negara tidak memimpin Departemen, yaitu: (1) Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Ketua BKKBN; (2) Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara; (3) Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil; (4) Menteri Negara Lingkungan Hidup; (5) Menteri Negara Riset dan Teknologi. dan 4) Menteri Muda, yaitu: (1) Menteri Muda Kehutanan; (2) Menteri Muda Urusan Percepatan pembangunan Kawasan Timur; (3) Menteri Muda Urusan Restrukturisasi Perekonomian Nasional. *Ibid.*, hlm. 138-340. Menurut Syamsuddin Haris, bahwa sebagai konsekuensi logis dari kesediaan diusung menjadi Presiden oleh partai-partai politik dalam koalisi Poros Tengah dan juga kemudian Partai Golkar, maka Abdurrahman Wahid harus menyusun pemerintahannya berdasarkan rekomendasi para elite partai-partai besar yang telah mendukungnya. Akibatnya, Kabinet baru yang dibentuk pemerintahan Abdurrahman Wahid, yakni Kabinet Persatuan Nasional, mau tidak mau bersifat kompromi karena harus mengakomodasi wakil-wakil partai politik untuk turut serta duduk dalam Kabinet Persatuan Nasional. Tidak mengherankan jika kemudian muncul reaksi kecewa sebagian masyarakat terhadap format Kabinet baru. Syamsuddin Haris, *Op.cit.*, hlm. 81.

tanggapan balik yang keras dari DPR.⁵³³ Peta politik di DPR sangat didominasi oleh partai-partai politik yang berseberangan dengan Presiden Abdurrahman Wahid. Selain itu, juga akibat kasus *Buloggate* dan *Bruneigate*, serta puncaknya penerbitan Maklumat Presiden pada tanggal 21 Mei 2001 yang isinya antara lain, membubarkan MPR dan DPR serta partai Golkar, maka Abdurrahman Wahid diberhentikan melalui Sidang Istimewa MPR pada tanggal 23 Juli 2001 (Tap. MPR No. II/MPR/2001 tentang Pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid).⁵³⁴ Sebagai penggantinya diangkat Wakil Presiden yaitu Megawati Soekarnoputri (Tap. MPR No. III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden sebagai Presiden Republik Indonesia).

Proses naiknya Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri menjadi Presiden berdasarkan ketentuan Pasal 8 UUD NRI Tahun 1945, berbeda ketika Wakil Presiden Habibie menjadi Presiden, karena Presiden Soeharto menyatakan berhenti. Sedangkan Megawati Soekarnoputri menggantikan Abdurrahman Wahid yang diberhentikan dari jabatannya oleh MPR karena menolak memberikan pertanggungjawaban kepada MPR. Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri menjadi Presiden dengan menghabiskan sisa masa jabatan Presiden Abdurrahman Wahid sampai 2004. Dalam rangka membantu Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan dan untuk mengisi kekosongan jabatan Wakil Presiden yang ditinggalkan oleh Megawati Soekarnoputri, dilakukan pemilihan Wakil Presiden oleh MPR melalui pemungutan suara, dan terpilih Hamzah Haz sebagai Wakil Presiden.

Dalam rangka menjalankan pemerintahan dan untuk menggantikan Kabinet Persatuan Nasional, Presiden Megawati Soekarnoputri membentuk Kabinet yang dinamakan Kabinet Gotong-Royong (2001-2004). Untuk memperoleh dukungan politik DPR, Presiden Megawati membentuk komposisi Kabinet yang formatnya hampir sama dengan Kabinet Persatuan Nasional, yakni Kabinet Koalisi partai-partai besar dan menengah yaitu: PDIP, Partai Golkar, PPP, PKB, dan PAN.⁵³⁵ Komposisi Kabinet Gotong-Royong terdiri atas; 3 orang Menko, 17 orang Menteri yang memimpin Departemen,

⁵³³ Meskipun didukung kekuatan mayoritas di parlemen, Presiden Wahid akhirnya dicopot dari jabatannya justru atas inisiatif partai-partai pendukung pemerintah dan bahkan koalisi longgar partai-partai berbasis Islam "Poros Tengah" yang semula mengusung Wahid dalam Sidang MPR 1999. Kegagalan Presiden Wahid merawat dukungan partai-partai di DPR dengan mencopot sejumlah Menteri yang berasal dari partai dan juga pola kepemimpinan Wahid yang cenderung konfrontatif dalam berhadapan dengan Dewan adalah sebagian faktor di balik pemakzulan yang dilakukan oleh MPR terhadap dirinya. Syamsuddin Haris, *Op.cit.*, hlm. 148-149.

⁵³⁴ Patrialis Akbar (2), *Op.cit.*, hlm. 162.

⁵³⁵ Samsuddin Haris, *Op.cit.*, hlm. 88.

dan 10 orang Menteri Negara.⁵³⁶ Kabinet ini dilantik pada tanggal 10 Agustus 2001 dan masa kerjanya berakhir pada tanggal 20 Oktober 2004.

Kabinet Gotong-Royong yang dipimpin oleh Presiden Megawati Soekarnoputri mempunyai program kerja sebagai berikut:

- 1) *Mempertahankan persatuan dan kesatuan bangsa dalam kerangka ketubuhan NKRI;*
- 2) *Meneruskan proses reformasi dan demokratisasi dalam seluruh aspek kehidupan nasional melalui kerangka, arah dan agenda yang lebih jelas dengan terus meningkatkan penghormatan terhadap HAM;*
- 3) *Normalisasi kehidupan ekonomi dan memperkuat dasar bagi kehidupan perekonomian rakyat;*
- 4) *Melaksanakan penegakan hukum secara konsisten, mewujudkan rasa aman dan tenteram dalam kehidupan masyarakat, dan melanjutkan pemberantasan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN);*
- 5) *Melaksanakan politik luar negeri yang bebas dan aktif, memulihkan martabat bangsa dan negara juga kepercayaan luar negeri termasuk lembaga-lembaga pemberi pinjaman serta kalangan investor; dan*
- 6) *Mempersiapkan penyelenggaraan pemilu tahun 2004 yang aman, tertib, rahasia, dan langsung.*

Pada masa pemerintahan Presiden Megawati hubungan DPR dan pemerintah relatif lebih baik jika dibandingkan pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid. Hal itu terjadi karena adanya dukungan politik yang relatif besar di DPR, sehingga kedudukan Presiden tetap kuat dan situasi politik relatif stabil. Dalam kondisi yang demikian MPR dapat melakukan dan melanjutkan perubahan terhadap UUD 1945 sebanyak dua kali yaitu Perubahan Ketiga tahun 2001 dan Perubahan Keempat Tahun 2002. Dengan demikian, perkembangan ketatanegaraan Indonesia sesudah reformasi nasional sejak tahun 1998 yang kemudian diikuti dengan dilakukannya Perubahan UUD 1945

⁵³⁶ Adapun Menko yang dimaksud yaitu: 1) Menko Polkam; 2) Menko Perekonomian; 3) Menko Kesra. Menteri yang memimpin Departemen, terdiri atas: 1) Menteri Dalam Negeri; 2) Menteri Luar Negeri; 3) Menteri Pertahanan; 4) Menteri Kehakiman dan HAM; 5) Menteri Keuangan; 6) Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral; 7) Menteri Perindustrian Dan Perdagangan; 8) Menteri Pertanian; 9) Menteri Kehutanan; 10) Menteri Perhubungan; 11) Menteri Kelautan dan Perikanan; 12) Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi; 13) Menteri Pemukiman dan Prasarana Wilayah; 14) Menteri Kesehatan; 15) Menteri Pendidikan Nasional; 16) Menteri Sosial; 17) Menteri Agama. Sedangkan Menteri Negara Non Departemen terdiri atas: 1) Menteri Negara Kebudayaan dan Pariwisata; 2) Menteri Negara Riset dan Teknologi; 3) Menteri Negara Koperasi dan Usaha Kecil-Menengah; 4) Menteri Negara Lingkungan Hidup; 5) Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan; 6) Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara; 7) Menteri Negara Percepatan Pembangunan KTI; 8) Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Bappenas; 9) Menteri Negara BUMN; 10) Menteri Negara Komunikasi dan Informasi. Gamal Komandoko, *Op.cit.*, hlm. 56-57.

sebanyak empat kali (1999-2002), telah mengubah secara mendasar pula cetak biru (*blue print*) sistem ketatanegaraan Indonesia di masa yang akan datang.⁵³⁷

Salah satu hasil Amandemen UUD 1945 yang sangat mendasar adalah Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat. Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum. Perubahan sistem pemilihan Presiden tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas demokrasi sekaligus mengoptimalkan makna kedaulatan rakyat yang memberi hak kepada rakyat untuk memilih secara langsung pemimpinnya. Ketentuan ini merupakan perubahan mendasar dari sistem sebelumnya, yakni pemilihan Presiden dilakukan oleh MPR. Selain itu, dalam rangka memperkuat sistem pemerintahan presidensial telah dilakukan perubahan terhadap ketentuan Kementerian Negara Pasal 17 UUD 1945 yang semula hanya terdiri atas 3 (tiga) ayat dan setelah Perubahan UUD 1945 menjadi empat ayat.

Terkait dengan itu, pemilihan Presiden tahun 2004 merupakan pemilu pertama yang menjadi wujud pelaksanaan ketentuan UUD NRI Tahun 1945, yaitu pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Pemilihan tersebut berlangsung dua putaran, mengingat pada putaran pertama tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memenuhi perolehan suara sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 6A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yakni mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya 20% suara di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia. Pada putaran kedua pemilihan Presiden 2004, pasangan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Jusuf Kalla (JK) berhasil mengalahkan pasangan Megawati Soekarnoputri dan Hasyim Muzadi. Dengan demikian, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla adalah pasangan Presiden dan Wakil Presiden pertama dalam sejarah Indonesia yang dipilih secara langsung oleh rakyat pada pemilu

⁵³⁷ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 2. Sebelum perubahan, naskah UUD 1945 berisi 71 butir ketentuan atau pasal. Akan tetapi sekarang, setelah mengalami empat kali perubahan, ketentuan yang terkandung di dalamnya menjadi 199 butir. Dari rumusan ketentuan yang asli, hanya tersisa 25 butir saja yang sama sekali tidak berubah. Sementara itu selebihnya, yaitu 174 butir, sama sekali merupakan butir-butir ketentuan baru dalam UUD Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945. Artinya, meskipun namanya masih menggunakan nama lama dengan penegasan kembali dengan nama resmi “Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,” isinya sudah lebih 300% baru. Untunglah bahwa perubahannya tidak mengalami perubahan, dan naskah standar yang dijadikan pegangan dalam melakukan perubahan itu adalah naskah UUD 1945 sebagaimana Dekrit Presiden 5 Juli 1959. Dengan demikian, meskipun isinya sudah mengalami perubahan lebih dari 300%, jiwanya tetap jiwa proklamasi, dan orisinalitas ideologinya tetap terpelihara sesuai naskah aslinya yang diwarisi dari UUD 1945. *Ibid.*, hlm. 2-3.

2004. Konsekuensi logis dari mekanisme pemilihan langsung pasangan Presiden dan Wakil Presiden adalah kuatnya legitimasi politik lembaga kepresidenan dibandingkan institusi kepresidenan hasil pemilihan secara tidak langsung melalui MPR seperti dialami oleh Presiden Abdurrahman Wahid (1999) dan Presiden Megawati (2001). Legitimasi politik yang kuat tersebut secara teoritis memberikan otoritas penuh kepada Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk menyusun Kabinetnya.

Oleh karena kemenangan pasangan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla tidak diimbangi dengan hasil pemilu legislatif 2004 atau tidak mendapat suara memadai di DPR, sehingga komposisi politik yang demikian niscaya akan menyulitkan bagi pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla untuk menjalankan tugasnya tanpa gangguan dari DPR. Untuk meredam hal itu, Presiden membangun koalisi dengan partai-partai politik yang ada di DPR dengan cara memasukkan para tokoh partai tersebut menduduki jabatan Menteri di Kabinetnya. Berdasarkan dukungan partai-partai politik dan kapabilitas serta keahlian para calon Menteri, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membentuk Kabinet yang dinamakan Kabinet Indonesia Bersatu (2004-2009), dengan komposisi Kabinet terdiri atas: 3 orang Menko, 18 orang Menteri yang memimpin Departemen, dan 12 orang Menteri Negara. Kabinet Indonesia Bersatu (2004-2009) dua kali melakukan *reshuffle*, yaitu pada tanggal 5 Desember 2005 dan 7 Mei 2007.⁵³⁸

Kabinet Indonesia Bersatu yang dipimpin oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang dibentuk tanggal 21 Oktober 2004 dan berakhir pada 20 Oktober 2009, mempunyai program kerja, yaitu:

- 1) *Pertahanan, Keamanan, Politik, dan Sosial, untuk mewujudkan Indonesia yang lebih aman dan damai;*
- 2) *Keadilan, Hukum, HAM dan Demokrasi, untuk mewujudkan masyarakat yang lebih adil dan demokratis; dan*

⁵³⁸ Adapun Menko yang dimaksud yaitu: 1) Menko Polkam; 2) Menko Perekonomian; 3) Menko Kesra. Menteri yang memimpin Departemen terdiri atas: 1) Menteri Dalam Negeri; 2) Menteri Luar Negeri; 3) Menteri Pertahanan; 4) Menteri Hukum dan HAM; 5) Menteri Keuangan; 6) Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral; 7) Menteri Perindustrian; 8) Menteri Perdagangan; 9) Menteri Pertanian; 10) Menteri Kehutanan; 11) Menteri Perhubungan; 12) Menteri Kelautan dan Perikanan; 13) Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi; 14) Menteri Pekerjaan Umum; 15) Menteri Kesehatan; 16) Menteri Pendidikan Nasional; 17) Menteri Sosial; 18) Menteri Agama. Menteri Negara Non-Departemen, yaitu: 1) Menteri Negara Kebudayaan dan Pariwisata; 2) Menteri Negara Riset dan Teknologi; 3) Menteri Negara Koperasi dan Kecil-Menengah; 4) Menteri Negara Lingkungan Hidup; 5) Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan; 6) Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara; 7) Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal; 8) Menteri Negara Perencanaan Pembangunan/Bappenas; 9) Menteri Negara BUMN; 10) Menteri Negara Komunikasi dan Informasi; 11) Menteri Negara Perumahan Rakyat; 12) Menteri Negara Pemuda dan Olah Raga. 13) Menteri Sekretaris Negara. Tim Wahyumedia, *Op.cit.*, hlm. 145-146.

- 3) *Ekonomi dan Kesejahteraan, untuk mewujudkan masyarakat yang lebih sejahtera.*

Dalam perjalanannya Kabinet Indonesia Bersatu yang dibangun berdasarkan koalisi partai politik sering kali kurang solid, masih menampakkan egoisme dan kepentingan masing-masing partai politik yang menjadi anggotanya. Akibatnya, masih sering terjadi perbedaan sikap antar partai politik pendukung pemerintah. Seiring dengan itu, DPR juga masih terkadang berseberangan posisinya dengan pemerintah. Pemerintah selalu berada dalam posisi sulit akibat sikap politik DPR yang kritis dan oposan. Hubungan antara DPR dan Pemerintah sering diwarnai ketegangan. Meskipun demikian, selama lima tahun dalam periode pertama Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, atas kerja sama Pemerintah dan DPR berhasil disahkan 183 Undang-Undang dari 284 Rancangan Undang-Undang yang ditetapkan Prolegnas 2005-2009, termasuk Undang-Undang APBN.⁵³⁹

Secara teoritis, koalisi partai sebenarnya lebih lazim dalam konteks sistem parlementer dengan sistem multi partai, karena koalisi diperlukan untuk membentuk pemerintahan yang kuat ketika hasil pemilu parlemen begitu fragmentasi. Oleh karena itu, koalisi partai dalam konteks sistem presidensial dan sistem parlementer mempunyai tiga perbedaan, yaitu:

- 1) *Dalam sistem parlementer partai-partai menentukan atau memilih anggota Kabinet dan perdana menteri, sehingga mereka (partai-partai) tetap bertanggung jawab atas dukungannya terhadap pemerintah. Sedangkan dalam sistem presidensial, Presiden memilih sendiri anggota Kabinetnya termasuk yang berasal dari partai sehingga tidak ada komitmen dukungan dari partai-partai terhadap Presiden;*
- 2) *Berlawanan dengan sistem parlementer, dalam sistem presidensial tidak ada jaminan bahwa partai akan mendukung kebijakan Presiden meskipun Presiden mengakomodasi secara individual tokoh-tokoh partai sebagai anggota Kabinet; dan*
- 3) *Sebagai konsekuensi logisnya, dalam sistem presidensial koalisi semacam itu cenderung mendorong partai-partai untuk lebih mudah keluar atau meninggalkan koalisi dibandingkan sistem parlementer.⁵⁴⁰*

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) adalah sosok pemimpin nasional, yang untuk pertama kalinya dalam sejarah bangsa Indonesia dipilih langsung oleh seluruh rakyat melalui pemilihan Presiden tahun 2004. Selama lima tahun mengemban amanah rakyat, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono

⁵³⁹ Patrialis Akbar (2), *Op.cit.*, hlm. 167.

⁵⁴⁰ Syamsuddin Haris, *Op.cit.*, hlm. 156.

telah berusaha semaksimal mungkin untuk mewujudkan semua butir-butir sasaran pembangunan yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2004-2009.

Setelah mengakhiri masa tugasnya selama lima tahun (2004-2009), kemudian Susilo Bambang Yudhoyono kembali mengikuti pemilu Presiden periode kedua (2009-2014) yang diselenggarakan pada tahun 2009. Pemilu Presiden 2009 juga berlangsung dua putaran, di mana pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Budiono berhasil maju ke putaran kedua untuk bersaing dengan pasangan Megawati dan Prabowo Subianto. Akhirnya pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Budiono memenangkan pemilu Presiden 2009, yang akan menjabat selama lima tahun (2009-2014).

Sama seperti pada periode pertama, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga membangun koalisi partai-partai politik yang duduk di DPR. Para tokoh elite partai itu menduduki jabatan Menteri di Kabinetnya. Selain itu untuk mengkomunikasikan pandangan sikap partai-partai pendukung koalisi dibentuk sekretariat gabungan partai politik pendukung koalisi. Walaupun demikian, koalisi yang dibangun masih kerap menunjukkan kurang solid dan masih sering terjadi perbedaan sikap partai-partai tersebut dalam menanggapi perkembangan politik dan isu-isu nasional, termasuk isu DPR.⁵⁴¹

Adapun nama Kabinet periode kedua masa jabatan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono disebut Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II, dengan susunan Kabinet terdiri atas: 3 orang Menko, 18 orang Menteri yang memimpin Departemen, dan 13 orang Menteri Negara.⁵⁴² Kabinet ini dilantik tanggal 22 Oktober 2009 dan mengakhiri tugasnya hingga 2014. Dalam perjalanannya Kabinet Indonesia Bersatu II mengalami beberapa kali perubahan (*reshuffle*) dan diangkatnya 19 orang Wakil Menteri. Pengangkatan jabatan Wakil Menteri adalah hal yang baru dalam era pasca reformasi. Jabatan Wakil Menteri lahir

⁵⁴¹ *Ibid.*, hlm. 167-168.

⁵⁴² Adapun Menko yang dimaksud adalah: 1) Menko Polhukam; 2) Menko Perekonomian; 3) Menko Kesra; Sedangkan Menteri yang memimpin Departemen, yaitu: 1) Menteri Dalam Negeri; 2) Menteri Luar Negeri; 3) Menteri Pertahanan; 4) Menteri Kumham; 5) Menteri Keuangan; 6) Menteri Energi Sumber Daya Mineral; 7) Menteri Perindustrian; 8) Menteri Perdagangan; 9) Menteri Pertanian; 10) Menteri Kehutanan; 11) Menteri Perhubungan; 12) Menteri Kelautan dan Perikanan; 13) Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi; 14) Menteri Pekerjaan Umum; 15) Menteri Kesehatan; 16) Menteri Pendidikan Nasional; 17) Menteri Sosial; 18) Menteri Agama. Menteri Negara yang tidak memimpin Departemen terdiri atas: 1) Menteri Negara Kebudayaan dan Pariwisata; 2) Menteri Negara Komunikasi Dan Informatika; 3) Menteri Negara Riset dan Teknologi; 4) Menteri Negara Urusan Koperasi Dan UKM; 5) Menteri Negara Lingkungan Hidup; 6) Menteri Negara Pemberdayaan Perempuan Dan perlindungan Anak; 7) Menteri Negara Pemberdayaan Aparatur Negara Dan Birokrasi; 8) Menteri Negara Pembangunan Daerah Tertinggal; 9) Menteri Negara PPN/Kepala Bappenas; 10) Menteri Negara BUMN; 11) Menteri Negara Perumahan Rakyat; 12) Menteri Negara Pemuda dan Olah Raga; 13) Menteri Sekretaris Negara. Tim Wahyumedial, *Op.cit.*, hlm. 148-154. Lihat Juga Agus Riwanto, *Op.cit.*, hlm. 262-263.

atas perintah Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang menyatakan: “Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat Wakil Menteri pada kementerian tertentu.”


Sejalan dengan pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu II telah dirancang lima strategi pokok, yaitu:

- 1) *Melanjutkan pembangunan ekonomi untuk mencapai kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia;*
- 2) *Melanjutkan upaya menciptakan good government dan good corporate governance;*
- 3) *Demokratisasi pembangunan dengan memberikan ruang yang cukup untuk partisipasi dan kreativitas segenap komponen bangsa;*
- 4) *Melanjutkan penegakan hukum tanpa pandang bulu dan memberantas korupsi; dan*
- 5) *Belajar dari pengalaman yang lalu dan dari Negara-negara lain, maka pembangunan masyarakat Indonesia adalah pembangunan yang inklusif bagi segenap komponen bangsa.*

Melihat postur Kabinet Indonesia Bersatu II atau dikenal KIB II (2009-2014) lebih bernuansa politik. Artinya, pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu II tidak jauh berbeda dengan pembentukan Kabinet Indonesia bersatu I (2004-2009) yang sangat dipengaruhi oleh kekuatan-kekuatan partai politik yang ada di parlemen atau DPR. Ini menunjukkan bahwa betapa pun mandat politik yang diperoleh Presiden dari rakyat sangat absolut, Presiden tetap mengharapkan dukungan politik dari partai-partai politik di DPR.⁵⁴³ Oleh karena itu, pengangkatan Menteri pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono cenderung lebih dominan karena faktor tawar-menawar dan kompromi politik, ketimbang faktor kompetisi dan profesionalisme. Hal ini berarti, hak prerogatif Presiden dalam pengangkatan Menteri cenderung tereduksi kuatnya intervensi partai-partai politik.⁵⁴⁴

⁵⁴³ Agus Riwanto, *Op.cit.*, hlm. 163.

⁵⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 165.



BAB IV

PEMBAHASAN DAN ANALISIS EKSISTENSI MENTERI NEGARA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

4.1 EKSISTENSI MENTERI NEGARA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945

Sistem pemerintahan yang tercermin dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan dasar dan pangkal tolak untuk memahami struktur eksekutif sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia, baik sebelum dan sesudah Perubahan UUD 1945 tidak menyebutkan secara langsung dan tegas sistem pemerintahan yang dianutnya. Penjelasan UUD 1945 hanya menyebutkan pokok-pokok sistem pemerintahan negara Indonesia, yaitu adanya tujuh kunci pokok sistem pemerintahan negara yang meliputi: 1) Indonesia ialah negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*); 2) Sistem konstitusional; 3) Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan MPR; 4) Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawahnya MPR; 5) Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR; 6) Menteri Negara ialah pembantu Presiden; 7) Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas.

Sistem pemerintahan negara yang tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 tersebut menunjukkan, bahwa sistem pemerintahan itu pada hakikatnya merupakan uraian bagaimana mekanisme pemerintahan negara dijalankan oleh Presiden sebagai penyelenggara tertinggi pemerintah negara. Dengan demikian, ⁵⁴⁵ pengertian “sistem pemerintahan” dalam kata-kata sistem

⁵⁴⁵ Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia seperti yang terkandung dalam UUD 1945, mencerminkan kehidupan ketatanegaraan yang khas Indonesia. Maria Farida Indrati Soeprapto (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 70.

pemerintahan negara adalah sistem bekerjanya pemerintah sebagai fungsi yang ada pada Presiden.

Meskipun UUD 1945 tidak menyebutkan secara jelas dan tegas sistem pemerintahan yang dianutnya, akan tetapi dengan mencermati dan memahami berbagai ketentuan UUD 1945 yang mengatur hubungan antar lembaga-lembaga negara, khususnya antara DPR dengan Presiden dan para Menteri Negara tercermin sistem pemerintahan yang dikandung oleh UUD 1945. Secara konstitusional berdasarkan Pasal 4 dan Pasal 17 UUD 1945, terlihat jelas bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial. Menurut ketentuan ini Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan, dan dalam menjalankan kekuasaan itu selain dibantu oleh Wakil Presiden juga dibantu oleh Menteri-menteri Negara. Dengan demikian, pembahasan tentang eksistensi Kementerian dan Menteri Negara sebagai pembantu Presiden (di samping Wakil Presiden) tidak dapat dilepaskan dari pembahasan dan analisis terhadap teori maupun praktik pengisian jabatan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah Amandemen UUD 1945

Secara tekstual, UUD 1945 sebagai hukum dasar tertulis yang tertinggi bagi Negara Republik Indonesia, telah mendesain pembantu Presiden dalam dua kelompok, yaitu Wakil Presiden dan Menteri-menteri Negara. Ihwal Wakil Presiden Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 menentukan: “Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.” Demikian pula dengan pembantu Presiden berikutnya, yang menurut Pasal 17 UUD 1945 merumuskan, Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden untuk memimpin departemen pemerintahan. Ketentuan ini menunjukkan, bahwa keberadaan para Menteri Negara sebagai pembantu Presiden merupakan keharusan yang tidak dapat diabaikan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Walaupun Wakil Presiden dan para Menteri Negara sama-sama pembantu Presiden, namun bagaimana hubungan antara Wakil Presiden dengan Menteri Negara dalam menjalankan pemerintahan tidak ditemukan ketentuan yang mengaturnya. Akan tetapi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan hubungan Wakil Presiden dengan Menteri Negara adalah bersifat koordinatif di bawah kendali kekuasaan Presiden. Dalam menjalankan kekuasaan politik pemerintahan negara yang menjadi tanggung jawab Presiden, maka secara praktis kedudukan Wakil Presiden juga menjadi bagian yang melekat dengan kewajiban konstitusional yang diemban oleh Presiden. Ini berarti, bahwa dalam menjalankan politik pemerintahan posisi konstitusional Wakil Presiden yang

merupakan calon pengganti Presiden (Pasal 8 ayat (1) UUD 1945) jelas berbeda dibandingkan dengan keberadaan para Menteri Negara.

Selain berdasarkan kekuasaan pemerintahan, perbedaan posisi Wakil Presiden dengan Menteri Negara dapat ditelusuri dari proses pengisian kedua jabatan itu. Sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945,⁵⁴⁶ pencalonan dan pemilihan Wakil Presiden satu paket dengan pencalonan dan pemilihan Presiden. Artinya, pengisian jabatan Wakil Presiden adalah hasil pilihan rakyat melalui pemilihan langsung.⁵⁴⁷ Kedudukan Wakil Presiden dalam tataran pemerintahan yang demokratis, dia dipilih rakyat bersama-sama dengan Presiden. Hal ini membuat kedudukan Wakil Presiden sama-sama kuat dengan Presiden apalagi pasangan ini bisa dari kumpulan partai atau dua partai politik yang berbeda, atau bisa juga dari satu partai politik yang sama. Jika Presiden dan Wakil Presiden berasal dari dua partai yang berbeda, maka secara hipotetis dapat terjadi perbedaan pandangan dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan selama masa jabatan lima tahun.

Berbeda dengan Wakil Presiden, merujuk pada Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Bahkan ketentuan ini menurut Jimly Asshiddiqie merupakan penegasan bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial.⁵⁴⁸ Secara teoritis kekuasaan Presiden yang sangat besar dalam memilih, mengangkat dan memberhentikan Menteri-menterinya tidak secara otomatis besar pula ketika Presiden melakukan pembentukan, perubahan dan

⁵⁴⁶ Pasal 6 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: "Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden." Sedangkan Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat."

⁵⁴⁷ Menurut Miftah Thoha, Pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden tidaklah semata-mata memperkuat kedudukannya sebagai kepala pemerintahan presidensial, akan tetapi justru pemerintahan presidensial yang kuat adalah kekuasaan partai politik terutama yang mempunyai suara mayoritas di Dewan. Hal seperti ini banyak pengamat mengatakan sistem pemerintahan kita ini sebagai "semi presidensial dan semi parlementer." Miftah Thoha (5), *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi* (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 5.

⁵⁴⁸ Jimly Asshiddiqie (10), *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat* (Jakarta: Pusat Studi HTN-Fakultas Hukum UI, 2002), hlm. 20. Dalam sistem presidensial Indonesia, kepala negara adalah sekaligus menjadi kepala pemerintahan. Kepala negara adalah ibarat "*embodies of spirit nation*" yang berarti dalam kebijakannya termasuk tindakan, kepala negara adalah personifikasi rakyat yang diwakilinya sekaligus simbol persatuan bangsa. Oleh karena itu, kepala negara berusaha untuk menjadi badan yang mewakili kepentingan rakyatnya. Sebagai kepala negara, Presiden adalah simbol dari negara, sejarah, kebebasan dan kekuatannya. Presiden sebagai kepala negara harus selalu memerankan fungsinya dalam setiap saat, dia merepresentasikan kepada dunia internasional dan kepada seluruh rakyatnya. Nurliah Nurdin, *Op.cit.*, hlm. 100.

pembubaran Kementerian Negara. Dalam hal pembentukan, perubahan dan pembubaran Kementerian, kekuasaan Presiden diatur oleh undang-undang. Dengan demikian, hak prerogatif Presiden hanya mengangkat dan memberhentikan person para Menteri, bukan dalam membentuk, mengubah dan membubarkan Kementerian Negara. Pembentukan Kementerian Negara dengan pengangkatan Menteri Negara merupakan dua hal yang berbeda.

Konsekuensi dari proses pengisian yang berbeda antara Wakil Presiden dengan para Menteri Negara, maka masa jabatan Wakil Presiden adalah sama dengan masa jabatan Presiden yang secara eksplisit dalam konstitusi ditentukan lima tahun, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 UUD Tahun 1945. Artinya, dengan menggunakan logika masa jabatan tetap (*fixed term*), kecuali terbukti melanggar Pasal 7A dan diberhentikan sesuai proses Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945, Wakil Presiden tidak akan diberhentikan di tengah masa jabatan. Sementara Menteri setiap saat dapat diberhentikan oleh Presiden. Posisi lain Wakil Presiden untuk membedakannya dengan Menteri Negara yaitu Wakil Presiden dapat menggantikan Presiden jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai Presiden, diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Selain atas dasar ketentuan konstitusional mengenai eksistensi Menteri-menteri Negara, di dalam Penjelasan UUD 1945 pada sub judul “Menteri-menteri Negara bukan pegawai tinggi biasa,” juga ditegaskan kedudukan dan fungsi para Menteri Negara. Pada bagian sebelumnya telah disebutkan, bahwa apabila ketentuan Pasal 17 dan Penjelasan UUD 1945 mengenai Menteri-menteri Negara dirumuskan, maka ditemukan beberapa indikator, yaitu: 1) Menteri-menteri Negara bukanlah pegawai tinggi biasa. 2) Kedudukan Menteri Negara tergantung dari pada Presiden. 3) Para Menteri Negara menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoir executif*) dalam praktik di bawah pimpinan Presiden. 4) Menteri Negara adalah pemimpin Departemen Pemerintahan. 5) Menteri Negara mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara. 6) Para Menteri Negara adalah Pemimpin-pemimpin Negara.

Dalam pada itu apabila ditinjau lebih lanjut ketentuan-ketentuan di atas, ternyata UUD 1945 belum memberikan kejelasan mengenai makna indikator-indikator tersebut. Karena itu, perlu dicari apa arti atau makna yang terkandung di dalamnya. Sebagaimana disebutkan “Menteri negara bukan pegawai tinggi biasa.” Apa makna pernyataan ini? Apakah pegawai dalam pengertian yang terdapat dalam undang-undang kepegawaian? Kalau bukan pegawai menurut undang-undang kepegawaian berarti adalah pejabat negara atau pejabat politik.

Bila hal ini yang dimaksudkan maka masalahnya, sejauh mana UUD 1945 memahamkan Menteri adalah jabatan politik dengan segala akibat hukumnya.

Pegawai pada hakikatnya adalah unsur manusia bagi suatu organisasi yang sekaligus juga menjadi sumber daya bagi organisasi itu. Karena adanya unsur sumber daya manusia inilah menyebabkan suatu organisasi disebut sebagai organisasi hidup (*living organism*). Organisasi pemerintahan dalam konteks kenegaraan disebutkan aparatur pemerintah, yaitu orang-orang yang menduduki jabatan dalam kelembagaan pemerintahan atau badan eksekutif. Oleh karena setiap jabatan dalam organisasi pemerintahan harus diduduki oleh pejabat maka masalahnya, bagaimana cara pengisian jabatan-jabatan itu dengan pejabat. Dalam hubungan ini Logemann mengatakan: Lingkungan kerja yang merupakan jabatan, harus ditempati oleh seorang manusia; pribadi, yang merupakan jabatan, harus diwakili oleh seorang manusia; Inilah pemangku jabatan. Untuk menunjuk pemangku jabatan dapat dilakukan antara lain melalui pengangkatan dan pemilihan,⁵⁴⁹

Berdasarkan pemahaman di atas dapat dikatakan bahwa, jabatan dalam organisasi pemerintahan harus diduduki oleh pejabat yang disebut pemangku jabatan. Jabatan merupakan personifikasi hak dan kewajiban dalam struktur organisasi pemerintahan. Agar dapat berjalan atau menjadi konkret dan bermanfaat, maka memerlukan suatu perwakilan. Adapun yang menjalankan perwakilan itu adalah pejabat. Jabatan sebagai suatu lingkungan pekerjaan tetap yang dilakukan untuk kepentingan negara, sehingga jabatan yang dimaksudkan dalam hal ini adalah jabatan negara. Untuk melengkapinya dapat dilakukan antara lain dengan pengangkatan atau pemilihan.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 (UU No. 5 Tahun 2014) tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, hanya menyebutkan istilah “pejabat negara,” sedangkan pernyataan “bukan pegawai tinggi biasa” dan “pemimpin-pemimpin negara” tidak ditemukan. Karena itu timbul pertanyaan, apakah “pejabat negara” mengandung pengertian yang sama dengan “bukan pegawai tinggi biasa” dan “pemimpin-pemimpin negara”?

Untuk menjawab permasalahan tersebut Buchari Zainun memberi penafsiran, bahwa pegawai tinggi biasa adalah pejabat negeri atau pegawai

⁵⁴⁹ J.H.A. Logemann, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Terjemahan Makkatutu dan Pangkerego (Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve, Tanpa Tahun), hlm. 129-130.

Republik Indonesia yang bersifat karier, sedangkan pemimpin-pemimpin negara adalah pejabat politis atau itulah yang dimaksud dengan pejabat negara.”⁵⁵⁰ Menurut Frederick C. Mosher, ditinjau dari segi sistem kepegawaian negara terdapat setidaknya empat bidang atau tipe pokok sistem kepegawaian. Salah satu dari tipe pokok tersebut adalah sistem pengangkatan politik yaitu: eksekutif politik. Eksekutif politik adalah para pejabat negara pada suatu instansi dengan masa jabatan yang dibatasi. Eksekutif politik memiliki kekuasaan membuat kebijakan dan berada di luar sistem kepegawaian negara.⁵⁵¹

Pemahaman tersebut menjelaskan, bahwa pegawai tinggi biasa adalah pejabat negeri yang bersifat karier, sedangkan pemimpin-pemimpin negara adalah pejabat politis atau pejabat negara. Sehubungan dengan itu dan apabila dihubungkan dengan UU No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), ditemukan istilah “pejabat negara.” Dalam Pasal 121 UU No. 5 Tahun 2014 ditegaskan, “Pegawai ASN dapat menjadi pejabat negara.”⁵⁵² Pegawai ASN merupakan pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian. Adapun yang dimaksud dengan pejabat pembina kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan

⁵⁵⁰ Buchari Zainun, *Administrasi dan Manajemen Kepegawaian Pemerintah Negara Indonesia* (Jakarta: Haji Masagung, 1990), hlm. 75.

⁵⁵¹ Selain sistem pengangkatan politik juga dikenal sistem kepegawaian negara yang lain yaitu, sistem karier profesional, dan sistem kolektif. Frederick C. Mosher Dalam Nicholas Henry, *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Kenegaraan* (Jakarta: Rajawali, 1988), hlm. 287.

⁵⁵² Dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 2014 disebutkan, Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan diserahi tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau diserahi tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kemudian dalam Pasal 1 angka 3 disebutkan, bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian untuk menduduki jabatan pemerintahan; sedangkan yang dimaksud dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) menurut Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 2014 adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Adapun perbedaan antara pegawai negeri sipil dengan pejabat negara adalah: 1) Pengangkatan pejabat negara merupakan kekuasaan pihak negara, sedangkan PNS adalah hasil dari penunjukan oleh pemerintah; 2) Pejabat negara memiliki masa tugas yang dibatasi oleh periode tertentu, sedangkan PNS bekerja terus sampai pensiun; 3) Pejabat negara belum tentu aparat eksekutif, sedangkan PNS adalah aparat eksekutif yang kedudukannya selalu dikaitkan dengan pangkat. Meskipun demikian, pada kenyataannya di Indonesia perbedaan antara Pejabat dengan PNS secara teoritis tersebut tidak sepenuhnya berlaku, karena: 1) Ada pejabat yang diangkat bukan dari hasil pemilihan tetapi diangkat berdasarkan hak prerogatif Presiden, seperti pengangkatan para Menteri; 2) Ada pejabat negara yang diangkat seterusnya sampai pensiun, tidak dibatasi oleh periode tertentu, seperti para hakim; 3) Ada pejabat yang diangkat oleh kepala negara atas usul DPR seperti para Hakim Agung, Gubernur Bank Indonesia, dan sebagainya; 4) Ada pejabat yang diangkat atas dasar atau hasil pemilihan, yang kemudian ditetapkan oleh Presiden atau yang mewakilinya, seperti kepala daerah, yaitu Gubernur, Bupati dan Wali Kota. Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas Harahap, *Hukum Kepegawaian* (Yogyakarta: UII Press, 2018), hlm. 21.

pemberhentian Pegawai ASN dan pembina manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁵⁵³

Apabila dilihat secara normatif mengenai pejabat negara, maka dalam Pasal 122 UU No. 5 Tahun 2014 disebutkan, bahwa salah satu pejabat negara adalah Menteri dan jabatan setingkat menteri.⁵⁵⁴ Dalam kaitan ini Buchari Zainun menafsirkan sebagai berikut:

“Bilamana Menteri sebagai salah satu pejabat negara dikatakan bukan pegawai tinggi biasa dan adalah pemimpin-pemimpin negara, maka secara logis dan analogis dapat pula dikatakan bahwa semua pejabat negara tentunya juga sama seperti kedudukan menteri-menteri negara tersebut yaitu bukan pegawai tinggi biasa dan adalah pemimpin-pemimpin negara.”⁵⁵⁵

Jika ditelusuri proses penetapan Pasal 17 UUD 1945 dalam Sidang BPUPK, maka dapat dikemukakan pandangan Supomo yang menyatakan antara lain:

“.... Jadi Menteri hanya pembantu dari pada kepala negara, akan tetapi dalam praktik negara, jadi dalam dinamika penyelenggaraan negara, kita terutama harus melihat juga bagaimana nanti jalannya, akan tetapi kita harus percaya kepada kebijaksanaan kepala negara dan juga kepada pembantu-pembantunya yang bukan pembantu biasa, akan tetapi tentu orang-orang sangat terkemuka juga, ahli negara yang bukan saja mengingat publicke opinie, perasaan-perasaan umum dalam Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi mengerti juga perasaan umum di dalam negara mereka umumnya. Sudah tentu orang-orang yang menjadi staatsman, menjadi pegawai negara yang begitu tinggi, harus mempunyai perasaan tanggung jawab, bukan saja kepada diri-sendiri akan tetapi kepada umum.”⁵⁵⁶

Dari pandangan tersebut tercermin, bahwa Menteri-menteri bukan pegawai tinggi biasa dan adalah pemimpin-pemimpin negara merupakan pejabat negara. Menteri sebagai pejabat negara terkait aspek negarawan dan aspek politik. Dengan kata lain, dalam diri seorang Menteri terdapat aspek

⁵⁵³ Lihat Pasal 1 angka 14 UU No. 5 Tahun 2014.

⁵⁵⁴ Berdasarkan ketentuan Pasal 122 UU No. 5 Tahun 2014, yang dimaksud dengan pejabat negara yaitu: a. Presiden dan Wakil Presiden; b. Ketua, wakil ketua, dan anggota MPR; c. Ketua, wakil ketua, dan anggota DPR; d. Ketua, wakil ketua, dan anggota DPD; e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim *ad hoc*; f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi; g. Ketua, wakil ketua, dan anggota BPK; h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial; i. Ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi; j. Menteri dan jabatan setingkat menteri; k. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh; l. Gubernur/Wakil Gubernur; m. Bupati/Wakil Bupati dan Wali Kota/Wakil Wali Kota; dan n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.

⁵⁵⁵ Buchari Zainun, *Op.cit.*, hlm. 75.

⁵⁵⁶ Supomo Dalam Buku Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945 Jilid I* (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959), hlm. 362.

negarawan dan aspek politik. Padmo Wahjono menyatakan, Menteri bukan pegawai tinggi biasa artinya Menteri harus memimpin Departemen, Menteri terutama menjalankan kekuasaan pemerintah.⁵⁵⁷ Artinya, Menteri bukan pegawai tinggi biasa dan adalah pemimpin-pemimpin negara merupakan pejabat negara yang diangkat dan diberi kepercayaan oleh Presiden untuk menjalankan tugas pemerintahan. Kemudian Bintan R. Saragih menegaskan:

“Pejabat-pejabat yang berwenang mengambil keputusan yang sifatnya merupakan kebijaksanaan umum, nasional dan kebijaksanaan pelaksanaan disebut pejabat-pejabat negara (politis) yang rekrutmennya memerlukan pemilihan atau pengangkatan bersifat politis, dapat berasal dari pegawai negeri atau dari luar pegawai negeri.”⁵⁵⁸

Pemahaman tersebut menggariskan bahwa pejabat negara adalah pejabat politik. Demikian pula para Menteri bukan pegawai tinggi biasa dan adalah pemimpin-pemimpin negara merupakan pejabat negara atau pejabat politik. Dikatakan demikian, karena Menteri (para pejabat negara) diangkat atau dipilih berdasarkan pertimbangan politik (di luar sistem kepegawaian) dan dapat menetapkan kebijaksanaan pemerintah atau negara. Jadi, walaupun para pejabat negara (Menteri) termasuk ke dalam struktur pegawai Republik Indonesia, bukan berarti berlaku peraturan-peraturan yang berlaku bagi Pegawai ASN. Karena untuk pejabat negara yang non struktural, yang hubungannya dengan pemerintah diliputi oleh unsur-unsur politik berlaku peraturan tersendiri.

Demikian pula indikator mengenai kedudukan Menteri Negara tergantung dari pada Presiden perlu ada kejelasan. Secara konstitusional, kedudukan Menteri sebagai pembantu Presiden tercantum dalam Pasal 17 ayat (1) UUD 1945. Tegasnya ketentuan ini menyebutkan: “Presiden dibantu oleh Menteri-menteri negara.” Pengertian dibantu dalam ketentuan ini adalah memberi bantuan kepada jabatan atasan dalam memimpin atau membimbing kebijaksanaan negara. Ini berarti, kedudukan para Menteri dalam struktur ketatanegaraan menurut UUD 1945 adalah pembantu Presiden, di mana Presiden sebagai atasan dan para Menteri merupakan bawahan Presiden. Berhubung para Menteri itu hanya pembantu Presiden maka yang berhak mengangkat dan memberhentikannya adalah Presiden, sebagaimana diatur dalam Pasal 17 ayat (2) UUD 1945. Jika Presiden tidak diberikan kekuasaan demikian, sangat sulit terjadi suatu kerja sama antara yang dibantu dengan pembantu. Oleh karena itu, tidak perlu ada badan formatur kabinet untuk

⁵⁵⁷ Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 23.

⁵⁵⁸ Bintan R. Saragih, *Hukum Tata Pemerintahan dan Penerapannya Dalam penyelenggaraan Pemerintahan di Daerah* (Jakarta: Diklat Depdagri, 1993), hlm. 3-4.

menyusun atau membentuk suatu kabinet terlepas dari kedudukan Presiden, seperti dalam kabinet parlementer.⁵⁵⁹

Selanjutnya dapat dipertanyakan perihal apa yang dimaksud dengan Menteri-menteri Negara menjalankan kekuasaan pemerintahan. Apakah yang dimaksud dengan hal itu adalah juga termasuk kekuasaan menentukan politik negara dan menetapkan politik pemerintahan, dalam arti kebijaksanaan umum yang mengikat masyarakat dalam bidang masing-masing. Sebab indikator yang lain menyatakan, bahwa Menteri Negara adalah pemimpin Departemen Pemerintahan dan mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menetapkan politik negara serta para Menteri adalah pemimpin-pemimpin negara.

Dari uraian di atas ditemukan istilah “Politik Negara.” Apa yang dimaksud dengan istilah itu, Buchari Zainun menjelaskan, “Politik Negara mempunyai pengertian yang sama dengan kebijaksanaan umum atau disebut kebijaksanaan pemerintahan, yaitu suatu kebijaksanaan yang mengikat rakyat banyak atau orang lain di dalam maupun di luar tubuh organisasi pemerintahan.”⁵⁶⁰ Karena itu dapat dikatakan, bahwa yang menentukan politik negara mengenai Departemen yang dipimpin oleh Menteri adalah Presiden, dan bukan Menteri yang bersangkutan. Menteri yang bersangkutan hanya mempunyai pengaruh terhadap Presiden dalam menentukan politik negara. Dalam hubungan ini Padmo Wahyono mengatakan:

*“Jadi mereka (Menteri) tidak boleh tenggelam dalam pekerjaan sehari-hari (routine), melainkan sebagai seorang yang mengetahui seluk-beluk hal-hal yang mengenai lingkungan pekerjaannya (abli), ia harus penuh inisiatif, mempunyai pengaruh yang besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara mengenai Departemennya.”*⁵⁶¹

Dengan demikian, Menteri dalam menjalankan pemerintahan harus selalu berpedoman kepada kebijaksanaan pemerintah yang telah digariskan oleh Presiden. Apa yang harus dikerjakan oleh Menteri itu sebenarnya hanyalah memimpin pelaksanaan dari kebijaksanaan pemerintah itu. Setiap Menteri atau beberapa orang Menteri tidak dapat dibenarkan untuk membuat kebijakan secara sendiri-sendiri yang bertentangan atau setidak-tidaknya tidak sesuai dengan kebijaksanaan pemerintahan yang digariskan Presiden. Untuk menetapkan politik pemerintah dan koordinasi dalam pemerintahan negara, para Menteri bekerja sama satu sama lain di bawah pimpinan Presiden.

⁵⁵⁹ *Ibid.*, hlm. 120.

⁵⁶⁰ Buchari Zainun, *Op.cit.*, hlm. 23.

⁵⁶¹ Padmo Wahyono, *Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Rajawali Press, 1982), hlm. 23.

Berdasarkan Penjelasan UUD 1945 mengenai Menteri-menteri Negara, Jimly Asshiddiqie mengatakan, Presiden Republik Indonesia menurut UUD 1945 bukanlah merupakan kepala eksekutif, tetapi yang menjadi kepala eksekutif yang sebenarnya adalah Menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden.

Mengenai istilah Menteri Negara, terdapat kebiasaan untuk mengartikan seolah-olah Menteri Negara adalah Menteri yang tidak memimpin Departemen. Namun, dalam ketentuan Pasal 17 dan bahkan judul Bab V UUD 1945 jelas digunakan istilah Menteri Negara dan Kementerian Negara untuk pengertian yang bersifat umum dan berlaku untuk semua Menteri. Artinya, semua Menteri adalah Menteri Negara, hanya saja ada yang memimpin Departemen atau Menteri dengan portofolio, dan ada Menteri yang tidak memimpin Departemen atau Menteri tanpa portofolio. Perbedaan antara keduanya sangat penting karena berkaitan dengan jangkauan tugas dan wewenangnya sebagai pejabat publik pembantu Presiden. Menteri dengan portofolio Departemen memiliki perangkat aparatur pemerintahan di daerah melalui aparatur dekonsentrasi di tingkat provinsi dan/atau bahkan ke tingkat Kabupaten/Kota. Sedangkan Menteri tanpa portofolio Departemen tidak memiliki jaringan aparatur sampai ke tingkat daerah.

Secara konstitusional fungsi Menteri diatur dalam Pasal 17 ayat (3) UUD 1945, bahwa Menteri-menteri itu memimpin Departemen Pemerintahan. Departemen Pemerintahan mempunyai pengertian yang sama dengan Departemen atau Kementerian yaitu nama dalam satuan organisasi pemerintah. Departemen atau Kementerian mempunyai kekuasaan eksekutif menjalankan kekuasaan pemerintah. Departemen Pemerintahan yang tercantum dalam Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 itu berarti bidang tugas pemerintahan. Dengan demikian, tugas bantuan yang diberikan oleh Menteri-menteri kepada Presiden terutama menjalankan kekuasaan pemerintah. Sebagai pemimpin Departemen, Menteri mengetahui seluk-beluk hal-hal mengenai lingkungan pekerjaannya.

Dari uraian tersebut dapat dirumuskan, Departemen Pemerintahan adalah bidang tugas pemerintahan yang dipimpin oleh Menteri. Karena Departemen adalah bagian dari pemerintah negara, maka Menteri adalah pembantu Presiden dalam menyelenggarakan secara langsung tugas pemerintahan, di samping kedudukannya sebagai pimpinan Departemen. Sebagai kepala Departemen Pemerintahan, Menteri dituntut punya kompetensi mengenai bidang tanggung jawabnya. Kompetensi ini mengharuskan Menteri mempunyai pengetahuan, keahlian dan pengalaman yang cukup di bidang tanggung jawabnya. Berdasarkan kedudukan para Menteri yang demikian penting dan strategis

dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, maka dapat dikemukakan peran utama Menteri, yaitu pembantu Presiden, kepala Departemen atau koordinator beberapa Departemen, anggota Kabinet, dan tokoh masyarakat.

Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan UUD 1945, Presiden mengangkat para Menteri Negara sebagai pembantu Presiden 19 Agustus 1945, Kabinet pertama Republik Indonesia yang dipimpin langsung oleh Presiden Soekarno. Oleh karena Pasal 17 UUD 1945 tidak menyebutkan secara limitatif berapa jumlah Departemen, maka dalam susunan Kabinet presidensial telah diangkat 12 orang Menteri memimpin Departemen, dengan sifat aktivitasnya secara garis besar ditunjukkan sesuai dengan namanya masing-masing. Namun, dalam perjalanannya Kabinet ini belum dapat menjalankan fungsinya sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Dasar. Bahkan, Kabinet presidensial yang telah dilantik 2 September 1945 tersebut belum pernah mengumumkan secara resmi program kerjanya. Dalam praktiknya, Presiden dan Wakil Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan selalu secara bersama-sama dengan para Menteri Negara.

Kabinet presidensial yang dipimpin oleh Presiden tersebut tidak berlangsung lama karena harus berubah menjadi kabinet parlementer melalui Maklumat Pemerintah 14 November 1945. Dengan keluarnya Maklumat ini praktik kehidupan ketatanegaraan berdasarkan UUD 1945 mengalami perubahan. Sistem pemerintahan presidensial yang diatur dalam UUD 1945 berubah menjadi sistem pemerintahan parlementer. Pusat kekuasaan pemerintahan yang pada awalnya dipegang oleh Presiden bergeser atau berpindah kepada Perdana Menteri, di mana Presiden hanya sebagai eksekutif nominal atau kepala negara. Demikian pula kedudukan para Menteri sebagai pembantu Presiden yang bertanggung jawab kepada Presiden berubah menjadi Menteri-menteri yang bertanggung jawab kepada BP-KNIP dalam kedudukannya sebagai DPR. Adanya praktik penyelenggaraan pemerintahan seperti ini merupakan penyimpangan atau bertentangan dengan UUD 1945.

Dengan demikian dalam suasana UUD 1945 sejak 14 November 1945 resmi diberlakukan kabinet parlementer. Kalau semula Kabinet dibentuk dan dipimpin langsung oleh Presiden, tetapi dalam Kabinet baru berubah menjadi suatu Dewan Menteri yang dipimpin oleh Perdana Menteri. Kabinet ini merupakan Kabinet kedua atau kabinet parlementer yang pertama, yang dipimpin oleh Perdana Menteri, yaitu Sutan Sjahrir. Praktik Kabinet parlementer ini terus berlangsung hingga berlakunya Konstitusi RIS 1949 dalam Negara RIS dan dalam UUDS 1950 dalam Negara Kesatuan.

Setelah UUD 1945 dinyatakan berlaku kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1959, praktik sistem pemerintahan parlementer berdasarkan UUDS 1950 ditinggalkan dan kemudian kembali pada sistem pemerintahan presidensial. Dengan Dekrit tersebut untuk kesekian kalinya Negara Republik Indonesia mengalami perubahan dalam susunan maupun sistem ketatanegaraannya. Perubahan itu terjadi pertama kali pada 14 November 1945, yang mengubah kedudukan para Menteri Negara sebagai pembantu Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden, menjadi Menteri-menteri yang bertanggung jawab kepada BP-KNIP sebagai DPR.

Selanjutnya perubahan susunan dan sistem ketatanegaraan terjadi pada tahun 1949 dengan terbentuknya Negara RIS berdasarkan Konstitusi RIS 1949. Kemudian kembali kepada Negara Kesatuan, di mana Konstitusi RIS diubah menjadi UUDS 1950. Ternyata susunan dan sistem ketatanegaraan UUDS 1950 di pandang tidak sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesia, sedangkan di pihak lain upaya-upaya untuk menetapkan Undang-Undang Dasar tetap sebagai pengganti UUDS 1950 mengalami berbagai kendala ataupun kesulitan. Untuk mengatasi berbagai kendala itu, pemerintah mengusulkan supaya Badan Konstituante kembali kepada UUD 1945. Karena jalan konstitusional untuk menyatakan berlakunya kembali UUD 1945 juga mengalami hambatan, akhirnya ditempuh melalui Dekrit Presiden. Meskipun Dekrit itu sendiri tidak konstitusional tetapi bukan berarti tidak memiliki legitimasi.⁵⁶²

Dengan berlakunya kembali UUD 1945 sebagai hukum dasar negara, maka segala aktivitas pemerintahan didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang terkandung di dalamnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 17 UUD 1945, Presiden membentuk Kabinet presidensial yang dipimpin langsung oleh Presiden. Walaupun Kabinet ini mengalami beberapa kali pergantian, para Menteri tetap bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam setiap Kabinet terdapat variasi susunan dan kedudukan Menteri. Pada dasarnya dalam setiap Kabinet terdapat ada dua klasifikasi Menteri, yaitu Menteri anggota Kabinet Inti, dan Menteri bukan anggota Kabinet Inti. Suatu hal yang menyimpang dari UUD 1945 adalah ketika diangkatnya pimpinan lembaga-lembaga negara menduduki jabatan Menteri. Karena kedudukan itu para pimpinan lembaga negara tersebut menjadi pembantu dan bertanggung jawab kepada Presiden.

Akibat dari berbagai peristiwa dan untuk meluruskan kembali pelaksanaan UUD 1945, Presiden mengeluarkan Supersemar 11 Maret 1966 yang ditujukan kepada Letjen Soeharto. Berdasarkan Supersemar ini kehidupan ketatanegaraan

⁵⁶² Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op.cit.*, hlm. 2.

ditata kembali secara konstitusional menurut UUD 1945 yang dipimpin oleh Presiden Soeharto, setelah Presiden Soekarno diberhentikan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS). Seiring berjalannya waktu masa pemerintahan Presiden Soeharto yang dikenal dengan sebutan zaman orde baru juga mengalami berbagai krisis, yang akhirnya Presiden Soeharto mengundurkan diri tanggal 21 Mei 1998, dan kedudukannya sebagai Presiden digantikan oleh Wakil Presiden B.J. Habibie. Sejak pemerintahan atau Kabinet yang dipimpin oleh Presiden Habibie inilah dianggap sebagai awal dimulainya pemerintahan era reformasi. Dikatakan demikian, karena di bawah pemerintahan Presiden Habibie di mulai reformasi di bidang kelembagaan negara, kelembagaan birokrasi pemerintahan, sistem yang digunakan dan perilaku serta seharusnya dilakukan dalam pemerintahan yang demokratis dan transparan.

Pada masa pemerintahan Presiden Habibie dimulai perubahan terhadap UUD 1945 (Perubahan pertama UUD 1945), yang kemudian dilanjutkan pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid (Perubahan kedua dan ketiga UUD 1945), dan Presiden Megawati Soekarnoputri (Perubahan keempat UUD 1945). Adapun tujuan perubahan UUD 1945 adalah untuk menyempurnakan aturan-aturan dasar penyelenggaraan negara yang lebih demokratis, transparan dan adanya *checks and balances*. Salah satu substansi yang menyertai perubahan itu ialah purifikasi atau pemurnian sistem pemerintahan presidensial dan penataan kembali kementerian negara sebagai salah satu organ negara.

Sebagaimana disebutkan pada bagian sebelumnya, secara konstitusional pengaturan hubungan antara Presiden dengan Menteri-menteri Negara sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945 pada dasarnya tidak berbeda. Hanya saja karena susunan ketatanegaraannya sudah mengalami perubahan, maka pemahamannya juga harus disesuaikan dalam perspektif yang sudah berubah itu. Sebelum perubahan UUD 1945, mengenai Kementerian Negara yang diatur secara tersendiri dalam Bab V hanya memuat Pasal 17 yang terdiri atas tiga ayat, yaitu: (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh Presiden; dan (3) menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan. Kemudian setelah perubahan Pertama UUD 1945 Tahun 1999 dan Perubahan Ketiga pada tahun 2001, isi ketentuan Pasal 17 ini bertambah menjadi empat ayat, yaitu: (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; (3) Setiap menteri membidangi urusan

tertentu dalam pemerintahan; (4) Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian Negara diatur dalam undang-undang.

Pada Perubahan Pertama UUD 1945 (1999), rumusan ketentuan Pasal 17 ayat (2) dan ayat (3) disempurnakan redaksinya, yaitu perkataan “diperhentikan” menjadi “diberhentikan” sesuai dengan penggunaan tata bahasa Indonesia yang baik dan benar. Dalam rumusan aslinya Pasal 17 ayat (2) digunakan perkataan “diperhentikan,” setelah Perubahan UUD 1945 redaksi atau perkataan ini disempurnakan menjadi “diberhentikan,” sehingga berbunyi “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Sedangkan ayat (3) Pasal 17 UUD 1945 yang semula berbunyi “Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan,” disempurnakan dengan rumusan baru menjadi “Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.” Urusan pemerintahan adalah kekuasaan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut, Presiden dibantu Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan tertentu.

Dalam penyempurnaan ketentuan Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 terkandung pengertian bahwa Menteri-menteri Negara itu tidak harus selalu memimpin organisasi Departemen. Sebagaimana terjadi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan selama masa orde lama dan orde baru, beberapa jabatan Menteri diadakan walaupun tidak memimpin Departemen. Kementerian-kementerian tanpa portofolio Departemen diadakan sesuai dengan kebutuhan, yang lazimnya disebut dengan istilah Menteri Negara, seperti Menteri Negara urusan Pemuda dan Olah Raga, Menteri Negara urusan Pemberdayaan Perempuan, Menteri Negara urusan Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan sebagainya.

Selain itu, dalam praktiknya selama ini, juga biasa diadakan jabatan Menteri Koordinator, yaitu bidang politik dan keamanan, bidang ekonomi dan keuangan, dan kesejahteraan rakyat. Baik Menteri Negara maupun Menteri Koordinator biasanya tidak memimpin Departemen yang mempunyai jangkauan birokrasi sampai ke daerah-daerah, melainkan hanya memimpin suatu kantor Kementerian ditingkat pusat saja. Bahkan, baik pada masa pemerintahan Presiden Soekarno maupun Presiden Soeharto, pernah juga diadakan jabatan Menteri Muda, di samping Menteri memimpin Departemen, Menteri Negara tanpa portofolio dan jabatan Menteri Koordinator.

Dengan mengingat kenyataan tidak semua Menteri memimpin Departemen, maka ketentuan Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 disempurnakan pada tahun 1999 dengan rumusan baru menjadi “Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.” Jika rumusan ini dihubungkan dengan ketentuan ayat (1), ayat (2), dan ayat (4) maka semua jenis jabatan Menteri, yaitu

Menteri Koordinator, Menteri yang memimpin Departemen, Menteri Negara yang tidak memimpin Departemen, semuanya merupakan Menteri Negara sebagaimana yang dimaksud dalam Bab V Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945.

Adapun perbedaan mendasar materi bab V UUD 1945 sebelum dan sesudah dilakukan perubahan terletak pada ayat (4). Pengesahan ayat (4) dilakukan pada perubahan Ketiga UUD 1945 (tahun 2001), berbeda dengan pengesahan ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) yang dilakukan pada perubahan Pertama (tahun 1999). Adanya perbedaan jarak pengesahan itu disebabkan rumusan ayat (4) ini disusun dan disahkan setelah terjadinya berbagai peristiwa ketatanegaraan yang bersifat kontroversial pada masa Pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid. Setelah ditetapkan sebagai Presiden, Abdurrahman Wahid membubarkan Departemen Sosial dan Departemen Penerangan, serta membentuk dan mengubah organisasi-organisasi Kementerian serta lembaga-lembaga non Departemen lainnya tanpa didasarkan atas perencanaan dan pertimbangan yang matang. Akibatnya, timbul berbagai kesulitan mengenai bekas pegawai ataupun hal-hal lain berkait dengan pembubaran dan perubahan organisasi-organisasi Departemen dan non-Departemen yang bersangkutan.

Pembubaran Departemen Sosial dan Departemen Penerangan telah menimbulkan permasalahan, antara lain:

“Pertama, berhentinya program kerja untuk beberapa waktu lamanya yang selama ini dikerjakan oleh dua departemen tersebut. Hal ini tentu sangat merugikan kepentingan masyarakat dan berbagai pihak yang selama ini mendapat manfaat dari pelaksanaan program kerja dua departemen tersebut; Kedua, pengaturan ulang penugasan lembaga/instansi pemerintah yang ada untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi dua departemen yang dibubarkan tersebut yang tentu saja membutuhkan penyesuaian di tingkat kebijakan, koordinasi dan sinkronisasi, program kerja, sumber daya manusia, anggaran, dan sarana serta prasarana; Ketiga, pembubaran tersebut juga menyebabkan puluhan ribu pegawai negeri sipil yang selama ini bekerja di dua departemen tersebut, baik di pusat maupun di daerah, untuk beberapa waktu lamanya tidak lagi bekerja dalam jabatan dan pekerjaan yang pasti. Kebijakan pembubaran tersebut membuat mereka dan keluarganya resah sosial. Selanjutnya hal ini menjadi beban pemerintah untuk menyalurkan para pegawai ke berbagai lembaga/instansi pemerintah lainnya yang sebagian di antara lembaga/instansi tersebut sesungguhnya tidak membutuhkan penambahan pegawai. Akibatnya terjadi pengangguran terselubung di berbagai instansi/ lembaga pemerintah.”⁵⁶³

Dari pengalaman dan berbagai alasan-alasan tersebut, maka dirumuskan ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, dengan maksud, agar

⁵⁶³ Patrialis Akbar (2), *Op.cit.*, hlm. 160.

dikemudian hari tidak ada lagi Presiden yang membubarkan atau membentuk Departemen tanpa didasarkan pada pertimbangan yang sangat matang, dan juga supaya semua kegiatan untuk membentuk, mengubah, dan/atau membubarkan sesuatu organisasi Kementerian Negara, haruslah dilakukan menurut syarat-syarat dan tata cara yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Makna utama dari ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 adalah mencegah Presiden agar tidak menggunakan preferensi personal sesuka hatinya dalam membentuk, mengubah atau membubarkan satu Departemen. Dengan demikian, latar belakang munculnya ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, selain karena kebutuhan dalam rangka mengatur dan menata kembali institusi Kementerian Negara, juga karena keadaan situasional, yakni dengan terjadinya pembubaran, perubahan, serta pembentukan Kementerian Negara yang dilakukan pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid. Untuk mencegah agar hal itu tidak terulang kembali maka lahirlah norma Pasal 17 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945.

Perlu ditegaskan bahwa ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 pada dasarnya mengatur tentang keberadaan penyelenggara negara yang mempunyai peran penting dan strategis dalam mewujudkan tujuan negara. Penyelenggara negara itu mengarah kepada Presiden yang memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD NRI Tahun 1945, dan dalam menjalankan kekuasaannya tersebut Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara. Ini berarti, bahwa keberadaan para Menteri Negara sebagai wujud dari pemerintahan dan tata pemerintahan yang baik harus dikembalikan kepada kepentingan seluruh rakyat.

Pada saat ketentuan Pasal 17 UUD 1945 dibahas dalam upaya amandemen, timbul perdebatan mengenai perubahan Bab tentang Kementerian Negara yang terdiri atas satu pasal, yakni Pasal 17 UUD 1945, dimulai sejak amandemen pertama tahun 1999 sampai dengan amandemen ketiga tahun 2001. Bahkan dalam perdebatan tersebut muncul berbagai konsepsi di tubuh MPR yaitu tentang pembatasan kekuasaan Presiden dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan Presiden ketika membentuk Kabinet. Para anggota MPR memunculkan gagasan pengangkatan pejabat tinggi tertentu, atau setingkat Menteri harus dilakukan dengan persetujuan DPR,⁵⁶⁴ Gagasan tersebut dirumuskan sebagai berikut Pasal 17:

“(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri, sekretaris negara, dan pejabat tinggi tingkat menteri; (2) Menteri dan pejabat tinggi setingkat menteri diangkat oleh Presiden dengan persetujuan DPR; (3) Pemberhentian menteri dan pejabat tinggi

⁵⁶⁴ Margarito Kamis, *Op.cit.*, hlm. 99-100.

setingkat menteri dilakukan oleh Presiden; (4) Macam dan jumlah departemen ditetapkan oleh Presiden dengan persetujuan DPR; dan (5) menteri-menteri memimpin departemen pemerintahan.”⁵⁶⁵

Sementara anggota MPR Asnawi Latief (F. PDU) lebih menghendaki agar pengangkatan Menteri-menteri dilakukan atas persetujuan DPR. lebih lanjut dikatakan:

“...kementerian negara itu harus kementerian baku. Jangan menurut selera kepala negara yang dipilih. Hendaknya menko-menko yang ada itu dibapus. Pengalaman kami di luar negeri sulit secara protokoler. Menko itu perdana menteri atau senior ministry itu juga gak jelas, jadi mabaina. Baina perdana menteri baina menteri, jadi bagaimana itu dan kalau itu disejajarkan menteri menko kita marah...”⁵⁶⁶

Gagasan mengenai pengangkatan dan pemberhentian Menteri yang dilakukan oleh Presiden dengan melibatkan DPR ini didukung oleh Khofifah Indar Parawansa (F.PKB), dengan menggunakan basis argumennya yaitu pengalaman pengangkatan dan pembubaran Departemen pada masa Presiden Soeharto.⁵⁶⁷ Demikian pula Valina Singka Subekti (F-UG) menyoroti Pasal 17 ayat (2) UUD 1945, bahwa ketentuan ini harus ditinjau kembali dalam rangka membatasi dominasi peran Presiden sekaligus memberdayakan peran legislatif. Jadi, F-UG mengusulkan, supaya pengangkatan dan pemberhentian Menteri itu harus melalui mekanisme DPR.⁵⁶⁸

Organisasi atau nama kantor para Menteri Negara itu ada yang berbentuk organisasi Departemen Pemerintah, dan ada pula yang tidak berbentuk Departemen. Oleh karena itu, dalam rumusan Pasal 17 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 hanya disebut “Kementerian Negara” saja, yang pembentukannya, pengubahan dan pembubaran organisasinya ditentukan harus diatur dalam undang-undang. Kementerian Negara itu dapat saja berbentuk Departemen, dan dapat pula tidak berbentuk Departemen, melainkan hanya kantor Kementerian saja. Dengan demikian, pengaturan UUD NRI Tahun 1945 mengenai bentuk organisasi Kementerian Negara ini menjadi lebih fleksibel, tidak harus selalu berbentuk Departemen.

Melalui ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tersebut juga ditemukan adanya keharusan, bahwa (i) proses pembentukan, perubahan, dan/atau pembubaran Kementerian Negara hanya dapat dilakukan menurut

⁵⁶⁵ *Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945 Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2* (Jakarta: Sekretariat Jenderal Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010), hlm. 923.

⁵⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 919.

⁵⁶⁷ Margarito Kamis, *Op.cit.*, hlm. 100-101.

⁵⁶⁸ *Naskah Komprehensif Perubahan UUD 1945, Op.cit.*, hlm. 921-922.

syarat-syarat dan tata cara yang diatur berdasarkan undang-undang, dan bahwa (ii) ketentuan-ketentuan yang diperlukan mengenai pembentukan, perubahan, dan pembubaran Kementerian Negara menurut Pasal 17 itu harus diatur dalam undang-undang, meskipun undang-undang yang bersangkutan tidak bersifat khusus hanya mengatur Kementerian Negara saja.⁵⁶⁹

Dalam rangka mewujudkan ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, DPR bersama Pemerintah membentuk UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Sebelum undang-undang ini disahkan menjadi undang-undang atau ketika Rancangan Undang-Undang (RUU) ini dibahas oleh DPR dengan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama, pemerintah memandang RUU tersebut sebagai gangguan terhadap hak prerogatif Presiden, bahkan dicurigai sebagai upaya DPR untuk mengurangi hak prerogatif Presiden.⁵⁷⁰ Itulah sebabnya dalam penjelasan undang-undang ini disebutkan:

“Undang-undang ini sama sekali tidak mengurangi apalagi menghilangkan hak Prerogatif Presiden dalam menyusun kementerian negara yang akan membantunya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Sebaliknya, undang-undang ini justru dimaksudkan untuk memudahkan Presiden dalam menyusun kementerian negara karena secara jelas dan tegas mengatur kedudukan, tugas, fungsi dan susunan organisasi negara.”⁵⁷¹

Sebagai bagian dari semangat reformasi birokrasi, undang-undang ini dibangun di atas fondasi akuntabilitas publik yang lebih jelas. Hal ini dapat dilihat dari adanya lima kesepahaman antara DPR dengan Pemerintah, yaitu:

“Pertama, undang-undang tentang Kementerian Negara menegaskan kembali bahwa Presiden dibantu oleh para menteri yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden sebagai kepala pemerintahan. Oleh karena itu, juga ditegaskan bahwa Presiden memiliki hak prerogatif dalam menyusun kementerian negara yang akan membantunya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Hadimnya undang-undang ini akan memudahkan Presiden dalam menyusun kelembagaan kementerian negara, karena secara jelas dan tegas undang-undang ini mengatur mengenai kedudukan, tugas, fungsi, dan susunan organisasi kementerian negara. Presiden juga diberikan payung hukum yang kuat dalam membentuk dan mengubah kementerian melalui kriteria-kriteria yang diperlukan dalam melakukan pembentukan dan perubahan kementerian;
Kedua, meskipun memberikan ruang bagi penggunaan hak prerogatif Presiden, undang-undang ini tidak mengesampingkan peranan DPR. Oleh karena itu, undang-undang ini mengatur bahwa jika Presiden hendak melakukan

⁵⁶⁹ Jimly Asshiddiqie (2), *Op.cit.*, hlm. 152.

⁵⁷⁰ Djayadi Hanan, *Op.cit.*, hlm. 276.

⁵⁷¹ Lihat Penjelasan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

pengubahan dan pembubaran kementerian negara, maka Presiden perlu terlebih dahulu mendapat pertimbangan dari DPR. Sedangkan persetujuan DPR diperlukan apabila ada kebutuhan dari Presiden untuk membubarkan kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan dan keamanan. Di sisi lain, Presiden tidak dapat membubarkan kementerian luar negeri, dalam negeri dan pertahanan sebagaimana dimaksud dalam UUD NRI Tahun 1945; Ketiga, dengan didasari semangat untuk mendorong dilakukannya reformasi birokrasi guna terwujudnya struktur pemerintahan yang efisien dan efektif, undang-undang ini mengatur pembatasan jumlah kementerian negara yang dapat dibentuk oleh Presiden, yaitu paling banyak 34 (tiga puluh empat) kementerian negara. Namun demikian, perlu dipahami bahwa seluruh urusan pemerintahan sebagaimana diamanatkan oleh konstitusi harus tetap dijalankan oleh kementerian negara dalam jumlah yang paling efisien, yaitu paling banyak 34 (tiga puluh empat) kementerian negara atau kurang dari jumlah tersebut. Meskipun ada pembatasan, undang-undang ini tetap memberikan keleluasaan kepada Presiden untuk mevadahi suatu urusan pemerintahan dalam satu kementerian dan/atau menggabungkan dua atau lebih urusan pemerintahan dalam suatu kementerian negara tertentu;

Keempat, undang-undang ini tidak mencantumkan nomenklatur/penamaan kementerian negara secara definitif, tetapi menggunakan pendekatan urusan-urusan pemerintahan yang harus dijalankan oleh Presiden secara menyeluruh dalam rangka pencapaian tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Prinsip dalam pendekatan urusan ini adalah bahwa seluruh urusan yang tercantum dalam UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara harus ditampung dalam kementerian sehingga satu kementerian dapat menangani satu atau lebih urusan pemerintahan sesuai dengan pengorganisasian yang diserahkan kepada Presiden. Hal ini juga memberikan ruang gerak yang lebih leluasa bagi Presiden dalam menyusun kementerian negara. Pendekatan urusan-urusan pemerintahan tersebut dimaksudkan untuk lebih menitikberatkan pada upaya mewujudkan pemerintahan yang efektif dan efisien serta mampu meningkatkan pelayanan publik yang prima; dan

Kelima, undang-undang ini mengatur pula mengenai hubungan fungsional antara kementerian dengan lembaga pemerintah non-kementerian yang selama ini dikenal sebagai lembaga pemerintah non-departemen. Sebagai lembaga pelaksana tugas khusus yang dimandatkan oleh Presiden, lembaga pemerintah non-kementerian berada di bawah koordinasi menteri yang bersesuaian dengan bidang tugasnya. Pengaturan mengenai hal ini penting mengingat pembentukan kementerian negara semestinya didasarkan pada konsep pembagian habis urusan pemerintahan guna mewujudkan visi, misi dan strategi yang telah ditetapkan.”⁵⁷²

⁵⁷² Trubus Rahardiansah, *Sistem Pemerintahan Indonesia Teori dan Praktik Dalam Perspektif Politik Hukum* (2) (Jakarta: Universitas Trisakti, 2012), hlm. 335-336.

Berdasarkan kesepakatan antara DPR dengan Pemerintah tersebut dapat dikatakan, bahwa kehadiran UU No. 39 Tahun 2008 yang terdiri atas IX (sembilan) Bab dan 28 (dua puluh delapan) pasal diharapkan menjadi batu acuan (*milestone*) dalam menyusun atau menata kembali kelembagaan pemerintahan, sehingga dapat dihasilkan konfigurasi kelembagaan yang lebih baik dengan peran-peran yang tepat dan secara sinergis menjadi birokrasi yang dapat menjalankan fungsi pemerintahan secara lebih baik di masa yang akan datang. Selain itu, undang-undang ini juga menjadi titik tolak bagi penataan kelembagaan pemerintahan yang selama ini diatur dalam tingkatan peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Presiden.

Undang-undang tentang Kementerian Negara adalah undang-undang yang mengatur tentang kedudukan, tugas pokok, fungsi, susunan organisasi, pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian; pengangkatan dan pemberhentian; hubungan fungsional Kementerian dan lembaga pemerintah non-Kementerian; hubungan Kementerian dengan pemerintah daerah; dan sebagainya. Undang-undang ini sama sekali tidak mengurangi apalagi menghilangkan hak Presiden dalam menyusun Kementerian Negara yang akan membantunya dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan. Sebaliknya, undang-undang ini justru dimaksudkan untuk memudahkan Presiden dalam menyusun Kementerian Negara karena secara jelas dan tegas mengatur kedudukan, tugas, fungsi dan susunan organisasi Kementerian Negara.

Dalam UU No. 39 Tahun 2008, pengaturan mengenai Kementerian Negara tidak didekati melalui pemberian nama tertentu pada setiap Departemen, akan tetapi undang-undang ini melakukan pendekatan melalui urusan-urusan pemerintahan yang harus dijalankan oleh Presiden secara menyeluruh dalam rangka pencapaian tujuan negara. Kelembagaan Kementerian dalam undang-undang dilandasi klasifikasi urusan pemerintahan yang terdiri atas: urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945; urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945; dan urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.⁵⁷³

Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya disebutkan secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945 meliputi urusan luar negeri, dalam negeri, dan pertahanan. Bahkan ketiga kementerian ini secara bersamaan dapat diangkat menjadi pelaksana tugas kepresidenan, jika Presiden dan Wakil

⁵⁷³ Lihat Pasal 4 UU No. 39 Tahun 2008.

Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat menjalankan kewajibannya dalam masa jabatannya, sesuai dengan ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.

Adapun urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 meliputi urusan agama, hukum, keuangan, keamanan, hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, dan perikanan. Sementara urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi pemerintah meliputi urusan perencanaan pembangunan nasional, aparatur negara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olah raga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal. Setiap urusan pemerintahan ini tidak harus dibentuk dalam satu Kementerian tersendiri, tetapi juga dapat dilakukan dengan cara menggabung urusan pemerintahan tersebut menjadi satu Kementerian.⁵⁷⁴

Pembedaan urusan pemerintahan yang ditangani tersebut akan menentukan susunan organisasi Kementerian yang bersangkutan, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 UU No. 39 Tahun 2008. Namun demikian, pada umumnya susunan organisasi Kementerian terdiri atas: (i) unsur pimpinan yaitu Menteri; (ii) unsur pembantu pimpinan yaitu sekretariat jenderal atau sekretariat Kementerian; (iii) unsur pelaksana tugas pokok yaitu direktorat; (iv) unsur pengawas yaitu inspektorat jenderal; dan (v) unsur pendukung yaitu badan dan/atau pusat bagi Kementerian yang melaksanakan urusan pemerintahan yang nomenklatur dan ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945; serta (vi) unsur pelaksana tugas pokok di daerah dan/atau perwakilan luar negeri sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pembagian susunan organisasi Kementerian tersebut didasari pada pendekatan fungsi serta dalam rangka upaya untuk menyelaraskan proses internal organisasi dengan lingkungan internal. Susunan organisasi tersebut diharapkan dapat merefleksikan peran-peran yang diperlukan dalam suatu organisasi Kementerian secara efektif dan efisien. Namun demikian, pengaturan susunan organisasi dalam Undang-Undang Kementerian Negara

⁵⁷⁴ Lihat Pasal 4, Pasal 5, dan Pasal 6 UU No. 39 Tahun 2008.

masih bersifat umum, dan perlu diatur lebih rinci melalui peraturan pelaksanaannya.

Dalam undang-undang tentang Kementerian Negara, juga diatur mengenai keberadaan Wakil Menteri. Jabatan Wakil Menteri lahir atas perintah Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008 yang menyebutkan: “Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat Wakil Menteri pada kementerian tertentu.” Lebih lanjut dalam Penjelasan pasal ini disebutkan bahwa “Yang dimaksud dengan “Wakil Menteri” adalah pejabat karier dan bukan merupakan anggota Kabinet.” Atas dasar ketentuan ini dapat diartikan bahwa Wakil Menteri dapat diangkat dalam kondisi tertentu dan merupakan hak prerogatif Presiden untuk menentukan *urgenitas* pengangkatan Wakil Menteri untuk Kementerian tertentu.

Keberadaan Wakil Menteri diatur lebih lanjut melalui Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara. Dalam ketentuan ini ditegaskan mengenai tugas Wakil Menteri sebagai pembantu Menteri dalam memimpin pelaksanaan tugas Kementerian. Wakil Menteri berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri, dan merupakan pejabat karier bukan anggota Kabinet. Pejabat karier adalah pegawai negeri yang telah menduduki jabatan struktural eselon I.a.⁵⁷⁵

Kemudian ruang lingkup tugas Wakil Menteri dipertegas lagi melalui Pasal 69A Peraturan Presiden No. 91 Tahun 2011 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, yang menyatakan: Ruang lingkup tugas Wakil Menteri, yaitu: (i) membantu Menteri dalam dan/atau pelaksanaan kebijakan kementerian; dan (ii) membantu Menteri dalam mengkoordinasikan pencapaian kebijakan strategis lintas unit organisasi eselon I dilingkungan kementerian.

Berdasarkan analisis peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai susunan organisasi kementerian dan tugas Wakil Menteri, maka jelas bahwa kedudukan Wakil Menteri dan Sekretariat Kementerian atau Sekretariat Jenderal sama-sama sebagai pembantu Menteri dalam menjalankan tugas pelaksanaan Kementerian. Untuk itu kemudian timbul adanya tumpang tindih kewenangan antara Wakil Menteri dengan Sekretariat Kementerian atau Sekretariat Jenderal dalam menjalankan tugas pelaksanaan Kementerian.⁵⁷⁶

⁵⁷⁵ Lihat Pasal 68, Pasal 69, dan Pasal 70 PP. No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.

⁵⁷⁶ Dalam Pasal 9 ayat (1) dan ayat (4) UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, disebutkan bahwa Sekretariat Jenderal dan Sekretariat Kementerian adalah pembantu pemimpin (Menteri).

Konstitusionalitas pengangkatan Wakil Menteri dapat dipersoalkan, karena Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 hanya menyatakan bahwa Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara, dan tidak mengatur mengenai jabatan Wakil Menteri. Konstitusi hanya memerintahkan kepada pembentuk undang-undang untuk membuat undang-undang yang mengatur tentang pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian, bukan tentang organisasi Kementerian Negara, apalagi membentuk jabatan Wakil Menteri. Jabatan Wakil Menteri tidak dikenal dalam konstitusi, satu-satunya wakil yang tercantum dalam UUD NRI Tahun 1945 hanyalah Wakil Presiden.

Keberadaan Wakil Menteri itu baru ada dalam Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008. Sejalan dengan ketentuan Pasal 10 UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, maka pengaturan lebih lanjut atas ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 dapat dikategorikan sebagai suatu undang-undang yang materi muatannya berisi pengaturan lebih lanjut mengenai ketentuan UUD NRI Tahun 1945.⁵⁷⁷ Sementara keberadaan UU No. 39 Tahun 2008 bukan lagi mengatur lebih lanjut, melainkan membuat norma pengaturan tersendiri yang tidak sejalan dengan Pasal 17 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945, sehingga tidak memenuhi syarat formil pembentukan peraturan perundang-undangan.

Demikian pula halnya ketentuan Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008 juga tidak memenuhi syarat formil, karena menambahkan sesuatu norma baru yang sama sekali tidak diperintahkan oleh norma Undang-Undang Dasar. Hal lain yang juga tidak memenuhi syarat formal adalah Penjelasan Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008 yang menyebutkan: “Yang dimaksud dengan Wakil Menteri adalah pejabat karier dan bukan merupakan anggota Kabinet.” Penjelasan Pasal 10 ini bukan lagi sekedar sebuah tafsir resmi membentuk peraturan perundang-undangan atas norma yang ada di dalam batang tubuh, sebagaimana dikemukakan dalam lampiran II Angka 178 UU No. 12 Tahun 2011, tetapi telah memuat norma tersendiri. Apalagi dikaitkan dengan Angka 177 lampiran tersebut yang secara jelas menyebutkan bahwa “Penjelasan tidak dapat dijadikan dasar hukum untuk membuat peraturan lebih lanjut dan tidak boleh mencantumkan rumusan yang berisikan norma.” Sementara Perpres No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara sebagaimana telah diubah Perpres No. 76 Tahun 2011, justru menjadikan Penjelasan Pasal 10 sebagai sandaran bagi pengaturan Jabatan Wakil Menteri itu. Ketentuan Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008 secara materil juga tidak sejalan

⁵⁷⁷ Lihat Pasal 10 ayat (1) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, Lembaran Negara No. 82 Tahun 2011. Tambahan Lembaran Negara No. 5234 Tahun 2011.

dengan Pasal 17 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang hanya menyebutkan keberadaan Menteri-menteri Negara, dan tidak menyebutkan keberadaan Wakil Menteri.

Meskipun pada akhirnya melalui uji materiil (*judicial review*) di Mahkamah Konstitusi, dan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No. 79/PUU-IX/2011 pada tanggal 19 April 2012 memutuskan, bahwa Penjelasan Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara RI Tahun 2008 No. 166, Tambahan Lembaran Negara RI No. 4916) bertentangan dengan UUD NRI Tahun 1945, dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat.

Untuk menindaklanjuti putusan MK tersebut dan untuk melaksanakan ketentuan Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008, telah dikeluarkan Peraturan Presiden No. 60 Tahun 2012 tentang Wakil Menteri, yang memuat tentang tanggung jawab, ruang lingkup tugas, pengangkatan dan pemberhentian, masa jabatan, keuangan dan fasilitas lainnya. Selain itu, untuk menegaskan bahwa pengangkatan dan pemberhentian Wakil Menteri adalah bagian kewenangan Presiden, maka Presiden mengeluarkan Keputusan Presiden No. 65/M tahun 2012 tentang Perubahan Keputusan Presiden No. 111/M Tahun 2009, Keputusan Presiden No. 3/P Tahun 2010, Keputusan Presiden No. 57/P Tahun 2010 dan Keputusan Presiden No. 159/M Tahun 2011. Dalam keputusan Presiden No. 65/M Tahun 2012 itu juga disebutkan mengenai masa jabatan Wakil Menteri yakni masa jabatannya paling lama sama dengan masa jabatan Presiden.

Dalam UU No. 39 Tahun 2008 juga diatur mengenai persyaratan pengangkatan dan pemberhentian Menteri. Perihal pengangkatan Menteri dalam Pasal 22 disebutkan:

- (1) Menteri diangkat oleh Presiden;
- (2) Untuk dapat diangkat menjadi Menteri, seseorang harus memenuhi persyaratan: a. Warga negara Indonesia; b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; c. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita proklamasi kemerdekaan; d. Sehat jasmani dan rohani; e. Memiliki integritas dan kepribadian yang baik; dan f. Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Demikian pula mengenai pemberhentian Menteri diatur secara tegas dalam Pasal 24 UU No. 39 Tahun 2008, yang berbunyi:

- (1) Menteri berhenti dari jabatannya karena:
 - a. Meninggal dunia; atau
 - b. Berakhir masa jabatannya.
- (2) Menteri diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden karena:
 - a. Mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis;
 - b. Tidak dapat melaksanakan tugas selama 3 (tiga) bulan secara berturut-turut;
 - c. Dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
 - d. Melanggar ketentuan larangan rangkap jabatan; dan
 - e. Alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden.

Pengaturan persyaratan pengangkatan Menteri tidak dimaksudkan untuk membatasi hak Presiden dalam memilih seorang Menteri, sebaliknya menekankan bahwa seorang Menteri yang diangkat memiliki integritas dan kepribadian yang baik. Namun demikian, Presiden diharapkan juga memperhatikan kompetensi dalam bidang tugas kementerian, memiliki pengalaman kepemimpinan, dan sanggup bekerja sama sebagai pembantu Presiden.⁵⁷⁸

Selain mengatur hal-hal tersebut di atas, UU No. 39 Tahun 2008 juga menentukan batas waktu bagi Presiden terpilih untuk membentuk Kabinet paling lama 14 (empat belas) hari kerja, sejak Presiden mengucapkan sumpah/janji pelantikan. Demikian pula dalam rangka melakukan reformasi birokrasi maka jumlah keseluruhan Kementerian ditentukan secara tegas yaitu maksimal 34 (tiga puluh empat) Kementerian. Artinya, jumlah Kementerian tidak dimungkinkan melebihi jumlah tersebut dan diharapkan akan terjadi pengurangan. Sebelum undang-undang tentang Kementerian Negara ini diundangkan, dalam praktik ketatanegaraan berdasarkan konstitusi yang berlaku, jumlah Kementerian hampir selalu berbeda-beda dalam setiap Kabinet, dimulai dari hanya berjumlah belasan hingga pernah mencapai ratusan Kementerian.

Berdasarkan pemahaman tersebut, ternyata UU No. 39 Tahun 2008 disusun sebagai upaya membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien, yang menitikberatkan pada peningkatan pelayanan publik. Oleh karena itu, Menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya, komisaris dan direksi pada perusahaan, dan pimpinan organisasi yang dibiayai dari APBN dan/atau APBD. Bahkan diharapkan seorang Menteri

⁵⁷⁸ Lihat Penjelasan Umum UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

dapat melepaskan tugas dan jabatan-jabatan lainnya termasuk jabatan dalam partai politik. Kesemuanya ini dalam rangka meningkatkan profesionalisme pelaksanaan urusan Kementerian yang lebih fokus kepada tugas pokok dan fungsinya yang lebih bertanggung jawab.⁵⁷⁹

Sepanjang sejarahnya, Kementerian menggunakan nomenklatur yang selalu berubah-ubah. Pada sekitar tahun 1968-1998, nomenklatur yang digunakan adalah “Departemen,” “Kantor Menteri Negara,” dan “Kantor Menteri Koordinator.” Kemudian pada tahun 1998 mulai digunakan istilah “Kementerian Negara” dan “Kementerian Koordinator,” sedangkan istilah “Departemen” tetap dipertahankan. Sejak berlakunya UU No. 39 Tahun 2008 dan Perpres No. 47 tahun 2009, semua nomenklatur Kementerian dikembalikan menjadi “Kementerian” saja, seperti pada masa awal kemerdekaan ketika kabinet presidensial dibentuk untuk pertama kali.

Untuk melaksanakan ketentuan Pasal 11 UU No. 39 Tahun 2008⁵⁸⁰ dan dalam rangka kelancaran penyelenggaraan pemerintahan negara telah diterbitkan Peraturan Presiden (Perpres) No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara. Perpres ini telah mengalami tiga kali perubahan yaitu Perpres No. 77 Tahun 2011 dan yang terakhir Perpres No. 91 Tahun 2011 tentang Perubahan Ketiga Atas Perpres No. 47 tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara. Pembentukan Kementerian dilaksanakan dengan pertimbangan: 1) efisiensi dan efektivitas; 2) cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas; 3) kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas; dan/atau 4) perkembangan lingkungan global.

Apabila dikelompokkan maka Kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang nomenklatur dan ruang lingkungannya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 terdiri atas:

- 1) *Kementerian Dalam Negeri;*
- 2) *Kementerian Luar Negeri;*
- 3) *Kementerian Pertahanan;*
- 4) *Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;*
- 5) *Kementerian Keuangan;*
- 6) *Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral;*
- 7) *Kementerian Perindustrian;*

⁵⁷⁹ Lihat Pasal 23 Dan Penjelasan Umum UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

⁵⁸⁰ Dalam Pasal 11 UU No. 39 Tahun 2008 disebutkan, “Ketentuan lebih lanjut mengenai tugas, fungsi, dan susunan organisasi kementerian diatur dengan Peraturan Presiden,” sedangkan Pasal 16 menyebutkan, “Pembentukan kementerian paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak Presiden mengucapkan sumpah/janji.

- 8) *Kementerian Perdagangan;*
- 9) *Kementerian Pertanian;*
- 10) *Kementerian Kebutuhan;*
- 11) *Kementerian Perhubungan;*
- 12) *Kementerian Kelautan dan Perikanan;*
- 13) *Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi;*
- 14) *Kementerian Pekerjaan Umum;*
- 15) *Kementerian Kesehatan;*
- 16) *Kementerian Pendidikan Nasional;*
- 17) *Kementerian Sosial;*
- 18) *Kementerian Agama;*
- 19) *Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata; dan*
- 20) *Kementerian Komunikasi dan Informatika;*⁵⁸¹

Kementerian tersebut di atas mempunyai tugas membantu Presiden untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan. Dalam melaksanakan tugas tersebut Kementerian menjalankan fungsi yaitu:

- 1) *Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;*
- 2) *Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;*
- 3) *Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya;*
- 4) *Pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah; dan*
- 5) *Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.*

Sedangkan Kementerian Koordinator yang melakukan sinkronisasi dan koordinasi Kementerian terdiri atas:

- 1) *Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan;*
- 2) *Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian; dan*
- 3) *Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat.*

Kementerian Koordinator mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyinkronkan dan mengkoordinasikan perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya. Dalam melaksanakan tugas tersebut Kementerian Koordinator menyelenggarakan fungsi:

- 1) *Sinkronisasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;*
- 2) *Koordinasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya;*
- 3) *Pengendalian penyelenggaraan urusan kementerian;*
- 4) *Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya;*
- 5) *Pengawasan atas pelaksanaan tugasnya; dan*

⁵⁸¹ Lihat Pasal 23 Perpres No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.

6) *Pelaksanaan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden.*⁵⁸²

Sementara Kementerian yang menangani urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintahan terdiri atas:

- 1) *Kementerian Sekretariat Negara;*
- 2) *Kementerian Riset dan Teknologi;*
- 3) *Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah;*
- 4) *Kementerian Lingkungan Hidup;*
- 5) *Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak;*
- 6) *Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi;*
- 7) *Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal;*
- 8) *Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional;*
- 9) *Kementerian Badan Usaha Milik Negara;*
- 10) *Kementerian Perumahan Rakyat; dan*
- 11) *Kementerian Pemuda dan Olah Raga.*

Kementerian-kementerian tersebut mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden dalam menjalankan pemerintahan negara. Dalam melaksanakan tugas ini Kementerian menyelenggarakan fungsi:

- 1) *Perumusan dan penetapan kebijakan di bidangnya;*
- 2) *Koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya;*
- 3) *Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya; dan*
- 4) *Pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya.*

Kementerian yang nomenklaturnya disebutkan secara tegas dalam UUD NRI Tahun 1945 adalah Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Luar Negeri, dan Kementerian Pertahanan. Kementerian ini tidak dapat diubah dan/atau dibubarkan oleh Presiden. Sementara Kementerian yang dapat diubah dan/atau dibubarkan oleh Presiden dengan persetujuan DPR yaitu Kementerian urusan agama, hukum, keuangan, dan keamanan.⁵⁸³ Sedangkan Kementerian yang dapat diubah atau dibubarkan oleh Presiden sebagai akibat pemisahan atau penggabungan Kementerian dengan pertimbangan DPR meliputi: urusan hak asasi manusia, pendidikan, kebudayaan, kesehatan, sosial, ketenagakerjaan, industri, perdagangan, pertambangan, energi, pekerjaan umum, transmigrasi, transportasi, informasi, komunikasi, pertanian, perkebunan, kehutanan, peternakan, kelautan, perikanan, perencanaan

⁵⁸² Lihat Pasal 7 Perpres No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.

⁵⁸³ Lihat Pasal 21 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

pembangunan nasional, aparaturnegara, kesekretariatan negara, badan usaha milik negara, pertanahan, kependudukan, lingkungan hidup, ilmu pengetahuan, teknologi, investasi, koperasi, usaha kecil dan menengah, pariwisata, pemberdayaan perempuan, pemuda, olah raga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal.

Pertimbangan DPR kepada Presiden dalam rangka pengubahan Kabinet diberikan dengan batas waktu paling lama tujuh hari kerja sejak surat Presiden tentang pembentukan Kabinet diterima. Apabila dalam waktu tujuh hari kerja DPR belum menyampaikan pertimbangannya, maka DPR dianggap sudah memberikan pertimbangan.⁵⁸⁴

Mengenai pengubahan Kementerian dilakukan oleh Presiden dengan mempertimbangkan:

- 1) *Efisiensi dan efektivitas;*
- 2) *Perubahan dan/atau perkembangan tugas dan fungsi;*
- 3) *Cakupan tugas dan proporsionalitas beban tugas;*
- 4) *Kesinambungan, keserasian, dan keterpaduan pelaksanaan tugas;*
- 5) *Peningkatan kinerja dan beban kerja pemerintah;*
- 6) *Kebutuhan penanganan urusan tertentu dalam pemerintahan secara mandiri dan kebutuhan penyesuaian peristilahan yang berkembang.*⁵⁸⁵

Selain mengatur hal-hal tersebut di atas, Undang-Undang Kementerian Negara juga mengatur mengenai hubungan Kementerian dengan pemerintah daerah. Dalam ketentuan Pasal 26 UU No. 39 Tahun 2008 disebutkan: “Hubungan antara kementerian dan pemerintah daerah dilaksanakan dalam kerangka sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan memperhatikan prinsip-prinsip penyelenggaraan otonomi daerah sesuai peraturan perundang-undangan.” Ketentuan ini menunjukkan, bahwa untuk memahami relasi Kementerian dengan pemerintah daerah dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia ditentukan oleh prinsip negara kesatuan dan prinsip otonomi daerah.

Dalam Pasal 1 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 disebutkan: “Negara Indonesia ialah Negara Kesatuan yang berbentuk Republik.” Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara kesatuan dengan sistem desentralisasi, yang melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada pemerintah daerah otonom. Kemudian dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah disebutkan, bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah provinsi dan daerah provinsi dibagi atas daerah

⁵⁸⁴ Lihat ketentuan Pasal 19 UU No. 39 Tahun 2008.

⁵⁸⁵ *Ibid.*, Pasal.

kabupaten/kota. Daerah provinsi, selain sebagai daerah otonom juga sebagai daerah administratif, begitu juga dengan daerah kabupaten/kota. Menurut Jimly Asshiddiqie, penggunaan istilah “dibagi atas” dalam ketentuan ini dimaksudkan untuk menegaskan bahwa hubungan antara pemerintah pusat dan daerah bersifat hierarkis dan vertikal.⁵⁸⁶ Atau ada juga yang menyebut hubungan antara pemerintah pusat dengan provinsi dan/atau kabupaten/kota adalah subordinat dan dependen.⁵⁸⁷

Berdasarkan ketentuan tersebut ditemukan adanya distribusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah provinsi, dan dari provinsi dibagi ke pemerintah daerah kabupaten/kota. Konstruksi distribusi kekuasaan semacam ini mengandung pemahaman bahwa, kekuasaan berada pada pemerintahan pusat, yang kemudian dibagi kepada pemerintahan daerah melalui otonomi daerah dan tugas pembantuan. Pelaksanaan kebijakan pemerintahan daerah tetap berada dalam bingkai negara kesatuan, dan pelaksanaan otonomi daerah tidak sebebas-bebasnya, melainkan juga menyesuaikan dengan program kebijakan dari pemerintah pusat. Pemahaman ini menunjukkan relasi yang kuat antara pemerintah pusat dengan pemerintahan daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar. Kekuasaan pemerintahan yang dipegang oleh Presiden, diuraikan dalam berbagai urusan pemerintahan. Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, Presiden dibantu Menteri yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Selain itu, Presiden juga dibantu oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota. Penyelenggaraan urusan pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Dalam Ketentuan Umum Pasal 1 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah ditegaskan:

“Desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan asas otonomi; sedangkan dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah Pusat kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada Gubernur dan

⁵⁸⁶ Jimly Asshiddiqie (10), *Op.cit.*, hlm. 21.

⁵⁸⁷ Yusdiyanto, *Telaah Hukum Hubungan Kewenangan Pusat-Daerah Menurut UU No. 23 Tahun 2014* (Jakarta: Makalah Dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-6, 2-4 September 2019), hlm. 7.

Bupati/Wali Kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum; dan tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah Provinsi kepada Daerah Kabupaten/Kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah Provinsi.”⁵⁸⁸

Dalam konteks penyelenggaraan desentralisasi ditemukan istilah daerah otonom dan asas otonom. Daerah otonomi adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah yang berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem NKRI, sedangkan asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem NKRI.

Lebih lanjut dalam Pasal 9 UU No. 23 Tahun 2014 ditegaskan mengenai klasifikasi urusan pemerintahan, yaitu: urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan *konkuren*, dan urusan pemerintahan umum. Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedangkan urusan pemerintahan *konkuren* atau bersama adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan *konkuren* yang diserahkan kepada daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Sementara urusan pemerintahan umum merupakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Pemerintah daerah sesuai dengan prinsip negara kesatuan merupakan bagian dari sistem pemerintahan nasional, yang dipimpin oleh kepala daerah untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi wewenang daerah otonom yang diberikan oleh pemerintah pusat melalui undang-undang. Hal ini berarti, bahwa Menteri dan kepala daerah atau Gubernur adalah sama-sama pejabat negara yang mempunyai tugas melaksanakan urusan pemerintahan, yang pada dasarnya merupakan milik pemerintah pusat atau kekuasaan Presiden. Oleh karena itu, Menteri dan kepala daerah harus mempunyai hubungan yang serasi atau harmonis, sesuai dengan salah satu tujuan otonomi daerah yaitu untuk menciptakan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia.

⁵⁸⁸ Lihat Ketentuan Umum Pasal 1 UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dengan demikian, dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia hubungan antara Menteri dengan kepala daerah dalam era otonomi daerah tidak boleh semata-mata hanya atas dasar hubungan atasan-bawahan, akan tetapi Menteri harus pula memberlakukan kepala daerah sebagai mitra dalam melaksanakan urusan pemerintahan demi tercapainya tujuan negara yakni masyarakat sejahtera, adil dan makmur. Sebaliknya, walaupun kepala daerah dipilih langsung oleh rakyat dalam pemilu dan memiliki legitimasi yang kuat, harus pula menyadari bahwa pemerintahan daerah yang dipimpin oleh kepala daerah atau Gubernur adalah sub sistem atau bagian dari sistem pemerintahan nasional, yang pertanggungjawaban akhir ada pada Presiden.

Menurut Otong Rosadi, pengaturan hubungan kementerian dengan pemerintah daerah memang tidak secara tegas diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Namun diatur dalam Pasal 26 UU No. 39 Tahun 2008 dan dibanyak pasal dan bab dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang pemerintahan Daerah.⁵⁸⁹ Ketentuan yang mengatur hubungan Kementerian dengan pemerintah daerah dalam UU No. 23 tahun 2014 meneguhkan pandangan bahwa UU No. 23 Tahun 2014 lebih cenderung sentralistis.⁵⁹⁰ Dengan dalih “pemberian otonomi yang seluas-luasnya kepada daerah dilaksanakan berdasarkan prinsip negara kesatuan.” Dalam negara kesatuan kedaulatan hanya ada pada pemerintahan nasional, dan tidak ada kedaulatan pada daerah. UU No. 23 Tahun 2014 menganut konsepsi dan norma yang membuat kembali “memudarnya” atau “surutnya” penyelenggaraan otonomi daerah, dan hal ini tentu saja tidak sesuai dengan beberapa prinsip dalam Pasal 18, Pasal 18A dan Pasal 18B, terutama semangat yang diamanahkan Pasal 18 ayat (5) UUD NRI Tahun 1945:”Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat.

⁵⁸⁹ Otong Rosadi, *Konstitusionalitas Hubungan Kementerian Dengan Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Makalah Dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara, 2-4 September 2019), hlm. 10. Hubungan pusat dan daerah setidaknya dapat dibagi atas tiga yaitu hubungan kewenangan, keuangan, dan pengawasan. Menteri adalah bagian integral dari pemerintah pusat yang juga mempengaruhi hubungan ini. Pada tataran empirisnya, hubungan ini senantiasa berkembang seiring dengan perkembangan konsep dan kebutuhan pemerintahan. Sifat hubungan antara pusat dan daerah tidak lagi sebatas hubungan vertikal atau subordinasi tetapi mengarah ke *partnership*. Abd. Rais Asmar, *Hubungan Komposisi Kementerian Negara dan Urusan Pemerintahan Daerah* (Jakarta: Makalah Dalam Konferensi Nasional Hukum Tata Negara ke-6, 2-4 September 2019), hlm. 6.

⁵⁹⁰ Otong Rosadi, *Loc.cit.*

4.2 EKSISTENSI MENTERI NEGARA DALAM PENYELENGGARAAN PEMERINTAHAN NEGARA BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945

Sebagaimana telah dikemukakan pada bagian sebelumnya bahwa Kabinet pertama setelah ditetapkannya UUD 1945 sebagai hukum dasar tertulis tertinggi yang berlaku bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah Kabinet Presidensial yang dipimpin oleh Presiden Soekarno. Sesuai dengan ketentuan Pasal 17 UUD 1945 bahwa menteri-menteri negara adalah Pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan serta bertanggung jawab kepada Presiden. Pembentukan Kabinet Presidensial tersebut masih sangat sederhana tanpa dicampuri atau dipengaruhi oleh partai politik. Kabinet ini terdiri atas Kementerian yang dipimpin oleh Menteri yang mempunyai portofolio, dan Menteri Negara tanpa portofolio.

Akan tetapi dalam perjalanannya keberadaan Kabinet Presidensial mengalami perubahan menjadi Kabinet Parlemitter, berdasarkan Maklumat Pemerintah tanggal 14 November 1945. Melalui Maklumat ini kedudukan para Menteri yang semula sebagai pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden serta bertanggung jawab kepada Presiden, berubah menjadi Kabinet Parlemitter yang dipimpin oleh Perdana Menteri dan bertanggung jawab kepada parlemen yakni BP-KNIP dalam kedudukannya sebagai DPR. Praktik Kabinet Parlemitter dimulai sejak terbentuknya Kabinet Syahrir I sampai kembali ke Kabinet Presidensial yang dipimpin oleh Wakil Presiden Moh. Hatta.

Dalam periode 1945-1949 berdasarkan UUD 1945, Pembentukan Kabinet sangat dipengaruhi oleh partai-partai politik, kecuali Kabinet Presidensial pertama yang dipimpin oleh Presiden Soekarno. Eksistensi partai-partai politik diakui melalui Maklumat Pemerintah tanggal 3 November 1945. Sejak saat itu, partai politik mengalami perkembangan dan mempunyai pengaruh yang cukup besar dalam setiap pembentukan Kabinet. Dari berbagai rangkaian Kabinet yang pernah dibentuk semasa berlakunya UUD 1945, ternyata bisa berbentuk Kabinet Parlemitter yang dipimpin oleh partai politik dengan koalisi dan oposisi, juga dapat berbentuk Kabinet Presidensial yang dipimpin oleh Wakil Presiden yang tidak berpartai, namun didukung oleh Menteri-menteri yang berasal dari partai politik. Praktik ketatanegaraan ini menunjukkan, bahwa, dalam suasana UUD 1945 yang menganut sistem presidensial, ternyata bisa juga diterapkan sistem parlemitter yang bertolak belakang dari prinsip sistem presidensial, tanpa mengubah UUD 1945.

Demikian pula kehadiran dan dukungan partai politik dalam suatu Kabinet Presidensial bukanlah hal yang tidak boleh atau asing, melainkan pernah dipraktikkan oleh pemerintah di dalam UUD 1945.⁵⁹¹

Setelah diselingi dengan berlakunya Konstitusi RIS 1949 dan UUDS 1950, kemudian UUD 1945 diberlakukan kembali melalui Dekrit Presiden 5 Juli 1945. Kabinet yang pertama dibentuk setelah kembali ke UUD 1945 adalah Kabinet Kerja yang dipimpin oleh Soekarno sebagai Presiden, yang juga bertindak sebagai Perdana Menteri. Dalam Kabinet ini terdapat klasifikasi Menteri dengan sebutan Menteri Kabinet Inti yang terdiri atas: Menteri Keamanan-Pertahanan, Menteri Keuangan, Menteri Produksi, Menteri Pembangunan, Menteri Kesejahteraan Rakyat, Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah, Menteri Kultural. Ada pula Menteri Negara *ex-officio* bukan anggota Kabinet Inti, antara lain diisi oleh semua Kepala Staf Angkatan termasuk Kepolisian, Jaksa Agung, Wakil Ketua DPA, dan Ketua Perancang Nasional, serta adanya jabatan Menteri Muda. Salah satu di antara praktik penyelenggaraan pemerintahan yang dianggap menyimpang atau tidak sesuai dengan makna dan jiwa yang terkandung dalam UUD 1945 adalah pemberian status Menteri Koordinator kepada Ketua/Wakil Ketua Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara.

Kabinet Kerja tersebut tidak mencerminkan unsur partai politik atau peran partai politik tidak lagi menonjol. Bahkan, sejak pemikiran politik Presiden Soekarno diikuti oleh semua kekuatan politik yang ada untuk menyederhanakan partai-partai politik menjadi kekuatan politik Nasional, Agama dan Komunis (Nasakom). Susunan Kabinet hampir setiap tahun mengalami perombakan (*reshuffle*), mulai dari Kabinet Kerja sampai Kabinet Dwikora. Kemudian menjelang kejatuhannya Presiden Soekarno menyempurnakan Kabinet Dwikora dengan menambah para Deputy Menteri, sehingga Kabinet Dwikora yang disempurnakan disebut Kabinet 100 Menteri.

Rangkaian perubahan Kabinet yang dipimpin oleh Presiden Soekarno tersebut menggambarkan, bahwa Kabinet Presidensial yang dianggap mampu menciptakan suatu pemerintahan yang demokratis dan stabil jika dibandingkan dengan Kabinet Parlemen, ternyata semasa pemerintahan demokrasi terpimpin tidak terwujud. Bahkan dalam beberapa kali perubahan Kabinet, dan dalam setiap perubahan Kabinet selalu ada penambahan anggota Kabinet dan penambahan Departemen.

⁵⁹¹ Miftah Thoha (1), *Op.cit.*, hlm. 20-21.

Sepanjang Kabinet Dwikora yang berada di bawah kendali Presiden Soekarno, telah terjadi berbagai peristiwa dalam rangka menjatuhkan pemerintahan. Salah satu di antaranya adalah peristiwa pemberontakan G-30-S/PKI tahun 1965, sebagai upaya merebut kekuasaan pemerintahan dari Presiden yang dilakukan oleh PKI. Karena peristiwa itu muncul reaksi masyarakat berupa Tiga Tuntutan Hatinurani Rakyat (Tritura) yang salah satu isinya adalah pembubaran PKI. Akibat dari berbagai peristiwa tersebut dan untuk meluruskan kembali pelaksanaan UUD 1945, maka Presiden Soekarno mengeluarkan Surat Perintah 11 Maret 1966, yang kemudian dikenal dengan sebutan “Supersemar.” Supersemar ini ditujukan kepada Letnan Jenderal Soeharto, yang pada masa Kabinet Dwikora menjabat sebagai Menteri/Panglima Angkatan Darat. Berdasarkan Supersemar, Soeharto mengendalikan pemerintahan dan menata kehidupan ketatanegaraan atas dasar negara hukum yang demokratis dan terselenggaranya pemerintahan sesuai dengan ketentuan UUD 1945. Supersemar dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dapat dianggap dan dinyatakan sebagai awal lahirnya pemerintahan orde baru yang dipimpin oleh Soeharto sebagai Presiden, untuk menggantikan pemerintahan orde lama.

Secara historis dalam suasana orde lama, hubungan eksekutif dengan legislatif sangat didominasi oleh eksekutif, ketika Presiden Soekarno mulai melaksanakan demokrasi terpimpin. Konsep demokrasi inilah yang mendorong Presiden menjadi pemimpin yang otoriter dan menggunakan seluruh kekuasaannya menciptakan sebuah rezim yang bertolak belakang dengan demokrasi parlementer. Presiden Soekarno mengangkat dirinya sebagai Perdana Menteri dan menyusun Kabinet. Selain itu Presiden membentuk parlemen yang disebut DPR Gotong-Royong (DPR-GR), di mana kebanyakan anggotanya merupakan hasil penunjukannya sendiri. Sebagai institusi yang dikendalikan oleh Presiden, DPR-GR tidak dapat menjalankan fungsinya dengan baik, sehingga keberadaan parlemen hanya sekedar pemberi legitimasi bagi keabsahan kekuasaan eksekutif. Demikian pula keberadaan partai politik selama masa kepemimpinan Presiden Soekarno, bukan karena kepentingan pemilu, melainkan untuk mendukung piramida kekuasaan yang dikendalikan oleh Presiden Soekarno dengan menyeimbangkan dua kekuatan yang sangat besar pengaruhnya dan tidak pernah sejalan yaitu Partai Komunis Indonesia (PKI) dan Tentara Nasional Indonesia (TNI).

Dalam rangka menjalankan pemerintahan dibentuk Kabinet Amanat Penderitaan Rakyat (Ampera). Dalam Kabinet Ampera terdapat tiga unsur, yaitu: unsur pimpinan dipegang oleh Presiden Soekarno, unsur pembantu

pimpinan dijabat oleh Presidium, dan unsur anggota-anggota Kabinet dijabat oleh para Menteri. Dalam Kabinet ini pimpinan Kabinet masih dijabat oleh Presiden Soekarno, sedangkan pada Kabinet Ampera yang disempurnakan, langsung dijabat oleh Jenderal Soeharto. Setelah Kabinet ini selesai menjalankan tugasnya, kemudian dibentuk Kabinet Pembangunan I yang dipimpin oleh Presiden Soeharto. Setelah Soeharto ditetapkan sebagai Presiden dan pemilihan umum dilakukan setiap 5 (lima) tahun sekali, Soeharto selalu dikukuhkan sebagai Presiden selama tujuh periode, sejak Kabinet pembangunan I sampai Kabinet pembangunan VII. Dalam setiap pembentukan Kabinet selalu dihubungkan dengan tugas-tugas pokok Kabinet yang ditetapkan oleh Presiden.

Dalam masa pemerintahan orde baru, Presiden Soeharto (1966-1998) mengendalikan seluruh kekuasaan pemerintahan, berupa rekrutmen jabatan politik, birokrasi, dan pemilihan ketua partai politik. Presiden merestrukturisasi sistem multi partai pada masa pemerintahan parlementer menjadi tiga partai yaitu: Golongan Karya (Golkar), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), dan Partai Demokrasi Indonesia (PDI). Kemudian menciptakan mekanisme yang menempatkan DPR di bawah kendalinya, sehingga berada dalam kontrol Presiden melalui mekanisme institusional.

Setelah mengalami berbagai gejolak ketatanegaraan dan adanya tuntutan reformasi, akhirnya Presiden Soeharto yang diangkat kembali menjadi Presiden (Kabinet Pembangunan VII) berdasarkan Tap. MPR No. IV/MPR/1998 tidak dapat menyelesaikan masa jabatannya selama lima tahun (seharusnya sampai tahun 2003), karena pada tanggal 21 Mei 1998 Soeharto mengundurkan diri atau berhenti sebagai Presiden, dan kedudukannya digantikan oleh B.J. Habibie yang sebelumnya menjabat sebagai Wakil Presiden. Mundurnya Soeharto sebagai Presiden tidak terlepas dari tuntutan reformasi yang dilakukan oleh para mahasiswa, pelajar dan warga masyarakat di tengah krisis ekonomi dan moneter yang melanda seluruh tanah air. Runtuhnya rezim orde baru yang dipimpin oleh Presiden Soeharto, dianggap sebagai awal lahirnya era reformasi yaitu suatu masa yang menjanjikan harapan baru dalam kehidupan berbangsa dan bernegara Indonesia yang lebih baik. Harapan ini merupakan suatu kewajaran, mengingat selama ini sistem politik yang dipraktikkan orde baru dinilai tidak berhasil dalam menciptakan tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang memenuhi ciri suatu negara yang demokratis, *egaliter*, membebaskan, dan memberikan ruang gerak bagi setiap warga negara.

Dalam rangka menjalankan pemerintahan Presiden Habibie membentuk Kabinet Reformasi Pembangunan dengan tugas utama adalah menyiapkan

proses reformasi di bidang politik, hukum, dan ekonomi. Masa Kabinet Reformasi Pembangunan yang dipimpin oleh Presiden Habibie ini dinamakan sebagai pemerintahan transisi. Pemerintahan transisi dapat dipahami dalam dua pengertian yaitu, pertama, merujuk “pemerintahan sementara” yang masa jabatannya dibatasi sampai terbentuknya pemerintahan baru hasil pemilu. Kedua, pemerintahan transisi merupakan pemerintahan yang otoriter dan sentralistik menjadi pemerintahan yang desentralistik dan demokratis.⁵⁹²

Pengangkatan Habibie menjadi Presiden untuk menggantikan Presiden Soeharto bukan tanpa perlawanan, bahkan menimbulkan polemik ketatanegaraan yang cukup mendalam. Polemik itu berkisar pada dua isu pokok, yaitu legitimasi Habibie menggantikan Soeharto, dan pengangkatan sumpah Habibie sebagai Presiden yang hanya dilakukan di Istana Negara.⁵⁹³ Secara politik, pengangkatan itu tentunya dapat dipersoalkan karena Habibie dianggap sebagai anak didik yang loyal dan setia kepada Soeharto. Namun, secara hukum (*constitutional law*), mempersoalkan legitimasi pergantian itu dapat dikatakan tidak mempunyai dasar yang kuat, karena Pasal 8 UUD 1945 mengamanatkan bahwa jika Presiden mangkat, berhenti atau tidak dapat melakukan kewajibannya, maka kedudukannya akan digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya. Artinya, dengan terpenuhinya klausul Pasal 8 UUD 1945, siapa saja yang menjadi Wakil Presiden maka secara otomatis akan menggantikan Presiden yang berhenti dalam masa jabatannya.

Demikian pula masalah pengambilan sumpah Habibie menjadi Presiden di hadapan Mahkamah Agung (MA) bertempat di Istana Negara, perlu diluruskan agar tidak menimbulkan polemik. Walaupun UUD 1945 tidak

⁵⁹² Dikutip dari I Gede Yusa, *Op.cit.*, hlm. 75.

⁵⁹³ Saldi Isra, *Op.cit.*, hlm. 150. Menurut Hamka Hendra Noer, bahwa setidaknya terdapat tiga pandangan mengenai perpindahan kekuasaan dari Soeharto kepada Habibie. Selain terdapat kelompok yang mendukung pelantikan Habibie sebagai Presiden adalah sah, namun ada juga yang menganggap tidak sah. Argumentasi pandangan ini adalah karena sosok Habibie yang tidak dapat dipisahkan dari Soeharto. Justru itulah, naiknya Habibie dianggap sebagai kelanjutan kekuasaan Soeharto. Malah Leo Agustino menyebut pergantian ini sebagai *change without change* atau perubahan tanpa perubahan karena Habibie dilihat sebagai pemimpin yang tidak dapat menghilangkan peran Soeharto. Soeharto terus berkuasa dibalik layar dan Habibie digunakan sebagai bonekanya. Berdasarkan hal-hal tersebut, kelompok ini menolak Habibie, sekaligus mengusulkan pendirian sebuah lembaga yang mewakili kelompok masyarakat Indonesia yang dinamakan Dewan Nasional, Komite Rakyat Indonesia (KRI), Presidium Nasional atau yang sama tujuannya sebagai pemegang kekuasaan transisi (sementara). Sementara itu, kelompok lainnya coba mengambil jalan tengah yaitu menerima kekuasaan Habibie dengan catatan hanya sebagai pemegang otoritas transisi yang bertugas menyiapkan pelaksanaan pemilu yang demokratis. Kelompok ini tidak pro Habibie, tetapi mereka tidak melihat adanya keuntungan jika jalan keluarnya adalah jalan keluar yang diajukan oleh kelompok kedua. Pemimpin yang termasuk dalam kelompok ini adalah tokoh-tokoh sipil moderat, yang semasa reformasi berlangsung dikenal sebagai kelompok Cianjur. Mereka adalah Abdurrahman Wahid (Gus Dur), Megawati Soekarnoputri, Nurcholis Majid (Cak Nur), dan Sri Sultan Hamengkubuwono Hamka Hendra Noer, *Ketidaknetralan Birokrasi Indonesia (Studi Zaman Orde Baru Sampai Orde Reformasi)* (Jakarta: Gramedia, 2014), hlm. 199-200.

mengatur tata cara pengambilan sumpah Wakil Presiden menjadi Presiden, dasar hukum proses peralihan seperti peristiwa 21 Mei 1988 itu dapat dibaca dalam Tap. MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Berhalangan. Dalam Pasal 2 Ketetapan MPR tersebut dinyatakan:

- (1) *Dalam hal Presiden berhalangan tetap, maka ia diganti oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya;*
- (2) *Wakil Presiden sebelum memegang masa jabatannya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) pasal ini, bersumpah atau berjanji di hadapan DPR; dan*
- (3) *Apabila DPR untuk maksud tersebut pada ayat (2) pasal ini tidak mungkin mengadakan rapat, maka Wakil Presiden bersumpah atau berjanji di hadapan Mahkamah Agung.⁵⁹⁴*

Berdasarkan ketentuan tersebut, dalam keadaan normal, pengambilan sumpah Habibie menjadi Presiden seharusnya dilakukan di hadapan DPR. Namun, karena mahasiswa dan para demonstran sedang menduduki gedung DPR/MPR, maka tidak mungkin mengadakan rapat atau sidang DPR. Oleh karena itu, digunakan klausul dalam Pasal 2 ayat (3) Tap. MPR No. VII/MPR/1973, yaitu pengambilan sumpah Wakil Presiden dilakukan di hadapan MA. Apalagi, tempat pengambilan sumpah tidak diprasyarkan secara spesifik. Jadi, pengambilan sumpah Wakil Presiden menjadi Presiden di hadapan MA dilakukan di Istana Negara adalah sah secara hukum dan konstitusi.

Secara konstitusional berdasarkan ketentuan Pasal 8 UUD 1945, B.J. Habibie seharusnya menjadi Presiden sampai masa jabatan Presiden Soeharto berakhir, yaitu pada tahun 2003.⁵⁹⁵ Namun, ternyata Presiden B.J. Habibie mengambil keputusan dramatis dan radikal, yakni memutuskan untuk menyelenggarakan pemilu yang dipercepat menjadi tahun 1999. Percepatan pemilu tersebut dilakukan sebagai solusi konstitusional dan demokratis dalam menghadapi situasi dan kondisi politik nasional yang bergejolak setelah

⁵⁹⁴ *Ibid.*

⁵⁹⁵ Terkait pergantian Presiden dari Soeharto kepada B.J. Habibie, Soewoto mencermati adanya dua hal penting dari aspek hukum tata negara. *Pertama*, pengganti Presiden yang mangkat, berhenti atau tidak dapat menjalankan kekuasaannya adalah Wakil Presiden, sehingga tidak perlu dilakukan pemilihan oleh MPR. Diperlukan tindakan administratif pengangkatan oleh MPR harus tetap ada. Karena menurut Pasal 6 ayat (2) UUD 1945 dinyatakan bahwa Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh MPR, maka pemberhentian Soeharto dan pengangkatan Habibie semestinya tetap dilakukan oleh MPR; *Kedua*, masa jabatan Presiden pengganti akan habis, sampai habis masa jabatan Presiden yang diganti seharusnya berakhir. Dalam era transisi kepastian hukum sangat tidak menentu, sehingga ketentuan UUD 1945 yang mengatur masa jabatan Presiden pengganti tidak diberlakukan. Dikutip dari Sulardi, *Op.cit.*, hlm. 77.

masyarakat lepas dari belenggu pemerintahan orde baru yang represif dan militeristik.

Selain itu, kebijakan Presiden tersebut juga berdasarkan desakan dan tekanan dari berbagai kelompok masyarakat yang menghendaki supaya dilakukan pemilu dipercepat untuk mendapatkan anggota lembaga perwakilan yang lebih *legitimate*, karena dihasilkan dari pemilu yang demokratis. Para anggota DPR hasil pemilu tahun 1977 dan para anggota MPR periode itu dipandang kurang memiliki legitimasi kuat, karena dianggap sebagai produk pemilu yang masih banyak diwarnai kecurangan, tekanan, dan paksaan kepada pemilih. Demikian pula penyelenggaraan pemilu dianggap belum mampu bersikap independen dan imparial dari penguasa pada saat itu.

Meskipun Presiden Habibie dianggap sebagai kelanjutan dari rezim Soeharto, tetapi dalam menjalankan pemerintahan berbeda dengan pendahulunya. Hal ini tampak ketika Kabinet Reformasi Pembangunan yang dibentuk oleh Presiden Habibie tidak menggambarkan Kabinet keluarga dan kroni seperti yang terlihat pada Kabinet hasil pemilu tahun 1977. Kabinet Habibie terdiri atas para teknokrat, perwira tinggi Tentara Nasional Indonesia dan unsur partai politik. Anggota Kabinet yang berasal dari elemen partai politik, Presiden Habibie tidak hanya meletakkan tanggung jawab pemerintahan kepada satu partai politik semata (seperti masa orde baru), tetapi sudah mulai melibatkan tokoh-tokoh dari partai politik yang lain, seperti Bambang Subianto dari PAN (Menteri Keuangan), Adi Sasono dari Golkar (Menteri Koperasi, Pengusaha Kecil dan Menengah), A.M. Saefuddin dari PPP (Menteri Negara Pangan dan Hortikultural) dan beberapa nama lainnya. Para teknokrat yang dilibatkan dalam Kabinet ialah Kuntoro Mangkusubroto (Menteri Pertambangan dan Energi), Rachmadi Bambang Sumadijo (Menteri Pekerjaan Umum), Juwono Sudarsono (Menteri Pertahanan) dan beberapa nama lainnya.⁵⁹⁶ Semua ini bertujuan untuk meredam pandangan sebagian masyarakat yang menganggap bahwa Kabinet Habibie adalah Kabinet kroni seperti disusun Presiden Soeharto sebelum meletakkan jabatan.

Di era pemerintahannya yang berlangsung sejak 21 Mei 1998 sampai 19 Oktober 1999 atau sejak dilantiknya Abdurrahman Wahid menjadi Presiden, Presiden Habibie berhasil meletakkan landasan penyelenggaraan pemerintahan yang kuat bagi bangsa Indonesia, termasuk melaksanakan pemilu pada tahun 1999 secara damai dan demokratis. Bahkan pemilihan umum tidak lagi dilaksanakan oleh Lembaga Pemilihan Umum (LPU) yang dikendalikan oleh

⁵⁹⁶ Hamka Hendra, *Op.cit.*, hlm. 200.

pemerintah melalui Departemen Dalam Negeri, tetapi oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU) yang bersifat mandiri dan independen.

Demikian pula ruang kebebasan berserikat dan berkumpul yang demikian terbuka pasca reformasi tahun 1999, termanifestasikan dengan baik di bawah UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik. Hal tersebut diapresiasi oleh masyarakat sebagai peluang untuk ikut terlibat dalam proses politik nasional. Bentuk apresiasi masyarakat diwujudkan melalui pendirian partai-partai politik. Jika pada masa orde baru terjadi pengkerdilan partai politik, maka pada masa era reformasi partai politik kembali tumbuh dan berkembang sebagai instrumen demokrasi.⁵⁹⁷ Euforia politik ditandai dengan munculnya berbagai partai politik sebagai peserta pemilu. Tidak heran jika menjelang pemilu tahun 1999, tercatat ada 141 partai politik, dan sebanyak 48 partai politik yang berhasil lolos verifikasi untuk menjadi peserta kontestan pemilu yang dilaksanakan pada tanggal 7 Juni 1999. Dari 48 partai politik yang ikut bersaing hanya 21 partai politik yang berhasil memperoleh kursi di DPR,⁵⁹⁸ dan terdapat lima besar partai politik di DPR yaitu Partai Demokrasi Indonesia Perjuangan (PDI-P) sebanyak 153 kursi, Golongan Karya (Golkar) sebanyak 120 kursi, Partai Persatuan Pembangunan (PPP) sebanyak 58 kursi, Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) sebanyak 51 kursi, dan Partai Amanat Nasional (PAN) sebanyak 34 kursi.⁵⁹⁹ Dari komposisi perolehan kursi di DPR tersebut menunjukkan, bahwa tidak ada satu partai politik pun yang mampu menguasai mayoritas suara di DPR.

Pada era pemerintahan Presiden Habibie pula dimulai penataan hukum, berupa pembentukan dan pencabutan beberapa peraturan perundang-undangan yang dianggap menghambat proses demokrasi,⁶⁰⁰ serta adanya

⁵⁹⁷ Pada pemilu tahun 1971 diikuti 9 (sembilan) parpol dan Golkar. Pada tahun 1973 terjadi peleburan atau fusi parpol. Melalui UU No. 3 Tahun 1973 pemerintahan menyederhanakan jumlah parpol dengan kebijakan fusi. Empat parpol Islam yaitu NU, Parmusi, Partai Serikat Islam, dan Perti bergabung menjadi Partai Persatuan Pembangunan (PPP). Lima parpol lainnya, yaitu PNI, Partai Kristen Indonesia, Partai Katolik, Partai Murba, dan IPKI bergabung menjadi Partai Demokrasi Indonesia (PDI), sehingga pada tahun 1977 hanya ada 3 (tiga) organisasi politik, yaitu PPP, PDI, dan Golkar dan hal ini terus bertahan sampai tahun 1997. Dilihat dari jumlah partainya, kita bisa menggolongkan sistem kepartaian pada masa orde baru ini ke dalam sistem partai tunggal otoriter, karena pada masa ini terdapat lebih dari satu partai akan tetapi terdapat satu partai besar yang digunakan oleh penguasa untuk memobilisasi masyarakat dan mengesahkan kekuasaannya, sedangkan partai lain kurang dapat menampilkan diri karena dibatasi gerakannya oleh penguasa. Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Op.cit.*, hlm. 98.

⁵⁹⁸ *Ibid.*, hlm. 100 dan 102.

⁵⁹⁹ Patrialis Akbar (1), *Op.cit.*, hlm. 158.

⁶⁰⁰ Adapun peraturan perundangan yang mengalami perubahan atau penggantian bahkan pencabutan antara lain: ketetapan MPR No. IV/MPR/1983 tentang Referendum, UU No. 5 Tahun 1985 tentang Referendum, dalam bidang politik dikeluarkan undang-undang yang menggantikan undang-undang sebelumnya, yaitu: UU No. 2 Tahun 1999 tentang Partai Politik, UU No. 3 Tahun 1999 tentang Pemilu dan UU No. 4 Tahun 1999 tentang Susduk MPR, DPR dan DPRD. Dengan keluarnya undang-undang tersebut, maka terdapat sejumlah perubahan, yakni: *Pertama*, dari sistem politik kepartaian, di mana jumlah parpol yang ikut pemilu tidak lagi terbatas PDI, PPP dan Golkar, tetapi multi partai; *Kedua*,

gagasan perubahan terhadap UUD 1945. Gagasan perubahan UUD 1945 menjadi kenyataan setelah terbentuknya MPR hasil pemilu 1999, yang kemudian melakukan perubahan pertama terhadap UUD 1945. Prestasi ini dianggap sebagai lompatan besar dalam kehidupan demokrasi dan hukum di Indonesia, mengingat selama era pemerintahan orde baru merencanakan atau membicarakan, apalagi melaksanakan perubahan terhadap UUD 1945 merupakan hal yang tabu, dan bahkan dianggap sebagai upaya mengganggu keutuhan bangsa dan negara kesatuan Republik Indonesia.

Tuntutan perubahan Undang-Undang Dasar 1945 yang bergulir pada masa reformasi sebenarnya bukan merupakan sesuatu hal baru. Secara konstitusional menurut Pasal 37 UUD 1945, perubahan Undang-Undang Dasar dilakukan oleh MPR sebagai lembaga penjelmaan kedaulatan rakyat, dengan syarat-syarat yang telah ditentukan.⁶⁰¹ Dilihat dari alasan praktis politis sehingga UUD 1945 perlu disempurnakan dalam rangka reformasi hukum, bahwa secara sadar atau tidak, secara langsung atau tidak, dalam praktik UUD 1945 sudah beberapa kali mengalami perubahan dan/atau penambahan yang menyimpang dari teks aslinya baik di masa tahun 1945-1949 maupun tahun 1959-1998.⁶⁰²

Meskipun Kabinet Reformasi Pembangunan yang dipimpin oleh Presiden Habibie telah berhasil meletakkan fondasi penyelenggaraan negara yang lebih demokratis dan transparan, tetapi kenyataan menunjukkan Habibie harus berhenti sebagai Presiden. Di tengah situasi politik yang tegang penuh aksi unjuk rasa dan sebagian anarkis, dan situasi keamanan yang labil, karena dalam tahap euforia politik era reformasi, pertanggungjawaban Presiden Habibie ditolak oleh MPR melalui Tap. MPR No. III/MPR 1999 tanggal 19 Oktober

diakhirinya peran Militer secara bertahap di MPR; *Ketiga*, asas tunggal Pancasila dalam parpol tidak lagi berlaku. Masing-masing parpol bebas menentukan asas yang dipakai; *Keempat*, pemilu dilaksanakan oleh Komisi Pemilihan Umum (KPU). I Gede Yusa, *Op.cit.*, hlm. 75.

⁶⁰¹ Dalam Pasal 37 UUD 1945 disebutkan: (1) Untuk mengubah Undang-Undang Dasar sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota MPR harus hadir. (2) Putusan diambil dengan persetujuan sekurang-kurangnya 2/3 dari pada jumlah anggota yang hadir.

⁶⁰² Abdul Mukhtie Fadjar, *Op.cit.*, hlm. 39. Menurut I Gede Pantja Astawa, paling tidak ada tiga alasan utama yang dapat diidentifikasi sehingga UUD 1945 perlu diubah, yaitu: *Pertama*, berangkat dari pemaknaan reformasi yang antara lain diartikan sebagai *constitutional reform* dan *cultural reform* sehingga bicara reformasi berarti mereformasi atau memperbaharui konstitusi atau UUD dan kultur; *Kedua*, didasarkan pada pandangan yang menilai UUD 1945 memiliki watak sentralistik, terutama memberi atau membuka peluang ke arah sentralisasi kekuasaan pada eksekutif atau Presiden, sehingga siapa pun yang menjadi Presiden akan mengulangi kecenderungan yang sama dengan dua Presiden terdahulu yang dinilai (bertindak) otoriter. Karena itu untuk menghindari timbulnya kembali kesalahan yang sama, maka sumber penyebabnya harus diperbaiki, dan itu berarti perubahan UUD menjadi suatu keniscayaan; *Ketiga*, ada pendapat yang menilai bahwa UUD 1945 adalah UUD yang bersifat fasis, dengan menunjuk pada salah seorang arsitek yang merancang bangun UUD 1945 yaitu Soepomo yang dinilai menularkan pikiran-pikiran fasis melalui paham integralistiknya. Dikutip dari Budiman N.P.D Sinaga, *Op.cit.*, hlm. 152-153.

1999 oleh MPR. Merespons penolakan MPR tersebut, Habibie tidak melanjutkan rencananya untuk maju kembali sebagai calon Presiden pada pemilihan periode berikutnya.⁶⁰³ Akhirnya, Presiden Habibie harus meletakkan jabatannya sebagai Presiden melalui proses di MPR hasil pemilu demokratis produk pemerintahannya.

Setelah menolak pertanggungjawaban Presiden Habibie melalui pemungutan suara, kemudian MPR hasil pemilu 1999 mengangkat Abdurrahman Wahid menjadi Presiden menggantikan Habibie, dan Megawati Soekarnoputri sebagai Wakil Presiden. Kenyataan ini dianggap sebagai peristiwa penting bagi perkembangan demokrasi, yakni dengan terpilihnya Presiden dan Wakil Presiden melalui pemungutan suara di MPR, yang sebelumnya baik pada masa orde lama maupun pada masa orde baru melalui proses pengangkatan oleh MPR.

Dalam rangka untuk mendukung tugas dan wewenangnya menjalankan pemerintahan, Presiden Abdurrahman Wahid membentuk Kabinet Persatuan Nasional, yang anggotanya disusun atas dasar rekomendasi para elite partai politik pendukungnya.⁶⁰⁴ Meskipun Presiden Abdurrahman Wahid berusaha untuk menyenangkan hati para pendukungnya, tetapi Kabinet yang dibentuk lebih bernafaskan kepentingan partai politik. Hal itu terjadi, karena Partai Kebangkitan Bangsa (PKB) sebagai pendukung utama Presiden Abdurrahman Wahid bukanlah partai politik sebagai pemegang suara terbanyak atau dominan di DPR, melainkan hanya partai politik yang menduduki peringkat ketiga, setelah Partai Golkar dan PDI-P. Dengan kata lain, PKB adalah partai politik yang kekuasaannya dieksekutif sangat ditentukan oleh koalisi yang dibangunnya dalam parlemen. Jika mereka berkeinginan untuk bertahan lebih lama, maka berbagai kepentingan partai politik harus dipersiapkan oleh eksekutif yang dipimpin oleh PKB. Akibat kesepakatan yang tidak tertulis ini, tentu sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945 menjadi bermasalah, karena Presiden tidak lagi mempunyai hak prerogatif untuk menentukan kebijakan dalam menjalankan pemerintahan, karena setiap sikap

⁶⁰³ Tap MPR Nomor II/MPR/1999 Pasal 98 ayat (3) menyebutkan: "Apabila pertanggungjawaban Presiden ditolak dalam Sidang Umum Majelis yang diselenggarakan pada akhir masa jabatan keanggotaan Majelis, Presiden yang bersangkutan tidak dapat menjadi calon Presiden periode berikutnya."

⁶⁰⁴ Abdurrahman Wahid menjadi Presiden atas dukungan Koalisi Poros Tengah mencakup para politisi dari PAN, PPP, PKB, PK, dan beberapa partai Islam kecil seperti PKU. Sebagai suatu koalisi longgar Poros Tengah sebenarnya merupakan forum kaukus di antara para elite politisi dari partai berbasis Islam yang memiliki sikap dan pandangan politik yang sama, yakni mengajukan Abdurrahman Wahid sebagai calon Presiden alternatif di luar Megawati dan Habibie dalam MPR 1999, kemudian juga dari Golkar. Lihat Syamsuddin Haris, *Op.cit.*, hlm. 77 dan 81.

tindak eksekutif terbelenggu oleh kepentingan partai politik di parlemen. Jika Presiden tidak memenuhi kepentingan koalisi partai politik, implikasinya dapat dipastikan mereka akan menarik dukungan pada Kabinet yang dipimpin oleh Presiden. Oleh karena itu, menjaga kepentingan bersama koalisi dalam Kabinet menjadi penting dalam kehidupan politik. Dengan kata lain, bahwa pembentukan Kabinet Persatuan Nasional sangat diwarnai dan dipengaruhi partai politik yang dibangun untuk mendukung Abdurrahman Wahid menjadi Presiden. Hal ini berarti, telah terjadi praktik koalisi dengan cara membagi jatah Menteri kepada partai-partai politik pendukung koalisi, dengan maksud agar Presiden dapat bekerja sama dengan mitra koalisi di parlemen.

Koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial seharusnya adalah sebuah langkah darurat, karena sesungguhnya koalisi hanya lazim dilakukan dalam sistem parlementer. Koalisi dalam sistem presidensial jauh lebih sulit ketimbang dalam sistem parlementer, karena partai-partai mitra koalisi biasanya berdiri dalam dua kaki, satu kaki mendukung pemerintah dan dikaki yang lain mengawasi Presiden di parlemen, atau akan terjadi semacam pemerintahan yang terbelah (*divide of government*). Sejatinnya secara akademik watak sistem presidensial tidak mengenal koalisi. Model koalisi hanya dikenal di dalam sistem parlementer, karena komposisi kursi parlemen menentukan format kekuasaan politik mulai dari Perdana Menteri sampai Kabinetnya. Karena Perdana Menteri terpilih biasanya berasal dari parpol yang menguasai kursi mayoritas di parlemen, sedangkan para Menteri yang duduk di Kabinet adalah hasil koalisi parpol di parlemen.

Dibandingkan dengan pembentukan koalisi dalam sistem parlementer, Scott Mainwaring mengemukakan tiga perbedaan koalisi multi partai dalam sistem presidensial, yaitu:

*“Pertama, dalam sistem parlementer, koalisi parpol yang memilih menteri-menteri dan Perdana Menteri. Karenanya, mereka bertanggung jawab memberikan dukungan kepada pemerintah. Sedangkan dalam sistem presidensial, Presiden membentuk sendiri Kabinetnya (president put together their own cabinets), dan parpol punya komitmen yang rendah untuk mendukung Presiden; dan Kedua, berbeda dengan sistem parlementer, dalam banyak sistem pemerintahan presidensial, anggota legislatif dari parpol yang punya menteri di Kabinet tidak mendukung pemerintah; dan Ketiga, secara umum, keinginan parpol untuk membubarkan koalisi lebih kuat dalam sistem pemerintahan presidensial.”*⁶⁰⁵

⁶⁰⁵ Agus Riwanto, *Op.cit.*, hlm. 76-77.

Kombinasi sistem presidensial dengan multi partai yang terfragmentasi dan terpolarisasi kepentingan ideologi dan kepentingan politik mendorong konfliktual relasi Presiden versus parlemen, karena kebijakan publik yang dikerjakan Presiden cenderung diwarnai oleh kompromi, koalisi dan akomodasi kepentingan antar parpol di parlemen yang berbeda dengan parpol pendukung Presiden. Pada hal koalisi atau konsensual untuk pembentukan pemerintah dalam sistem presidensial jauh lebih sulit jika dibandingkan dengan sistem parlementer. Bahkan, sistem presidensial dengan multi partai di dalam parlemen membuat Presiden sering menghadapi tekanan politik yang luar biasa dari partai-partai politik di parlemen, agar Presiden dapat mengakomodasi kepentingan parpol. Jalannya pemerintahan yang penuh tekanan politik yang membuat Presiden kehilangan hak prerogatifnya dalam menentukan kebijakan pemerintahan berdasar visi-misi dan program yang diusung, adalah ciri dari pemerintahan yang tidak stabil dan tidak efektif.

Dalam menjalankan pemerintahan, Presiden Abdurrahman Wahid berupaya melakukan pembagian kekuasaan antara Presiden dan Wakil Presiden melalui Keputusan Presiden No. 123 tahun 2000. Sikap Presiden Abdurrahman Wahid dinilai oleh Moh. Mahfud MD sebagai langkah tepat baik secara politik maupun secara konstitusional.⁶⁰⁶ Secara politik dapat dikatakan bahwa Presiden melakukan pengalihan kekuasaan itu berdasarkan kekuasaannya sendiri, bukan dipaksakan secara sepihak oleh MPR. Tindakan tersebut juga dapat dibenarkan secara konstitusional, sebab yang dilakukan oleh Presiden bukan memisahkan atau melepaskan kekuasaan pemerintahan negara dari tangannya, melainkan menugaskan kepada Wakil Presiden dengan masih tetap di bawah tanggung jawab Presiden sendiri.⁶⁰⁷

Dampak dari banyaknya campur tangan parpol dalam birokrasi pemerintahan seperti ditunjukkan di atas adalah memburuknya kinerja Kabinet. Sebagai contoh korupsi dapat terjadi secara leluasa dalam Kementerian, aktivitas Kementerian yang diakui sebagai aktivitas parpol, kolusi dalam rekrutmen pegawai, pengangkatan pejabat berdasarkan kekerabatan dan kedekatan dengan parpol tertentu dan sebagainya.⁶⁰⁸ Oleh karena itu, Presiden Abdurrahman Wahid kemudian mengambil inisiatif untuk melakukan *reshuffle* atau melakukan perombakan Kabinet dalam rangka memperbaiki kinerja

⁶⁰⁶ Sulardi, *Op.cit.*, hlm. 84.

⁶⁰⁷ *Ibid.*, hlm. 84-85.

⁶⁰⁸ Hamka Hendra Noer, *Op.cit.*, hlm. 225.

pemerintahannya, dengan cara memindahkan dan memberhentikan beberapa anggota Kabinet.⁶⁰⁹

Sebagai respons terhadap langkah Presiden yang telah melakukan perombakan Kabinet, para pimpinan parpol melalui DPR mengeluarkan memorandum yang memperingatkan Presiden Abdurrahman Wahid agar mengikuti perjanjian yang telah disepakati dalam koalisi. Rangkaian memorandum itu tidak secara khusus menyebut mengenai perombakan Kabinet sebagai alasan, melainkan menyebut peran Presiden dalam dua skandal, yaitu: (i) skandal korupsi Bulog, yang dikenal sebagai Buloggate dan (ii) Bantuan keuangan yang diterima dari Sultan Brunei, yang dikenal sebagai Bruneigate.

Skandal Buloggate dan Bruneigate,⁶¹⁰ yang berakibat DPR mengeluarkan Memorandum I pada tanggal 1 Februari 2001,⁶¹¹ dan diikuti dengan Memorandum II pada tanggal 30 April 2001.⁶¹² Kewenangan DPR mengeluarkan Memorandum tersebut didasarkan pada Tap. MPR No. III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/atau Antar Lembaga-Lembaga Tinggi Negara.⁶¹³

Konflik antara Presiden dengan DPR terus berlanjut, dan akhirnya Presiden menolak memorandum yang diajukan oleh DPR. Penolakan itu dilakukan dengan mengeluarkan Maklumat Presiden tanggal 22 Juli 2001, yang

⁶⁰⁹ Di antara Menteri yang dipindahkan dan diberhentikan yaitu: Susilo Bambang Yudhoyono (Menteri Pertambangan dan Energi) dipindahkan ke jabatan Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan menggantikan Wiranto, dan Ryass Rasyid (Menteri Negara Otonomi Daerah) dipindahkan menjadi Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara. Manakala mereka yang diberhentikan adalah Kwik Kian Gie (Menteri Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan dan Industri dari PDI-P), digantikan oleh Rizal Ramli (aktivis NGO), Hamzah Haz (Menko Bidang kesejahteraan Rakyat dan Pengentasan Kemiskinan dari PPP) diganti oleh Basri Hasanuddin (akademisi), Juwono Sudarsono (Menteri Pertahanan dan Keamanan) diganti Moh. Mahfud MD (PKB), Bambang Sudibyo (Menteri Keuangan dari PAN) diganti oleh Prijadi Partosuhardjo (Golkar), dan H. Djaelani Hidayat (Menteri Negara Pariwisata dan Kesenian (PKS) diganti oleh I Gde Ardika (PDI-P). *Ibid.*, hlm. 226.

⁶¹⁰ Skandal Buloggate adalah tentang penggunaan uang Yayasan Dana Yanatera Bulog sejumlah Rp35 miliar, di mana Presiden diduga berperan dalam pencairan dana tersebut untuk diberikan kepada Suwondo. Sedangkan Bruneigate adalah tentang pemberian bantuan dari pemerintah Brunei Darussalam kepada pemerintah Republik Indonesia. I Gede Yusa, *Op.cit.*, hlm. 77.

⁶¹¹ Memorandum I DPR dituangkan dalam Surat keputusan DPR No. 36 Tahun 2001, yang memuat: a. Presiden diduga terlibat dalam kasus Buloggate dan Bruneigate; b. Melakukan kebohongan publik; c. Inkonsistensi dalam memberikan pernyataan; d. Sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara; e. Melanggar Pasal 9 UUD 1945 tentang Sumpah Jabatan Presiden; f. Melanggar Tap. MPR No. XI/MPR/1998. Lihat Gede Yuasa, *Op.cit.*, hlm. 78.

⁶¹² Memorandum II DPR dituangkan dalam Surat Keputusan DPR No. 47/IV/2001 yang berisi: a. Presiden telah melanggar GBHN; b. Dalam waktu 3 bulan, Presiden tidak memperhatikan Memorandum I; c. Memberikan waktu 1 bulan kepada Presiden menanggapi hal tersebut. *Ibid.*

⁶¹³ Dalam Pasal 7 ayat (2) Tap. MPR ini disebutkan: Apabila DPR menganggap Presiden melanggar Haluan Negara, maka DPR dapat menyampaikan Memorandum untuk mengingatkan Presiden. Kemudian dalam Pasal 7 ayat (3) disebutkan: Apabila dalam waktu 3 bulan Presiden tidak memperhatikan Memorandum DPR tersebut pada ayat (2), maka DPR akan menyampaikan Memorandum II. Jika dalam waktu 1 bulan Memorandum II tidak diindahkan, DPR dapat meminta MPR mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden.

berisi: pertama, pembekuan MPR/DPR; kedua, Mengembalikan kedaulatan rakyat dan melaksanakan pemilu dalam waktu satu tahun; ketiga, membekukan partai Golkar.⁶¹⁴

Pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid, agenda Perubahan UUD 1945 dilanjutkan oleh MPR selama tahun 1999 sampai tahun 2000. Setelah melalui pembahasan mendalam, MPR berhasil mengesahkan Perubahan Kedua UUD 1945. Perubahan Kedua UUD 1945 ini merupakan kelanjutan Perubahan Pertama UUD 1945.

Beberapa peristiwa ketatanegaraan yang cukup menyita perhatian publik pada masa pemerintahan Abdurrahman Wahid adalah:

- 1) Pada bulan November 1999, Presiden mengumumkan pengunduran diri Menko Kesejahteraan Rakyat dan Pengentasan Kemiskinan Hamzah Haz;
- 2) Pada bulan Januari 2000 Presiden mencanangkan pergantian Gubernur Bank Indonesia, tetapi Gubernur Bank Indonesia tidak mau mundur karena masa jabatannya sampai akhir tahun 2003, sesuai dengan UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia;
- 3) Pada bulan Januari 2000 Sekretaris Negara Ali Rahman meletakkan jabatan;
- 4) Pada bulan April 2000, Presiden memberhentikan Menteri Negara Penanaman Modal dan Pembina BUMN Laksamana Sukardi, dan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Jusuf Kalla;
- 5) Pada bulan Juli 2001, tanpa persetujuan DPR memberhentikan Kapolri Jenderal Bimantoro dan mengangkat Wakapolri Jenderal Chaeruddin Ismail sebagai pelaksana tugas Kapolri; dan
- 6) Konflik Presiden dengan DPR, di mana dalam kasus Buloggate dan Bruneigate, keterangan yang disampaikan oleh Presiden dalam memorandum pertama ditolak oleh mayoritas anggota DPR. Memorandum kedua tetap ditolak oleh mayoritas anggota DPR. Dalam situasi politik yang seperti itu, konflik politik antara Presiden dengan DPR menjadi tajam. Dalam situasi yang semakin terjepit dan kekuasaannya terancam, Presiden Abdurrahman Wahid mengambil langkah politik mengeluarkan Maklumat Presiden 23 Juli 2001 yang pada intinya Presiden menyatakan membekukan DPR dan MPR, dan akan segera menyelenggarakan pemilihan umum. Langkah politik itu dibalas oleh DPR dengan tidak mengakui Maklumat Presiden tersebut dan melakukan memorandum ketiga yang dipercepat dengan agenda mencabut mandat terhadap Presiden.⁶¹⁵

Sikap MPR terhadap Maklumat Presiden yang membekukan MPR dan DPR, dianggap telah melampaui batas kewenangan Presiden yang diatur dalam

⁶¹⁴ *Ibid.*

⁶¹⁵ Sulardi, *Op.cit.*, hlm. 85-86.

UUD 1945. Akhirnya, atas permintaan MPR, MA mengeluarkan fatwa, bahwa Maklumat Presiden tersebut bertentangan dengan konstitusi. Demikian pula Presiden tidak berwenang membubarkan partai Golkar karena yang berwenang adalah MA. Dari segi kelembagaan, tindakan Presiden juga tidak tepat, karena MPR adalah lembaga tertinggi negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, sehingga tidak dapat dibubarkan oleh lembaga tinggi negara lainnya. Terlepas alasan yang digunakan untuk melakukan *impeachment* terhadap Presiden, karena Presiden dinilai melakukan tindakan inkonstitusional, yaitu membubarkan DPR dan MPR, tetapi rakyat mengetahui bahwa hubungan Presiden dengan DPR memang dalam keadaan buruk. Jauh dari semangat kebersamaan, baik dalam jajaran eksekutif maupun legislatif.

Selanjutnya, melalui Sidang Istimewa MPR tanggal 23 Juli 2001, MPR memberhentikan Presiden Abdurrahman Wahid,⁶¹⁶ dan berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, “Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.”⁶¹⁷ Atas dasar itu, melalui Tap. MPR No. III/MPR/2001 tentang Penetapan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri sebagai Presiden menggantikan Presiden Abdurrahman Wahid sampai habis masa jabatannya. Untuk mendampingi Presiden Megawati Soekarnoputri menjalankan pemerintahan, MPR menyelenggarakan pemilihan

⁶¹⁶ Adapun sebagai pertimbangan pemberhentian Presiden Abdurrahman Wahid dalam Tap. MPR No. II/MPR/2001 sebagai berikut: 1) Presiden dipilih dan diangkat oleh MPR, tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR; 2) Pertanggungjawaban Presiden dapat diberikan pada akhir masa jabatan atau dalam masa jabatan di hadapan Sidang Istimewa MPR yang khusus diadakan untuk itu; 3) Anggota DPR adalah anggota MPR, sehingga DPR berkewajiban untuk mengawasi tindakan Presiden dalam pelaksanaan GBHN; 4) Apabila DPR menganggap Presiden sungguh melanggar haluan negara, maka DPR dapat meminta MPR mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden; 5) DPR telah meminta MPR untuk mengadakan Sidang Istimewa untuk meminta pertanggungjawaban Presiden Abdurrahman Wahid melalui Keputusan No. 51/DPR-RIIV2000-2001, yang menyatakan Presiden Abdurrahman Wahid tidak mengindahkan memorandum kedua DPR yang isinya menganggap Presiden sungguh-sungguh melanggar haluan Negara, yaitu melanggar Pasal UUD 1945 tentang Sumpah Presiden dan Tap. MPR XI/MPR/1998 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi dan Nepotisme; 6) Presiden Abdurrahman Wahid telah melakukan tindakan yang melanggar haluan negara untuk menghambat proses konstitusional, tidak bersedia hadir dan menolak memberikan pertanggungjawaban kepada Sidang Istimewa MPR; 7) Presiden Abdurrahman Wahid telah mengeluarkan Maklumat Presiden tanggal 23 Juli 2001 yang merupakan pelanggaran terhadap konstitusi. *Ibid.*, hlm. 88.

⁶¹⁷ Menurut Jimly Asshiddiqie, Jika Presiden berhenti, maka otomatis wakilnya secara konstitusional wajib tampil sebagai pengganti. Jika Presiden diberhentikan karena pelanggaran hukum, maka tindak pelanggaran hukum itu dianggap sebagai tanggung jawab individual seseorang yang kebetulan menduduki jabatan Presiden. Karena itu kesalahan yang dilakukan seorang Presiden berdasarkan ketentuan hukum pidana tidak dapat diperluas beban dan tanggung jawabnya kepada orang lain yang menduduki jabatan Wakil Presiden. Dengan demikian, jika Presiden diberhentikan karena tanggung jawab pidana atas pelanggaran yang dilakukannya itu maka tanggung jawab pemerintahan secara konstitusional harus dialihkan kepada Wakil Presiden yang tidak ikut menanggung beban kesalahan pidana itu. Jimly Asshiddiqie (10), *Op.cit.*, hlm. 14-15.

Wakil Presiden yang dimenangkan oleh Hamzah Haz, dan ditetapkan menjadi Wakil Presiden berdasarkan Tap. MPR No. IV/MPR/2001 tentang Pengangkatan Wakil Presiden.

Jika dicermati proses pengangkatan Wakil Presiden Megawati Soekarnoputri menjadi Presiden melalui ketentuan Pasal 8 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945, maka berbeda halnya pada saat Wakil Presiden B.J. Habibie menjadi Presiden, karena Presiden Soeharto menyatakan berhenti sebagai Presiden. Sedangkan Megawati Soekarnoputri menggantikan Presiden Abdurrahman Wahid yang diberhentikan oleh MPR dari jabatannya, karena menolak memberikan pertanggungjawaban kepada MPR. Megawati Soekarnoputri ditetapkan oleh MPR menjadi Presiden dengan menghabiskan sisa masa jabatan Presiden Abdurrahman Wahid sampai tahun 2004, sedangkan Presiden B.J. Habibie hanya menjalankan pemerintahan transisi untuk melaksanakan pemilu tahun 1999.

Untuk melengkapi struktur eksekutif yang dipimpin oleh Presiden Megawati Soekarnoputri dan dalam rangka menjalankan program pemerintahan, kemudian dibentuk Kabinet Gotong-Royong untuk menggantikan Kabinet Persatuan Nasional. Jika menurut ketentuan konstitusi bahwa Presiden dibantu oleh Menteri Negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, tetapi dalam kenyataan untuk memperoleh dukungan politik di DPR, Presiden Megawati Soekarnoputri menyusun Kabinet Gotong-Royong yang formatnya hampir sama dengan Kabinet Persatuan Nasional, yakni Kabinet koalisi partai politik. Selain berasal dari PDI-P, unsur parpol dalam Kabinet mencakup pula Partai Golkar, PPP, PKB, dan PAN.⁶¹⁸ Pelantikan anggota partai politik dalam Kabinet bukan tanpa tujuan dan salah satu hal yang pasti adalah menjaga kekuasaannya dalam pemerintahan dengan cara mengakomodasi kepentingan partai politik yang mendukungnya menjadi Presiden. Pengalaman sebelumnya menunjukkan, bahwa jatuhnya Abdurrahman Wahid dari kursi kepresidenan bukan hanya karena Presiden menolak memorandum DPR, melainkan juga karena adanya perombakan Kabinet tanpa ada konsultasi dengan partai politik pendukungnya.

Walaupun pemerintahan Megawati Soekarnoputri lahir dari kekecewaan DPR terhadap Presiden Abdurrahman Wahid, hal itu cenderung tidak mengubah pola relasi Presiden dengan DPR, kendati situasi konfrontatif seperti era sebelumnya tidak terjadi lagi. Sebagai ketua umum partai politik pemenang pemilu tahun 1999 dengan jumlah terbesar kursi di DPR, Presiden Megawati

⁶¹⁸ Hamka Hendra Noer, *Op.cit.*, hlm. 249-250.

Soekarnoputri tidak sepenuhnya dapat mengendalikan DPR karena kekuatan PDI-P hanya sekitar sepertiga (153 kursi) dari total keseluruhan anggota DPR (500 kursi). Oleh karena itu, dukungan partai-partai politik lainnya diperlukan agar ada jaminan bahwa segala kebijakan pemerintah tidak mengalami ganjalan di DPR. Walaupun demikian, selama masa pemerintahannya, kebijakan Presiden beberapa kali dicoba digugat oleh DPR melalui usulan penggunaan hak interpelasi, antara lain dalam kasus lenyapnya kepemilikan Indonesia atas Pulau Sipadan dan Pulau Ligitan.

Beberapa kali Presiden Megawati Soekarnoputri mencoba membangun komunikasi yang lebih baik dengan DPR melalui mekanisme rapat konsultasi antara DPR dengan Presiden. Rapat-rapat konsultasi tersebut digelar di Istana Negara dan Gedung DPR. Namun demikian, rapat konsultasi tersebut cenderung menjadi forum bagi Presiden untuk meredam suara kritis DPR, sehingga sebagian usulan penggunaan hak interpelasi DPR sering kali kandas di Badan Musyawarah DPR. Di sisi lain, rapat konsultasi pada era pemerintahan Megawati Soekarnoputri juga dikritik oleh para anggota DPR sendiri karena cenderung berlangsung satu arah dan tidak ada dialog antara Presiden dengan pimpinan fraksi serta pimpinan komisi. Walaupun demikian, relasi Presiden dengan DPR secara umum relatif lebih kondusif, terutama karena pengalaman traumatik pada era Presiden Abdurrahman Wahid membuat partai politik di DPR menahan diri, sehingga Presiden Megawati Soekarnoputri dapat bertahan sampai masa jabatannya berakhir pada tahun 2004.

Pada masa pemerintahan Presiden Megawati Soekarnoputri, MPR sebagai Lembaga Tertinggi Negara telah melaksanakan perubahan konstitusi sebanyak dua kali, yakni Perubahan ketiga UUD 1945 tahun 2001 dan Perubahan Keempat UUD 1945 tahun 2002. Dengan demikian, selama empat kali perubahan, mulai dari Perubahan Pertama sampai Perubahan Keempat UUD 1945 (1999-2002), struktur UUD 1945 mengalami perubahan secara total. Artinya, perubahan UUD 1945 hampir dilakukan secara menyeluruh.⁶¹⁹ Jadi,

⁶¹⁹ Menurut Jimly Asshiddiqie, Setelah era reformasi, Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) juga telah mengalami perubahan yang sangat mendasar di hampir semua aspeknya. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai hukum dasar dan hukum tertinggi dalam sistem hukum Indonesia telah mengalami perubahan secara besar-besaran. Jumlah ketentuan yang tercakup dalam naskah UUD 1945 yang asli mencakup 71 butir ketentuan. Sekarang, setelah mengalami empat kali perubahan dalam satu rangkaian proses perubahan dari 1999 sampai dengan 2002, butir ketentuan yang tercakup di dalamnya menjadi 199 butir. Dari ke-199 butir ketentuan itu, hanya 25 butir ketentuan berasal dari naskah asli yang disahkan oleh PPKI pada 18 Agustus 1945. Selebihnya, yaitu sebanyak 174 butir ketentuan, dapat dikatakan merupakan ketentuan yang baru sama sekali. Artinya, meskipun namanya masih menggunakan nama lama dengan penegasan kembali dengan nama resmi "Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945," isinya sudah lebih dari 300% baru. Untunglah bahwa pembukaannya tidak mengalami perubahan, dan naskah standar yang dijadikan penangan dalam melakukan perubahan itu adalah naskah UUD 1945 sebagaimana Dekrit Presiden 5 Juli 1959.

secara kuantitatif dan kualitatif, perubahan konstitusi tahun 1999-2002 itu benar-benar telah melahirkan konstitusi baru. Oleh karena itu, mempertahankan hasil perubahan tetap dengan judul UUD 1945 lebih merupakan alasan politis-simbolis.⁶²⁰

Perubahan UUD 1945 merupakan semangat menyempurnakan, memperjelas, memperbaiki kesalahan serta mengoreksi substansi UUD 1945 baik yang menimbulkan multitafsir maupun yang sudah tidak relevan lagi dengan perkembangan bangsa Indonesia. Dari semua alasan melakukan perubahan tersebut, salah satu tujuan pokok adalah untuk menciptakan pemerintahan demokratis ditandai dengan pemerintahan yang kuat dan efektif, serta menata semua lembaga negara agar tercipta mekanisme saling mengawasi dan saling imbang (*checks and balances*). Dari rangkaian perubahan itu yang paling luas dan dalam dibahas adalah lembaga DPR dan Presiden serta hubungan antara kedua lembaga negara tersebut. Untuk menguji apakah antara Presiden dengan DPR berada dalam sebuah *checks and balances* yang baik, atau apa dampak dari dilakukannya perubahan atas UUD 1945 terhadap semangat dan tatanan sistem pemerintahan presidensial yang dulu dianut di bawah UUD 1945 sebelum mengalami perubahan? Untuk itu perlu cara membandingkan hak dan kewenangan yang dimiliki Presiden dengan DPR pada saat ini.

Menyangkut hak dan kewenangan Presiden tidak ada tambahan dalam UUD NRI Tahun 1945. Sebaliknya, justru sejumlah kewenangan Presiden telah dikurangi. Sebelum perubahan UUD 1945 Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang, sekarang menjadi berhak mengajukan rancangan undang-undang. Dulu Presiden memiliki kewenangan yang utuh dalam memberikan *grasi*, *amnesti*, *abolisi*, dan rehabilitasi, sekarang untuk *grasi* dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA, sedangkan *amnesti* dan *abolisi* dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Dulu Presiden bisa langsung mengangkat duta dan konsul, serta menerima duta negara lain, kini semuanya dengan memperhatikan pertimbangan DPR. Dulu penyusunan Kabinet adalah prerogatif Presiden, sekarang pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara diatur dalam undang-undang, yang intinya untuk membatasi. Hal ini semua menyangkut pengurangan dan pembatasan kewenangan konstitusional Presiden.

Dengan demikian, meskipun isinya sudah mengalami perubahan lebih dari 300%, jiwanya tetap jiwa proklamasi, dan orisinalitas ideologinya tetap terpelihara sesuai naskah aslinya yang diwaris dari UUD 1945. Jimly Asshiddiqie (8), *Op.cit.*, hlm. 2-3.

⁶²⁰ Saldi Isra, *Op.cit.*, hlm. 168-169.

Sementara itu, dengan semangat yang sama kini muncul sejumlah ketentuan perundang-undangan yang juga bertujuan membatasi kewenangan Presiden. Dulu Presiden bisa langsung mengangkat Panglima Tentara Nasional Indonesia (TNI) dan Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri), sekarang keduanya harus mendapatkan persetujuan dari DPR. Kemudian untuk mengisi keanggotaan lembaga-lembaga negara yang dulu pengangkatannya oleh Presiden, tapi sekarang hampir semua kekuasaan riil untuk mengangkat anggota berbagai lembaga negara termasuk komisi-komisi yang dibentuk di era reformasi ini berada di tangan DPR. Dapat dikatakan, Presiden lebih pada peresmian atau pengesahannya saja. Memang ada yang diusulkan oleh Presiden, tetapi nama-namanya diberikan oleh panitia seleksi yang independen, bukan oleh Presiden, dan kemudian dipilih oleh DPR. Misalnya, Komisi Pemilihan Umum (KPU), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Ombudsman, dan sebagainya. Ada juga yang kekuasaannya benar-benar berada di tangan DPR. Artinya, baik yang mengusulkan maupun yang memilih adalah DPR, seperti pemilihan anggota Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Aturan dan mekanisme baru dalam pemilihan banyak jabatan publik yang berlaku dewasa ini memang sering membuahkan kritik. Hal itu terjadi karena proses pemilihan ditingkat DPR hakikatnya adalah sebuah proses politik, maka tidak bisa dihindarkan kepentingan partai-partai politik akan mewarnai pemilihan para pejabat publik itu. Tentu amat berbahaya jika kemudian ada semacam kewajiban untuk membalas budi kepada partai-partai politik yang mendukung dan memilihnya.⁶²¹

Mengenai hak dan kewenangan DPR tidak ada yang dikurangi dalam UUD NRI Tahun 1945, justru bertambah secara signifikan. Sebelum perubahan UUD 1945, bahwa tiap undang-undang menghendaki persetujuan DPR, sekarang dinyatakan bahwa DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang. Selain itu, DPR mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat. Dalam UUD NRI Tahun 1945 juga diatur, bahwa setiap DPR mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usulan dan pendapat, serta hak imunitas. Dulu tidak dimiliki, sekarang DPR dapat mengusulkan kepada MPR untuk memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden dalam masa jabatannya. Kekuasaan ini apabila disatukan dengan ketentuan bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan

⁶²¹ Susilo Bambang Yudhoyono, *Selalu Ada Pilihan Untuk Pencinta Demokrasi dan Para Pemimpin Indonesia Mendatang* (Jakarta: Harian Kompas, 2014), hlm. 32.

DPR, maka DPR menurut UUD NRI Tahun 1945 mempunyai kewenangan yang memang sungguh sangat kuat.

Dengan kekuasaan yang sangat besar pada DPR tersebut, tentu bertolak belakang dengan era masa lalu justru yang amat kuat adalah Presiden. Oleh karena itu, pandangan bahwa sekarang ini UUD NRI Tahun 1945 tidak sepenuhnya menganut sistem presidensial, tetapi telah berubah ke sistem semi presidensial, atau bahkan semi parlementer, memang bisa dibenarkan dan tidak mengada-ada. Demikian pula menyangkut *checks and balances* yang dinilai belum pada keadaan yang benar, seakan mengandung kebenaran, sedangkan *checks and balances* merupakan sendi-sendi penting dalam demokrasi konstitusional. Fenomena lain yang menarik untuk disimak, terutama yang berkaitan dengan hubungan Presiden dengan DPR adalah mudah dan seringnya penggunaan hak interpelasi dan hak angket oleh DPR, yang sebenarnya dalam sistem presidensial praktik seperti itu tidak lazim.

Dengan melihat berbagai ketentuan pasal dalam UUD 1945 pasca amandemen tersebut sesungguhnya telah mereduksi kewenangan prerogatif Presiden, karena hak-hak Presiden telah dikurangi secara sistematis dalam menempatkan pejabat-pejabat publik yang akan membantu jalannya pemerintahan. Pada hal seharusnya dalam ranah mengelola kebijakan publik dalam menempatkan pejabat eksekutif Presiden yang menentukan. Sebab realitasnya Presiden sebagai pengguna dari pejabat-pejabat tersebut, bila salah menempatkan, maka Presiden yang akan merasakan dampaknya. Dalam pengisian jabatan-jabatan publik yang mensyaratkan pertimbangan DPR berubah menjadi persetujuan DPR. Kewenangan tambahan yang diberikan UUD NRI Tahun 1945 ini sering kali dimanfaatkan DPR untuk melakukan kesepakatan politik, seperti yang terjadi dalam kasus pengisian jabatan Deputy Gubernur Bank Indonesia, yaitu Miranda Gultom.⁶²²

Menurut Denny Indrayana, Perubahan UUD 1945 telah memperkuat sistem presidensial.⁶²³ Sedangkan Sri Soemantri mengatakan, dengan perubahan-perubahan tersebut memang ada penguatan sistem presidensial, tetapi masih ada aspek sistem parlementernya. Sebab jika yang diinginkan sistem presidensial, Presiden dan DPR harus diberi wewenang sesuai dengan sistem presidensial itu.⁶²⁴ Dengan demikian, hasil perubahan UUD 1945 belum menunjukkan secara keseluruhan semua ciri-ciri sistem pemerintahan

⁶²² Agus Riwanto, *Op.cit.*, hlm. 286.

⁶²³ Dikutip dari Sulardi, *Op.cit.*, hlm. 162.

⁶²⁴ *Ibid.*, hlm. 159.

presidensial. Hal ini tentu berpengaruh terhadap penyelenggaraan negara yang belum efektif dan efisien.

Dalam sistem pemerintahan presidensial sebagaimana tercermin dalam Pasal 4 dan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, Presiden diberi otoritas hak prerogatif untuk menyusun Kabinet tanpa diintervensi oleh siapa pun. Oleh karena Kabinet dalam sistem pemerintahan presidensial hanya bekerja dan bertanggung jawab kepada Presiden. Berbeda halnya dengan sistem pemerintahan parlementer, di mana susunan Kabinet seorang Perdana Menteri sangat tergantung pada komposisi partai politik pendukung atau pengusungnya dan kursi di parlemen. Sebab Kabinet dalam sistem parlementer tidak bertanggung jawab pada kepala pemerintahan (Perdana Menteri), melainkan kepada parlemen.

Artinya, secara teori hukum tata negara dalam sistem pemerintahan presidensial, seorang Presiden sangat mungkin dapat membentuk Kabinet sesuai dengan kemauan atau keinginan Presiden, bukan selera atau keinginan partai politik pengusungnya. Sebaliknya dalam sistem pemerintahan parlementer tidak ada celah bagi Perdana Menteri untuk menyusun Kabinetnya hanya berdasarkan kehendaknya sendiri, melainkan perlu meminta persetujuan dari partai-partai politik yang ada di parlemen. Namun, kenyataan dalam praktiknya sistem pemerintahan presidensial yang berbasis multi partai dalam batas-batas penalaran politik, rasanya tidak mungkin menyusun Kabinet tanpa melibatkan partai politik pengusungnya dan juga komposisi kursi di parlemen. Sebab sistem pemerintahan presidensial dalam bekerja terutama dalam menyusun legislasi dan anggaran juga sangat bergantung pada relasinya yaitu parlemen atau legislatif. Di titik inilah seorang Presiden harus mampu menyusun Kabinet dalam koalisi partai politik yang efektif.

Menurut Kacung Marijan, pemerintahan yang efektif sering dikaitkan dengan pemerintahan yang cukup kuat, yang memiliki otonomi relatif dalam menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan.⁶²⁵ Kemudian Pratikno mengatakan, pemerintahan efektif bukan saja yang demokratis, akan tetapi juga diikuti dengan “*Govern Ability*” atau kemampuan pemerintahan dalam membangun dan mengurus bangsanya.⁶²⁶ Sedangkan menurut Ni'matul Huda, bahwa pemerintahan efektif adalah pemerintah yang dapat menjalankan roda kekuasaannya dengan terbangunnya hubungan konstruktif antara Presiden-DPR di atas prinsip saling mengawasi dan saling mengimbangi secara langsung

⁶²⁵ Dikutip dari Agus Riwanto, *Op.cit.*, hlm. 78.

⁶²⁶ *Ibid.*

(*checks and balances*).⁶²⁷ Selanjutnya, menurut Ramlan Surbakti, efektivitas pemerintahan presidensial ditandai antara lain:

- (1) *Kemampuan Presiden menerjemahkan visi dan misi kampanye menjadi agenda nasional;*
- (2) *Kemampuan menerjemahkan undang-undang menjadi kebijakan yang siap dilaksanakan oleh birokrasi; dan*
- (3) *Kemampuan mengendalikan birokrasi agar menjalankan kebijakan yang ditentukan sehingga terwujud efek yang dikehendaki dalam masyarakat.*⁶²⁸

Faktor penting yang dibutuhkan dalam rangka efektivitas pemerintahan presidensial tersebut adalah kepemimpinan, yaitu kemampuan Presiden untuk meyakinkan DPR, mitra koalisi dan oposisi untuk menyetujui agenda nasional dan/atau kebijakan yang ditawarkan pemerintah, kemampuan merekrut dan mengarahkan pejabat publik di eksekutif terutama para Menteri untuk menerjemahkan kebijakan, serta kemampuan mengendalikan birokrasi dalam mengimplementasikan kebijakan secara konsisten.

Jika dicermati hasil perubahan UUD 1945 maka salah satu substansinya yang mengalami perubahan berkaitan dengan pemilihan Presiden secara langsung oleh rakyat, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945. Perubahan sistem pemilu tersebut dimaksudkan untuk meningkatkan kualitas demokrasi sekaligus mengoptimalkan makna kedaulatan rakyat yang memberi hak kepada rakyat untuk memilih secara langsung pemimpinnya. Ketentuan ini merupakan perubahan mendasar dari sistem sebelumnya, yakni pemilihan Presiden dilakukan oleh MPR. Kemudian Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 menegaskan, bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pemilihan umum dilaksanakan. Artinya, bahwa secara konstitusional koalisi atau kerja sama gabungan antar partai politik dalam pemerintahan diakui keberadaannya. Koalisi sebagai desain politik hukum yang difasilitasi oleh UUD NRI Tahun 1945 untuk menjembatani kepentingan pencalonan Presiden dan Wakil Presiden apabila komposisi kursi di DPR dan perolehan suara sah secara nasional tidak mencapai angka ideal mayoritas di DPR.

Sehubungan dengan itu, pemilu Presiden tahun 2004 merupakan pemilu pertama yang menjadi wujud pelaksanaan ketentuan baru konstitusi tersebut. Pemilu Presiden ini berlangsung dua putaran mengingat pada putaran pertama

⁶²⁷ Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang* (Jakarta: Rajawali Press, 2008), hlm. 292.

⁶²⁸ Syamsuddin Haris, *Op.cit.*, hlm. 205.

tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang memenuhi perolehan suara sebagaimana disyaratkan dalam Pasal 6A ayat (3) UUD NRI Tahun 1945, yakni mendapatkan suara lebih dari 50% dari jumlah suara dalam pemilu dengan sedikitnya 20% suara setiap provinsi yang tersebut di setiap provinsi yang tersebar di lebih dari setengah jumlah provinsi di Indonesia.

Pada putaran kedua pemilu Presiden tahun 2004 terdapat dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, dan pasangan Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Jusuf Kalla (JK) berhasil mengalahkan pasangan Megawati Soekarnoputri dan Hasyim Muzadi.⁶²⁹ Dengan demikian, Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla adalah pasangan Presiden-Wakil Presiden pertama dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia yang dipilih secara langsung oleh rakyat. Konsekuensi dari mekanisme pemilihan langsung pasangan Presiden-Wakil Presiden adalah kuatnya legitimasi politik lembaga kepresidenan dibandingkan institusi kepresidenan hasil pemilihan secara tidak langsung melalui MPR seperti dialami oleh Presiden Abdurrahman Wahid (1999) dan Presiden Megawati Soekarnoputri (2001).

Legitimasi politik yang kuat tersebut secara teoritis memberikan otoritas penuh kepada Presiden untuk menyusun Kabinetnya. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, Presiden memiliki hak prerogatif mengangkat dan/atau memberhentikan Menteri. Namun, realitas politik multi partai menyulitkan hal itu. Secara objektif realitas politik kemenangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla tersebut tidak diimbangi dengan hasil pemilu legislatif 2004. Partai Demokrat dan partai-partai lain yang mendukung pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Jusuf Kalla dalam pemilu 2004 tidak mendapat suara memadai di DPR. Partai Demokrat yang menjadi basis politik Presiden Susilo Bambang Yudhoyono hanya memiliki 55 kursi di DPR, sedangkan tiga partai politik yang turut mengusungnya yakni PKS memperoleh 45 kursi, PBB memperoleh 11 kursi dan PKPI memperoleh satu kursi di DPR-RI. Dengan demikian, secara keseluruhan koalisi partai

⁶²⁹ Setelah pemilu parlemen diadakan pada bulan April 2004, tiga bulan berikutnya rakyat Indonesia sekali lagi melaksanakan pemilu dengan tujuan memilih Presiden dan wakilnya secara langsung. Pemilihan Presiden (Pilpres) ini diadakan dalam dua putaran. Putaran pertama bertujuan untuk menetapkan dua calon utama yang kemudiannya akan dipilih pada putaran kedua untuk dipilih menjadi Presiden dan Wakil Presiden. Dalam Pilpres putaran pertama, sebanyak lima pasangan calon Presiden-Wakil Presiden bertanding, yaitu: Wiranto (Partai Golkar) berpasangan dengan Salahuddin Wahid (NU); Megawati Soekarnoputri (PDI-P) berpasangan dengan Hasyim Muzadi (PKB); Amien Rais (PAN) berpasangan dengan Siswono Yudo Husodo (Partai Golkar); Susilo Bambang Yudhoyono (Partai Demokrat) berpasangan dengan Jusuf Kalla (Partai Golkar); Hamzah Haz (PPP) berpasangan dengan Agung Gumelar (TNI). Pilpres putaran kedua juga diadakan pada bulan September 2004. Terdapat dua pasangan yang bertanding yaitu pasangan SBY-JK melawan pasangan Megawati-Hasyim. Dalam Pilpres putaran kedua pasangan SBY-JK meraih 60,9% dari seluruh suara sah, sedangkan Megawati-Hasyim hanya meraih 39,1%. Hamka Hendra Noer, *Op.cit.*, hlm. 270-271.

politik pengusung pasangan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dan Wakil Presiden Jusuf Kalla hanya menguasai 113 kursi atau sekitar 20,5 persen dari 550 kursi di DPR, suatu jumlah yang jelas tidak cukup memadai untuk menggalang dukungan DPR terhadap kebijakan-kebijakan pemerintah.⁶³⁰ Komposisi partai politik yang demikian niscaya akan menyulitkan pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono untuk menjalankan tugas dan wewenangnya tanpa gangguan dan ujian dari DPR.

Berdasarkan realitas politik pragmatif yang demikian, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menyusun Kabinet Indonesia Bersatu I (KIB I) tidak semata-mata hanya atas dasar kapabilitas dan keahlian para calon Menteri, melainkan juga didasarkan pada pertimbangan basis politik atau asal partai politik calon Menteri. Selain didukung oleh Partai Demokrat, PKS, PBB, dan PKPI, Kabinet Indonesia Bersatu didukung pula oleh empat partai politik lainnya, yakni Golkar (128 kursi), PPP (58 kursi), PAN (53 kursi), dan PKB (52 kursi), sehingga secara teoritis pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono sekurang-kurangnya didukung mayoritas (403 kursi atau lebih 70 persen dari 550 kursi) kekuatan partai politik di DPR.⁶³¹ Pengalaman sebagai Menteri dalam Kabinet Persatuan Nasional pada masa Presiden Abdurrahman Wahid dan juga Kabinet Gotong-Royong yang dipimpin oleh Presiden Megawati Soekarnoputri adalah faktor tambahan lain yang turut mendorong Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membentuk Kabinet yang juga bersifat pelangi atau koalisi partai yang ada di DPR. Namun ironisnya, formasi Kabinet yang merupakan koalisi mayoritas partai di DPR sebenarnya tidak konsisten dengan komitmen awal Susilo Bambang Yudhoyono sebelum menjadi Presiden untuk membentuk Kabinet profesional dengan koalisi partai yang bersifat terbatas.⁶³²

Sejak terpilih sebagai Presiden pada tahun 2004, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono selalu melibatkan pimpinan partai politik, khususnya yang menjadi bagian dari koalisinya, baik dalam pembentukan maupun perombakan (*reshuffle*) Kabinetnya. Berdasarkan dukungan koalisi partai politik dan kapabilitas serta keahlian para calon Menteri, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membentuk Kabinet Indonesia Bersatu (2004-2009). Sebelum Kabinet Indonesia Bersatu bekerja, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengundang setiap calon Menteri ke kediamannya di Puri Cikeas Bogor, diminta memberi pandangan tentang isu tertentu sebagai bagian dari proses uji kelayakan dan kepatutan yang harus dilalui. Prosesi yang diliput secara luas oleh media cetak

⁶³⁰ Syamsuddin Haris, *Op.cit.*, hlm. 150.

⁶³¹ *Ibid.*

⁶³² *Ibid.*

dan elektronik tersebut merupakan yang pertama sepanjang sejarah penyusunan Kabinet di Indonesia.⁶³³

Sekarang ini salah satu upaya untuk melakukan penilaian terhadap calon-calon pejabat publik adalah melalui mekanisme uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*). Mekanisme ini dianggap lebih menjamin terselenggaranya suatu proses pemilihan yang demokratis. Melalui proses *fit and proper test* tersebut diharapkan akan diketahui secara lengkap tentang diri pribadi masing-masing calon untuk menduduki suatu jabatan publik tertentu.⁶³⁴ Atau dapat diperoleh gambaran tentang kemampuan pribadi yang bersangkutan baik dari segi kemampuan maupun dari segi moral, dan pada akhirnya melalui *fit and proper test* ini akan diperoleh kandidat pejabat yang benar-benar berkualitas dan dapat dipertanggungjawabkan.

Dengan mencermati susunan Kabinet Indonesia Bersatu tersebut, Hamka Hendra Noer mengatakan, telah lahir Kabinet pelangi. Lebih lanjut dikatakan:

*“Bahwa Kabinet mereka adalah Kabinet pelangi. Mengapa disebut demikian? Sebab, Kabinet ini diisi oleh orang-orang dari latar belakang partai yang beraneka ragam kepentingan sehingga kalau dibuat spektrum warna akan muncullah warna-warni seperti sebuah pelangi. Keberagaman partai ini misalnya dapat dilihat dari komposisi partai yang berkoalisi dengan SBY-JK yaitu Partai Demokrat (PD), Partai Golkar (PG), Partai Persatuan Pembangunan (PPP), Partai Amanat Nasional (PAN), Partai Keadilan Sejahtera (PKS), Partai Kebangkitan Bangsa (PKB), Partai Bulan Bintang (PBB), dan Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia (PKPI). Bukan hanya unsur partai saja yang membentuk Kabinet SBY-JK, tetapi juga para pensiunan tentara, akademisi, profesional dan lainnya.”*⁶³⁵

Apa implikasi dari munculnya Kabinet pelangi seperti tersebut di atas? Pertanyaan tersebut sudah tentu perlu dijawab karena berkaitan dengan sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945. Dalam hubungan ini lebih lanjut Hamka Hendra Noer mengemukakan:

*“Pertama, hak prerogatif Presiden menjadi semu. Ini karena Presiden berusaha untuk menjaga koalisi politiknya dalam pemerintahan sehingga membuatnya menjadi tidak bebas dalam menentukan kebijakan ataupun keputusan strategis lainnya; dan
Kedua, membuat partai bergantung pada negara. Ketergantungan ini karena tidak adanya usaha partai politik melakukan mobilisasi keuangan melalui iuran para*

⁶³³ *Ibid.*, hlm. 195.

⁶³⁴ H. UU Nurul Huda, *Op.cit.*, hlm. 132.

⁶³⁵ Hamka Hendra Noer, *Ketidakeutralan Birokrasi Indonesia Studi Zaman Orde Baru Sampai Orde Reformasi* (Jakarta: Harian Kompas Gramedia, 2014), hlm. 277-278.

anggotanya. Selain itu, ketergantungan pada dana yang berasal dari pemerintah telah mengubah jati diri partai politik ke arah peminggiran kepentingan konstituen. Ini karena partai bergantung pada sumber dana yang disediakan oleh negara sehingga secara perlahan mereka berkembang menjadi satu kelompok dengan kepentingan yang sama yaitu bagaimana mendapatkan dan menjaga sumber keuangan mereka dalam pemerintah.”⁶³⁶

Keputusan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membentuk koalisi guna mendukung pemerintahannya, selain didasarkan pada pemikiran strategis, juga bisa dilihat sebagai bagian gaya atau pendekatan kepemimpinannya yang cenderung akomodatif. Ciri utama kepemimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono adalah pendekatannya yang sangat akomodatif.⁶³⁷ Aspek personal yang menonjol pada Presiden adalah kecenderungannya untuk merangkul sebanyak-banyaknya kepentingan untuk membangun relasi yang bersifat harmoni ketimbang konflik. Selain itu, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono selalu berusaha memuaskan semua pihak, bersikap baik pada partai politik untuk melemahkan oposisi atas dirinya, dan menjaga hubungan yang serasi dengan berbagai kelompok kepentingan dalam rangka meminimalkan gangguan terhadap pemerintahannya. Namun, kecenderungan personal Presiden Susilo Bambang Yudhoyono seperti ini sekaligus juga menjadi sumber kelemahan kepemimpinannya. Hal ini terlihat jelas tidak hanya ketika Presiden menyusun Kabinet dan melakukan perombakan secara terbatas, melainkan juga tatkala Presiden bekerja bersama di dalam Kabinet Indonesia Bersatu.

Dalam penyusunan Kabinet, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono tidak hanya merangkul sebanyak-banyaknya kepentingan partai politik, sehingga terbentuk pemerintahan mayoritas partai dalam rangka meminimalkan penolakan DPR terhadap berbagai kebijakan pemerintah, melainkan juga mencoba menyatukan berbagai kepentingan politik partisan atau pengikut partai yang berpeluang muncul pada setiap Kabinet yang cenderung berbasis politik. Upaya Presiden tersebut adalah sah dan wajar-wajar saja karena secara konstitusional pengangkatan dan pemberhentian para Menteri Negara

⁶³⁶ *Ibid.*, hlm. 278-279.

⁶³⁷ Greg Fealy, pakar politik Indonesia dari Australia melukiskan gaya kepemimpinan SBY sebagai berikut: Meskipun sikap politik yang hati-hati dan penuh sopan-santun membuatnya terkesan tak berani dan inovatif dalam mengambil keputusan, harus diakui pendekatannya ini telah melahirkan kondisi yang kondusif bagi percepatan pertumbuhan ekonomi. Diukur dari watak dan kepribadiannya, SBY merupakan sosok politikus “tengah-tengah.” Sebisanya mungkin ia berusaha menghindari konflik dengan kekuatan politik atau ekonomi utama dan berupaya untuk tidak melawan arus opini publik. Sebelum membuat keputusan yang penting, ia atau stafnya akan meminta pertimbangan dari para pemangku kepentingan utama agar risiko politiknya bisa dikalkulasi. Dalam banyak isu kontroversial, SBY baru mau mengambil keputusan setelah melihat data jejak pendapat dan mengambil langkah yang sejalan dengan suara mayoritas... pola perilaku ini membuatnya bisa meredam isu-isu yang berpotensi memecah-belah.... Dikutip dari Djayadi Hanan, *Op.cit.*, hlm. 180-181.

merupakan hak prerogatif Presiden. Namun, persoalannya, kemampuan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono untuk mengkoordinasi, mengarahkan, dan menggerakkan para Menteri untuk mewujudkan komitmen perubahan yang dijanjikannya tampaknya kurang berhasil. Hal itu tampak jelas karena sejak awal terbentuknya Kabinet Indonesia Bersatu tidak memiliki program kerja sebagai panduan bagi para Menteri menjalankan pemerintahan sesuai dengan bidang tugasnya, sehingga selama tiga bulan pertama masa pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono para Menteri menyusun sendiri program seratus hari atas dasar pendekatan struktural birokratis, yaitu penyusunan program berdasarkan masukan para pejabat struktural.⁶³⁸ Sementara itu kegagalan dalam koordinasi Kabinet tampak dari munculnya perbedaan pilihan kebijakan di antara para Menteri.⁶³⁹ Perbedaan pandangan, pendekatan, dan pilihan kebijakan di antara para Menteri sebenarnya wajar saja, namun tidak menjadi wajar jika terungkap ke luar secara publik karena semestinya hal itu dapat diselesaikan melalui forum rapat Kabinet yang cukup intens pada era Presiden Susilo Bambang Yudhoyono.

Pendekatan akomodatif yang dilakukan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono bukan hanya pada partai politik dan/atau DPR. Dalam mengelola Kabinetnya, Presiden selalu berupaya menyeimbangkan antara profesionalisme, pembagian kekuasaan politik dengan partai, dan akomodasi tekanan publik saat perlu.⁶⁴⁰ Jika hal ini tidak dilakukan oleh Presiden, DPR bisa menyandera dan bahkan menolak apa saja yang menjadi kebijakan dan rencana pemerintah, termasuk kebijakan dan perencanaan pembangunan. Salah satu contoh penting dari pendekatan akomodatif tersebut adalah keputusan untuk merangkul Partai Golkar dalam koalisi. Partai Golkar adalah pemenang dalam pemilu legislatif tahun 2004. Dalam pemilihan Presiden setelah pemilihan legislatif di tahun yang sama, Partai Golkar memutuskan untuk mengajukan calonnya sendiri, yaitu Wiranto. Untuk memperoleh dukungan partai Golkar, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membantu dan mendukung Wakil Presiden Jusuf Kalla berjuang memenangkan pemilihan ketua Golkar tahun 2005, dan ternyata berhasil. Setelah Partai Golkar dipimpin oleh Jusuf Kalla yang juga sebagai Wakil Presiden, Partai Golkar berubah haluan dari yang semula menjadi oposisi

⁶³⁸ Syamsudin Haris, *Op.cit.*, hlm. 206.

⁶³⁹ Seperti tampak dalam perdebatan penanganan flu burung antara Menteri Kesehatan Siti Fadilah Supari dan Menteri Pertanian Anton Apriyanto, konflik antara Menteri Perdagangan Mari Pangestu dan Menteri Pertanian, serta Menteri Perindustrian Fahmi Idris tentang komoditas pertanian, kebijakan impor beras dan impor gula, dan juga perbedaan antara Menkominfo Sofyan Djalil dan Menristek Kusmayanto Kadiman mengenai aplikasi teknologi komunikasi bagi instansi-instansi pemerintah. Syamsuddin Haris, *Ibid.*, hlm. 207.

⁶⁴⁰ *Ibid.*, hlm. 184.

kemudian bergabung ke dalam koalisi partai politik pendukung pemerintah. Dengan bergabungnya Partai Golkar sebagai pendukung pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono, kemudian terjadi *reshuffle* KIB dengan memasukkan kader-kader partai Golkar sebagai anggota Kabinet.

Menurut Indra J. Piliang, bahwa ada tiga elemen penting yang berperan dalam hal *reshuffle* kabinet yaitu politisi, pasar dan publik. Presiden tinggal memilih apakah akan mendahulukan satu elemen, dua elemen atau ketiganya sekaligus. Lebih lanjut Indra J. Piliang menjelaskan sebagai berikut:

“Pertama, jika Presiden mendahulukan kepentingan politisi, berarti masalah reshuffle lebih disebabkan pertimbangan politik. Kelemahan sistem presidensial dan rentannya pemilihan Presiden langsung sebagai ukuran tertinggi dalam demokrasi. Legitimasi yang diperoleh dalam pemilu dari publik tidak menjadi faktor determinan yang menentukan karena masih menghadapi kurungan politik partai-partai politik;

Kedua, jika kebenda pasar diikuti, tidak jauh berbeda dengan masa-masa akhir pemerintahan Presiden Soeharto, dengan pengecualian pilihan kebijakan Soeharto dalam menyusun Kabinet lebih diwarnai ambisi mempertahankan kekuasaan dari pada memperbaiki keadaan. Pada hal, pasar bebas nilai. Pelaku pasar di Indonesia, masih terlibat amat pragmatis dan oportunistis. Dari segi politik, pasar di Indonesia juga berarti makhluk politik, dan bukan manusia-manusia berumah di atas angin; dan

Ketiga, pilihan terakhir reshuffle patut ditolehkan kepada publik dalam arti publik yang benar-benar menderita. Jika kepentingan publik diutamakan, indikator utama yang harus diperhatikan adalah kesejahteraan sosial ekonomi. Artinya, jajaran yang harus di reshuffle adalah Menteri dalam koordinasi kesejahteraan dan ekonomi. Adapun Menteri di bidang keamanan bisa sedikit lega karena situasi keamanan mulai pulih. Idealnya, pulihnya situasi keamanan berkorelasi positif terhadap ekonomi dan kesejahteraan sosial. Reshuffle Kabinet tidak hanya sebatas hanya bongkar pasang dalam mesin demokrasi, melainkan mengarah kepada pembentukan Kabinet ahli (zakeen cabinet), sehingga Menteri yang kurang profesional harus diganti.”⁶⁴¹

Di kalangan para ahli hukum tata negara dan ilmu politik, ada dua pandangan tentang peran koalisi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia yaitu: pandangan pertama, menganggap koalisi partai asing bagi sistem presidensial karena lebih cocok untuk sistem parlementer. Pandangan kedua, yang kurang banyak dianut, menganggap koalisi dalam sistem presidensial, terutama presidensialisme multi partai, sebagai sesuatu yang lumrah. Tetapi, kedua pandangan ini sama-sama sependapat bahwa realitas di Indonesia

⁶⁴¹ *Ibid.*, hlm. 87-88.

mengharuskan adanya koalisi semacam itu. Upaya membentuk pemerintahan koalisi partai politik mungkin dilakukan dalam sistem presidensial untuk mendapatkan dukungan di lembaga legislatif. Dalam sistem pemerintahan presidensial, cara yang paling umum dilakukan Presiden adalah membagikan posisi Menteri dalam Kabinet kepada partai politik yang memberikan dukungan kepada Presiden di lembaga legislatif.

Koalisi yang dibangun oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam membentuk KIB, sekalipun dikritik karena tidak solid, tetap dianggap penting membantu Presiden Susilo Bambang Yudhoyono meraih dukungan DPR dalam melaksanakan program dan agenda politiknya ke depan tanpa kendala apa pun dari DPR. Menurut Yusril Ihza Mahendra, bahwa dalam sistem presidensial koalisi seharusnya tidak perlu ada. Tetapi, dukungan politik di DPR masih sebuah keharusan. Oleh karena itu, pembentukan koalisi, meskipun menyerupai sebuah sistem parlementer, masih bisa diterima asal tidak diformalkan.⁶⁴² Dalam kaitan ini Saldi Isra berpandangan, koalisi partai politik yang dibangun Presiden yang tidak punya dukungan mayoritas di lembaga legislatif dapat dikatakan sebagai sebuah langkah darurat yang tidak mungkin dihindarkan.⁶⁴³ Langkah darurat ini pula yang dilakukan oleh Susilo Bambang Yudhoyono sebagai Presiden minoritas (*minority president*) berdasarkan hasil pemilu 2004 yang hanya didukung modal awal tujuh persen suara di DPR. Untuk memperbesar dukungan di DPR, Presiden merangkul beberapa partai politik di luar Partai Demokrat, yaitu PBB, PKS, PAN, Golkar, dan PKB.⁶⁴⁴

Secara teoritis, Presiden minoritas (*minority government*) dipaksa melakukan koalisi dengan partai-partai politik di DPR untuk mendapatkan dukungan secara mayoritas di DPR. Koalisi jenis ini lebih mirip dengan koalisi sistem parlementer saat tidak ada partai-partai politik yang mampu menguasai kursi mayoritas di DPR, sehingga dilakukan koalisi untuk membentuk Kabinet yang terdiri atas partai-partai politik di DPR. Karena itu, koalisi dalam sistem parlementer ditujukan untuk membentuk pemerintahan yang efektif karena mendapatkan dukungan dari semua partai politik. Sedangkan koalisi dalam sistem presidensial tidak ditujukan untuk membentuk pemerintahan yang efektif, melainkan sebagai upaya mengamankan roda pemerintahan dari partai-partai politik di DPR.⁶⁴⁵

⁶⁴² *Ibid.*, hlm. 178.

⁶⁴³ Saldi Isra, *Op.cit.*, hlm. 275.

⁶⁴⁴ *Ibid.*, hlm. 275-276.

⁶⁴⁵ Agus Riwanto, *Op.cit.*, hlm. 282.

Setelah mengakhiri masa tugasnya sebagai Presiden selama lima tahun (2004-2009), kemudian Susilo Bambang Yudhoyono mengikuti pemilu Presiden periode kedua (2009-2014) yang berpasangan dengan Boediono. Pemilu Presiden tahun 2009, ternyata dimenangkan kembali oleh pasangan Susilo Bambang Yudhoyono dan Boediono berhadapan dengan pasangan calon Presiden Megawati Soekarnoputri dan Prabowo Subianto,⁶⁴⁶ dan akan menjabat sebagai Presiden dan Wakil Presiden selama lima tahun untuk periode kedua tahun 2009-2014.

Sebagaimana disebutkan pada bagian sebelumnya, bahwa pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang ditegaskan dalam Pasal 6A UUD NRI Tahun 1945 telah melahirkan adanya koalisi atau kerja sama partai politik. Mekanisme koalisi antar partai politik dalam mengusung pasangan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, yang antara lain menyatakan, dilakukan secara demokratis dan terbuka melalui mekanisme internal partai politik yang bersangkutan,⁶⁴⁷ dan dapat dilakukan dengan kesepakatan antar partai politik lain untuk melakukan penggabungan dalam mengusulkan pasangan calon.⁶⁴⁸

Adapun jumlah perolehan kursi atau suara sah partai politik dalam pemilihan umum legislatif yang dapat digunakan untuk mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden, sebagaimana diprasyarkan UU No. 42 Tahun 2008 adalah:

“Pasangan calon diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilihan umum yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20 persen (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25 persen (dua puluh lima) persen dari suara sah nasional dalam pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan pemilihan umum presiden dan Wakil Presiden.”⁶⁴⁹

Berdasarkan ketentuan inilah yang mengharuskan partai politik di DPR membentuk koalisi atau bekerja sama dalam mengajukan pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pemilihan umum Presiden Tahun 2009.

Untuk menjalankan pemerintahan, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membentuk Kabinet dengan berpedoman pada UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Undang-undang ini dimaksudkan untuk

⁶⁴⁶ Dengan berbagai pertimbangan akhirnya pemilu Presiden 2009 diikuti oleh tiga pasangan calon, yaitu (1) Susilo Bambang Yudhoyono-Boediono, yang disokong oleh Partai Demokrat, PKB, PKS, PAN dan PPP, (2) M. Jusuf Kalla-Wiranto, yang diusung Partai Golkar dan Hanura, dan (3) Megawati Sukarnoputri-Prabowo Subianto, yang disokong oleh PDIP dan Gerindra. Agus Riwanto, *Op.cit.*, hlm. 274.

⁶⁴⁷ Pasal 10 ayat (1) UU No. 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

⁶⁴⁸ *Ibid.*, Pasal 10 ayat (2).

⁶⁴⁹ *Ibid.*, Pasal 9.

membatasi agar dalam membentuk Kementerian Negara guna melaksanakan tugas-tugas pemerintahan, Presiden melakukannya secara efektif dan efisien. Jabatan Menteri dan Kementerian tidak boleh diobral sebagai hadiah politik terhadap seseorang atau satu golongan, sekaligus tidak dapat sembarangan dibubarkan tanpa analisis yang mendalam bagi kepentingan negara dan bangsa. Pengaturan mengenai Kementerian Negara tidak didekati dengan cara pemberian nama tertentu pada setiap Departemen, tetapi melakukan pendekatan melalui pembagian urusan pemerintahan.

Adapun urusan-urusan pemerintahan tersebut ditegaskan dalam Pasal 4 UU No. 39 Tahun 2008 yaitu urusan pemerintahan yang nomenklatur,⁶⁵⁰ kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, dan urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah. Mengenai Kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945 dan ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, diatur dalam PP No. 49 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.

Berdasarkan ketentuan perundang-undangan tersebut Presiden Susilo Bambang Yudhoyono membentuk Kabinet Indonesia Bersatu II (KIB II) untuk periode 2009-2014. Bila diletakkan dalam sistem pemerintahan presidensial Indonesia dan dibandingkan dengan sistem pemerintahan presidensial Amerika Serikat, misalnya secara konstitusional kekuasaan Presiden Indonesia dalam pengisian Anggota Kabinet atau Menteri sangat besar. Ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 menyatakan Presiden mengangkat dan memberhentikan Menteri tanpa memerlukan persetujuan lembaga perwakilan. Seluruh Menteri bertanggung jawab kepada Presiden, sehingga peran Presiden Indonesia sangat sentral dalam menentukan Menteri. Berbeda dengan Amerika Serikat, dalam menentukan Menteri atau anggota Kabinet Presiden Amerika Serikat memerlukan *confirmation senat*.⁶⁵¹ Di Amerika

⁶⁵⁰ Nomenklatur atau tata nama adalah sebutan atau penamaan bagi suatu unit organisasi yang lazim digunakan instansi pemerintah. Nomenklatur mempunyai arti sangat penting dalam penataan atau penyempurnaan organisasi, karena nomenklatur dapat menggambarkan secara singkat dan tepat mengenai kedudukan, tugas pokok dan fungsi unit atau jabatan dalam suatu unit organisasi. Lihat Saiful Anam, "Kedudukan Wakil Menteri Dalam Susunan Organisasi Kementerian Negara," *Tesis* (Jakarta: Universitas Indonesia Fakultas Hukum Program Studi Magister Ilmu Hukum, 2013), hlm. 70.

⁶⁵¹ Article II, Section II Konstitusi Amerika Serikat menyatakan; "*He shall have power, by and with the advice and consent of the Senate, to make treaties, provided two thirds of the Senators present concur; and he shall nominate, and by and with the advice and consent of the Senate, shall appoint Ambassadors, other public Ministers and Consuls, Judges of the Supreme of Court, and all other Officers of the United State, whose appointments are not here in otherwise provided for, and which shall be established by law; but the Congress may by law vest the appointment of such inferior officers, as*

Serikat, para Menteri sebagai pembantu Presiden juga berasal dari partai politik. Beberapa Menteri yang dianggap sangat penting dan strategis seperti Menteri Luar Negeri, Menteri Pertahanan, dan Menteri Keuangan, sebelum diangkat menjadi Menteri terlebih dahulu diminta persetujuan dari Kongres. Persetujuan Kongres ini sangat penting, karena di Kongres para wakil rakyat mempengaruhi kompetensi Menteri tersebut. Dengan demikian, diharapkan para Menteri yang mewakili partai politik yang ada di Kongres mempercayainya karena kompetensi dan keahliannya di dalam membantu Presiden menjalankan pemerintahan.⁶⁵²

Demikian pula di Negara Filipina yang menganut sistem presidensial, sesuai dengan konstitusi, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan selain dibantu oleh wakil Presiden juga dibantu Menteri-menteri yang bertanggung jawab kepada Presiden. Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengangkat atau memberhentikan para Menteri. Dalam hal mengangkat Menteri, Presiden harus mendapat persetujuan dari komisi pengangkatan (*Commission of Appointment*). Komisi ini terdiri atas, Ketua Senat yang secara *ex officio* menjadi ketuanya, 12 anggota Senator, dan 12 anggota Dewan Perwakilan Rakyat (*Article VI Section 18 dan Article VII Section 16*).⁶⁵³

Dilihat dari konstitusi Amerika Serikat dan konstitusi Filipina tersebut yang sama-sama menganut sistem pemerintahan presidensial menunjukkan, bahwa Presiden mempunyai kekuasaan untuk mengangkat Menteri menjadi kepala eksekutifnya. Secara formal pengangkatan itu harus mendapat persetujuan dari majelis atau salah satu organnya (di Amerika Serikat adalah Senat, Filipina adalah Komisi Pengangkatan), sehingga pemilihannya oleh Presiden mungkin terbatas pada orang-orang yang disetujui badan itu. Akan tetapi dalam praktiknya Presiden mempunyai banyak pilihan dalam menentukan Menteri.

Berbeda halnya di negara yang menganut sistem campuran, seperti Negara Perancis berdasarkan *Konstitusi De Gaulle*, Perancis telah mengalami pergeseran dari sistem pemerintahan parlementer berubah menjadi sistem yang dalam hal tertentu mengandung ciri sistem presidensial. Herman Finer menggambarkan, bahwa Konstitusi Perancis menjalankan sistem pemerintahan yang sekaligus menggabungkan antara sistem pemerintahan Inggris (parlementer) dengan sistem Amerika Serikat (presidensial). Artinya, semi presidensial Perancis

they think proper, in the President alone, in the court of law, or in the heads of department." Prajudi Atmosudirdjo dkk, Editor, *Konstitusi Amerika Serikat* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), hlm. 77.

⁶⁵² Miftah Thoha (3), *Op.cit.*, hlm. 169.

⁶⁵³ Konstitusi Filipina (*The Constitution of the Republic of the Philippines*), (*The Constitutional Commission of 1986, At the National Government Center*, 1986), hlm. 13 dan 21.

bukan berarti gabungan antara tipe parlementer dan tipe presidensial atau memiliki kategori pertengahan antara kedua sistem pemerintahan itu. Akan tetapi, semi presidensial ini melahirkan perubahan fase parlementer dan presidensial, tergantung pada apakah partai politik Presiden yang berkuasa menduduki kursi mayoritas di parlemen atau tidak. Presiden Perancis mempunyai kekuasaan mengangkat Perdana Menteri dan memberhentikannya berdasarkan pengunduran diri Kabinet yang diajukan oleh Perdana Menteri. Atas usul Perdana Menteri, Presiden mengangkat dan memberhentikan anggota Kabinet. Jadi tidak hanya sekedar menunjuk seperti terjadi dalam sistem parlementer. Dalam rapat Kabinet Presiden adalah pimpinan sidang.

Meski secara konstitusional berdasarkan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 Presiden mempunyai kekuasaan dalam penentuan Menteri, tetapi dalam kenyataan praktik kewenangan Presiden mulai tereduksi dengan adanya bangunan koalisi partai politik yang mendukung Presiden. Kewenangan Presiden mengisi atau menentukan Menteri atau Kabinet terpaksa harus berkompromi dengan realitas politik dan bentangan empirik membuktikan Presiden harus berkompromi dalam penyusunan Kabinet dengan partai politik pendukung koalisi pemerintah. Koalisi partai politik pendukung pemerintah di DPR menuntut adanya keseimbangan akomodasi kepentingan di Kabinet, dan karena itu partai politik terpaksa harus dilibatkan dalam penyusunan Kabinet. Dalam pembentukan KIB II penentuan Menteri selalu melibatkan partai politik pendukung koalisi pemerintah. Meskipun hanya meminta sejumlah nama kepada partai politik pendukung dan penentu posisi final berada di tangan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono, Presiden tidak lagi memiliki otoritas secara utuh dalam menentukan para Menteri. Partai-partai politik pendukung koalisi terdiri atas: Partai Demokrat, Partai Golkar, PAN, PPP dan PKS, sehingga komposisi menteri-menteri didominasi pimpinan dan elite partai politik.

Melihat postur KIB II yang lebih bernuansa politik, maka tidak ada bedanya ketika Presiden Susilo Bambang Yudhoyono yang berpasangan dengan Wakil Presiden Jusuf Kalla membentuk KIB I. Dilihat dari segi formasi Kabinet yang jumlahnya 34 posisi Menteri KIB II, 19 orang Menteri diberikan kepada partai politik yang berkoalisi dan 15 orang Menteri diberikan kepada kalangan profesional/non-partai.⁶⁵⁴ Ini berarti, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono beranggapan bahwa betapa pun mandat politik yang diperolehnya

⁶⁵⁴ Komposisi Kabinet Indonesia Bersatu II (KIB II) 2009-2014 didominasi oleh mereka yang diusulkan partai politik, yaitu: Partai Demokrat 6 orang, PKS 4 orang, Golkar dan PAN masing-masing 3 orang, PKB dan PPP masing-masing 2 orang. Agus Riwanto, *Op.cit.*, hlm. 262-263.

dari rakyat sangat absolut, dia tetap mengharapkan dukungan politik dari partai-partai politik di DPR. Cara ini diyakini oleh Presiden akan dapat menstabilkan hubungan Presiden dengan DPR agar pemerintahannya dapat berlangsung dan bertahan 5 (lima) tahun, apalagi para Menteri telah diikat dengan penandatanganan fakta integritas serta kontrak kerja secara individual.⁶⁵⁵ Dalam suasana susunan Kabinet yang sangat dipengaruhi partai-partai politik dan adanya penandatanganan fakta integritas oleh anggota Kabinet tersebut akan melahirkan *split loyalty* (loyalitas ganda) antara loyalitas kepada partai politik di DPR (partai politik induk) dan loyalitas kepada Presiden. Hal inilah yang disebut Kabinet dua kaki.⁶⁵⁶ Kabinet dua kaki ini akan mempersulit Presiden menjalankan instruksinya kepada para Menteri, karena mesti mempertimbangkan kepentingan partai politik dan individual Menteri.

Akomodasi kader partai-partai politik dalam struktur KIB II dengan suasana sistem pemerintahan presidensial, ternyata telah membuat Presiden mengalami kesulitan dalam menjalankan pemerintahannya. Kesulitan itu terjadi karena salah satu faktor dari efektivitas pemerintah lebih banyak ditentukan oleh akomodasi kepentingan partai-partai politik dalam Kabinet, pada hal koalisi dalam sistem presidensial tidak ada jaminan partai politik akan mendukung kebijakan Presiden, meskipun Presiden sudah mengakomodasi secara individual beberapa tokoh partai politik dalam Kabinet. Karena itu, pengangkatan Menteri dalam KIB II cenderung lebih dominan karena tawar-menawar dan kompromi politik, ketimbang faktor kompetisi dan profesionalisme. Kenyataan ini menunjukkan, bahwa hak prerogatif Presiden cenderung tereduksi kuatnya intervensi partai politik.

Jika dicermati tekanan politik dari partai-partai politik terhadap pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono terjadi ketika fraksi Golkar mendukung penggunaan hak angket kasus Bank Century yang menyebut nama Budiono (sebelum menjadi Wakil Presiden adalah Gubernur Bank Indonesia). Akhirnya, kasus Bank Century menunjukkan betapa sulitnya Presiden Susilo Bambang Yudhoyono lepas dari tekanan partai politik pendukungnya. Hal ini terlihat ketika Presiden memilih memperbolehkan Menteri Keuangan Sri Mulyani Indarwati, yang disebut-sebut dalam kasus Bank Century mengundurkan diri dari jabatannya. Peristiwa inilah yang menjadi latar belakang Presiden melakukan *reshuffle* kabinet.

Selain melakukan *reshuffle* Kabinet dalam KIB II (2009-2014), Presiden Susilo Bambang Yudhoyono juga mengangkat Wakil Menteri di hampir semua

⁶⁵⁵ *Ibid*, hlm. 263.

⁶⁵⁶ *Ibid*, hlm. 264.

jabatan Kementerian, khususnya setelah perombakan KIB II bulan Oktober 2011. Pengangkatan Wakil Menteri merupakan amanat Pasal 10 UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yang menyatakan “Dalam hal terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus, Presiden dapat mengangkat Wakil Menteri pada kementerian tertentu;” sedangkan penjelasan pasal ini mengatakan, bahwa “yang dimaksud dengan Wakil Menteri adalah pejabat karier dan bukan merupakan anggota Kabinet.”

Dalam *reshuffle* KIB II telah diangkat 19 Wakil Menteri yang semula dimaksudkan untuk mempercepat akselerasi pembangunan yang tengah diupayakan oleh pemerintah. Namun tampaknya tujuan itu sulit tercapai, selain karena kewenangan Wakil Menteri sangat terbatas, bahkan mungkin akan menjadi dualisme kepemimpinan antara Menteri dengan Wakil Menteri, dan Wakil Menteri dengan Sekretaris Jenderal di Kementerian. Betapa sulitnya membuat dan melakukan kebijakan Kementerian manakala ada dua nakhoda dalam satu kapal. Belum lagi kehadiran Wakil Menteri ini juga berpotensi memperbesar dan memperpanjang birokrasi dalam pengambilan kebijakan. Hal ini jelas tidak efisien dan cenderung terjadi pemborosan anggaran negara.⁶⁵⁷

4.3 EKISTENSI MENTERI NEGARA YANG IDEAL BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945

Setelah menguraikan eksistensi Menteri Negara dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, maka kini penulis sampai pada akhir penulisan tentang eksistensi Menteri Negara yang ideal berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Sesuatu hal yang ideal tentu membicarakan sesuai yang dikehendaki, sebuah cita-cita, gagasan atau ide yang diharapkan mampu lebih baik di masa yang akan datang, tidak terkecuali mengenai keberadaan Menteri Negara sebagai organ negara yang diberi kewenangan membantu Presiden menjalankan pemerintahan dan pelayanan publik dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia.

Secara konstitusional berdasarkan ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, keberadaan Menteri Negara sangat penting dan strategis, karena turut melaksanakan kekuasaan pemerintahan sesuai bidang tugasnya masing-masing. Bahkan para Menteri lah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan dalam praktiknya. Dengan mengikuti keinginan UUD 1945 bahwa seorang Menteri haruslah mengetahui seluk-beluk pekerjaan Kementerian yang dipimpinya. Hal ini dipertegas lagi dalam Penjelasan UUD 1945, bahwa

⁶⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 271.

jabatan Menteri itu merupakan jabatan yang sangat penting. Menteri adalah pejabat tinggi yang secara nyata bertindak sebagai pemimpin pemerintahan sehari-hari dalam bidangnya masing-masing.

Siapa yang layak dapat diangkat menjadi Menteri, tentu sepenuhnya merupakan kewenangan Presiden untuk menentukannya. Ketentuan Pasal 17 ayat (1), (2) dan (3) UUD NRI Tahun 1945 hanya menyebutkan: “Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara,” “menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden,” “Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.” Berdasarkan ketentuan ini jelas dan tegas dinyatakan Presiden dibantu para Menteri Negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden untuk membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Dengan kata lain, Presiden mempunyai hak prerogatif dalam mengangkat dan memberhentikan Menteri. Istilah “*prerogatif*” berasal dari bahasa latin “*praerogatio*,” yakni hak istimewa. Dalam bahasa Thomas Jefferson, hak prerogatif itu kekuasaan yang langsung diberikan konstitusi (*power granted him directly by constitutiton*).⁶⁵⁸

Jadi, walaupun sering digunakan istilah bahwa Menteri-menteri itu adalah pembantu Presiden yang diangkat dan diberhentikan serta bertanggung jawab kepada Presiden, tetapi mereka bukanlah orang atau pejabat sembarangan. Syarat untuk dipilih menjadi Menteri hendaklah dipertimbangkan bahwa ia akan dapat bekerja sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif di bidangnya masing-masing secara efektif untuk melayani kebutuhan masyarakat. Apalagi bangsa dan negara Indonesia sangat besar dan kompleks permasalahannya, sehingga tugas pemerintahan dan pembangunan tidak dapat diserahkan hanya kepada orang-orang yang tidak dapat diharapkan bekerja secara efektif untuk kepentingan seluruh masyarakat Indonesia.

Menteri merupakan jabatan yang sering diimpikan oleh banyak orang. Apalagi zaman sekarang ini ketika banyak partai politik didirikan, dengan harapan siapa tahu melalui partai politik bisa menjadi Menteri. Jabatan Menteri dalam sistem presidensial harus dipahami berbeda dari jabatan Menteri dalam sistem parlementer yang murni bersifat politik. Dalam sistem pemerintahan presidensial, yang murni bersifat politik hanyalah Presiden dan Wakil Presiden, sedangkan jabatan Menteri di samping bersifat politik juga bersifat teknis. Oleh karena itu, Menteri dalam sistem presidensial membutuhkan kualifikasi politik dan sekaligus kualifikasi teknis. Apalagi, Menteri yang akan diserahi tugas memimpin suatu Departemen tentulah diperlukan kualifikasi politis dan teknis

⁶⁵⁸ Gun-Gun Heryanto, *Media Indonesia*, 19 Agustus 1019, hlm. 10.

yang benar-benar memenuhi syarat kapabilitas (kualifikasi teknis) dan syarat akseptabilitas (kualifikasi politik) yang tinggi.

Oleh karena itu, sistem pemerintahan presidensial yang dibangun hendaklah didasarkan atas pemikiran bahwa Presiden berhak mengangkat dan memberhentikan Menteri sebagai pembantu Presiden untuk mendukung efektivitas kinerja pemerintahan guna melayani kepentingan masyarakat. Pembentukan Kabinet tidak boleh didasarkan atas logika sistem parlementer yang dibangun atas dasar koalisi antar partai politik pendukung Presiden. Kabinet adalah suatu Dewan Menteri yang bertugas membantu Presiden dalam melaksanakan tugas pemerintahan. Jumlah Menteri dalam setiap Kabinet tidak selalu sama, bergantung kepada kebijaksanaan Presiden. Hal ini menunjukkan, bahwa seseorang dipilih dan diangkat oleh Presiden menduduki jabatan Menteri harus didasarkan atas kriteria kecakapannya bekerja, bukan semata-mata karena pertimbangan jasa politiknya ataupun imbalan terhadap dukungan kelompok atau partai politik terhadap Presiden.

Artinya, jabatan Menteri Negara menurut ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 haruslah diisi berdasarkan *merit system*.⁶⁵⁹ Dasar *merit system* meliputi kompetensi, keahlian dan profesional menjadi landasan pengangkatan. Seseorang yang mempunyai kompetensi dan keahlian sesuai yang dibutuhkan oleh sesuatu jabatan dapat diangkat menduduki jabatan tersebut. Karena itu, sudah saatnya membenahi sistem administrasi negara termasuk karier di bidang politik, bahwa kebiasaan asal mengangkat Menteri tanpa didasarkan catatan karier seseorang calon pejabat Menteri harus diakhiri.

Itulah konsekuensi dari pilihan sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh UUD NRI Tahun 1945, yang lebih menuntut Kabinetnya sebagai “*Zaken Kabinet*” atau Kabinet kerja⁶⁶⁰ dari pada Kabinet dalam sistem

⁶⁵⁹ Perkembangan *merit system* di AS dipengaruhi secara mendalam oleh aspirasi demokrasi dan mobilitas sosial dari masyarakatnya, terutama dipengaruhi oleh pemikiran tentang persamaan kesempatan (*the idea of equality of opportunity*). Pada awalnya seorang Presiden itu membuat *appointment* didasarkan atas kualifikasi individu, bukannya pada pertimbangan partai yang dianut oleh individu tersebut. Akan tetapi sejak awal abad ke-19 pertimbangan semacam ini diubah sebaliknya. Hal semacam ini telah menjadi kebiasaan dari setiap Presiden baru untuk mengganti semua pejabat pemerintah dengan anggota partai Presiden tanpa melihat kualifikasi individunya. Cara semacam ini umumnya disebut sistem *spoils*, dan sangat didukung oleh Presiden Amerika Serikat ke-7 Andrew Jackson. Akan tetapi sistem *spoils* itu kemudian direformasi dengan diujukannya undang-undang oleh Kongres pada tahun 1871.... yang dikenal dengan *Pendleton Federal Service Commission* tahun 1883. Pada komisi inilah *merit system* itu diperlakukan dan dikembalikan pada prinsip semula bahwa pengangkatan pejabat negara itu harus didasarkan pada kualifikasi individu bukan persyaratan anggota partai. Miftah Thoha (3), *Op.cit.*, hlm. 108-109.

⁶⁶⁰ Dalam sejarah ketatanegaraan Belanda dan Indonesia pernah dikenal Kabinet Ekstra Parlementer, yaitu suatu Kabinet yang dibentuk tanpa Formatur Kabinet merasa terikat pada konstelasi kekuatan politik dalam badan legislatif. Dengan demikian, bagi Formatur Kabinet cukup peluang untuk menunjuk para Menteri berdasarkan keahlian yang diperlukan tanpa menghiraukan apakah dia mempunyai dukungan

parleментар yang lebih menonjolkan sifat politisnya. Oleh karena itu, dalam menetapkan seseorang diangkat untuk menduduki jabatan Menteri, sudah seharusnya Presiden lebih mengutamakan persyaratan teknis kepemimpinan dari pada persyaratan dukungan politik. *Zaken Kabinet* merupakan model ideal yang telah menjadi kebutuhan dan tuntutan. Kabinet model itu perlu dibangun untuk merealisasikan visi, misi dan program pemerintahan sesuai dengan masa jabatan pemerintahan yang ditentukan dalam konstitusi. *Zaken Kabinet* atau Kabinet kerja yang juga disebut Kabinet ahli adalah syarat yang tidak bisa ditawar sebagai entitas yang menjalankan kebijakan negara. Ketika Kabinet diisi oleh orang-orang yang dipilih berdasarkan keahlian dan profesionalitas, upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat sebagai tujuan bernegarapun akan lebih mudah terwujud.

Tuntutan pembentukan *Zaken Kabinet* adalah wajar, namun harus dipahami juga bahwa bukan berarti orang-orang yang berada dalam partai politik tidak diperkenankan menduduki jabatan Menteri sebagai pembantu Presiden. Berpolitik pada hakikatnya merupakan upaya mendapatkan kekuasaan, sehingga sangat wajar jika partai politik anggota koalisi *Zaken Kabinet* memang harus mengutamakan para ahli dan profesional, tetapi bisa juga dipilih dari kalangan partai politik, karena salah satu fungsi partai politik adalah rekrutmen politik (*political recruitment*). Tidak sedikit orang pintar, cerdas pandai, dan profesional yang berasal dari partai politik. Namun, yang paling penting ialah bagaimana memastikan para ahli dan profesional dari kalangan partai politik itu mengubah seluruh kepentingan politiknya begitu dipercayai masuk Kabinet. Mereka harus mengutamakan tugas pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden sebagai representasi kepentingan rakyat. Perlu diingat, jika Menteri yang berasal dari parpol maka sangat mungkin akan mengalami kesetiaan ganda, yaitu kesetiaan yang tidak hanya kepada Presiden, tetapi juga diwajibkan setia kepada pimpinan parpol. Inilah yang sebenarnya tidak pas jika dipaksakan dari parpol meskipun calon Menteri itu ahli di bidangnya. Pada hal seharusnya bahwa kesetiaan kepada partai berakhir, ketika kesetiaan kepada negara dimulai (*loyalty to my party ends, when loyalty to my country begins*).

Rekrutmen jabatan negara adalah berasal dari kekuatan politik melalui pemilu ataupun pengangkatan oleh pejabat politik yang dipilih rakyat. Jabatan politik hanya diperlukan ketika menunjuk asal-usul keberadaan melalui

partai... Ada dua macam Kabinet Ekstra Parleментар ini, yaitu: *Pertama, Zaken Kabinet*, yaitu suatu Kabinet yang mengikat diri untuk menyelenggarakan suatu program yang terbatas; *Kedua, Nasional Kabinet (Kabinet Nasional)*, yaitu suatu kabinet yang menteri-menterinya diambil dari berbagai golongan masyarakat. Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Op.cit.*, hlm. 169. Lihat juga M. Solly Lubis, *Op.cit.*, hlm. 103.

pemilihan yang berasal dari partai politik. Akan tetapi, ketika pejabat yang dipilih rakyat dan diangkat oleh pejabat terpilih menduduki jabatan kenegaraan maka pejabat tersebut beralih fungsi untuk negara dan seluruh rakyat, bukan hanya untuk partai politik dan konstituennya. Jabatan politik yang berasal dari kekuatan partai politik, jika telah terpilih menjadi pejabat negara seharusnya tidak lagi menjabat struktural dalam kepemimpinan partai politiknya.

Selanjutnya Pasal 17 ayat (4) UUD NRI Tahun 1945 menentukan pula bahwa “pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara diatur dalam undang-undang.” Ini berarti, walaupun mengenai penentuan orangnya merupakan kewenangan mutlak Presiden, tetapi perihal struktur organisasinya harus diatur dalam undang-undang. Mengangkat dan memberhentikan Menteri jelas merupakan hak prerogatif Presiden. Akan tetapi, pembentukan, pembubaran ataupun perubahan suatu Kementerian menyangkut kepentingan luas, karena itu tidak boleh ditentukan hanya oleh Presiden, seperti yang pernah terjadi pada masa pemerintahan Presiden Abdurrahman Wahid.

Dengan demikian, organisasi Kementerian itu tidak dapat diadakan, diubah, atau dibubarkan hanya karena pertimbangan keinginan atau kehendak pribadi Presiden. Semua hal yang berkenaan dengan organisasi Kementerian itu harus diatur dalam undang-undang. Artinya, perubahan, pembentukan, atau pembubaran organisasi Kementerian harus diatur oleh Presiden bersama dengan DPR. Itulah esensi dari ketentuan bahwa hal tersebut diatur dalam undang-undang, dan undang-undang yang dimaksud adalah UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Undang-undang ini disusun dalam rangka membangun sistem pemerintahan presidensial yang efektif dan efisien. Itulah sebabnya seorang Menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat lainnya, termasuk jabatan dalam partai politik. Pada dasarnya rangkap jabatan selalu berpotensi memunculkan konflik kepentingan. Selain itu, perhatian yang terbelah antara posisi sebagai pembantu Presiden dan pimpinan partai politik hampir pasti akan mengganggu atau membuat program-program pemerintah yang menjadi tanggung jawab Kementerian tidak bisa terwujud secara maksimal. Kesemuanya itu dalam rangka meningkatkan profesionalisme pelaksanaan urusan Kementerian yang lebih fokus kepada tugas dan fungsinya yang lebih bertanggung jawab.

Dalam Undang-Undang Kementerian negara sudah ditentukan jumlah, literatur, dan nomenklatur Kementerian. Secara hukum, siapa pun yang menjadi Presiden dan seberapa pun program kerja yang ditawarkan kepada masyarakat, jika akan membentuk Kabinet, sudah tentu harus memperhatikan

substansi ketentuan undang-undang tersebut. Sebenarnya, pengaturan seperti itu kurang tepat dalam suatu negara demokratis dan konstitusional yang Presidennya dipilih langsung oleh rakyat, karena Presiden terpilih bagai dijerat dan dibatasi oleh undang-undang ketika ia akan melaksanakan program kerja yang dijanjikan (dan secara politis telah disetujui oleh rakyat yang sebagian besar pemilihnya). Menteri itu harus dibangun dengan jumlah yang pas secara postur kebutuhan pemerintahan. Jumlah Menteri seharusnya disesuaikan dengan postur jumlah kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden. Undang-Undang Kementerian sesungguhnya tidak terlalu tepat jika dipaksakan memberikan batasan bagi Presiden. Walaupun pada saat yang sama juga tidak baik jika Presiden dibiarkan membentuk Kabinet dengan jumlah yang terlalu gemuk.

Memang dalam Undang-Undang Kementerian terdapat ketentuan tentang kapan dan perubahan nama yang harus dengan persetujuan DPR serta mana yang cukup dengan konsultasi dengan DPR. Namun, masalah mendasar sesungguhnya lebih dari itu yaitu apakah sudah tepat mengikat Presiden hingga soal bentuk nama, dan jumlah Kementerian yang diperlukan? Jika ada argumen bahwa konstitusilah yang menghendaki agar pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara diatur dalam undang-undang. Dalam hal ini bukan menyangkut pengaturan jumlah Kementerian yang diperlukan. Undang-undang ini sepatutnya tidak mengatur secara rinci mengenai urusan dan jumlah Kementerian yang akan dibentuk oleh Presiden. Pengaturan yang ketat seperti yang ada dalam undang-undang ini tidak memiliki nilai konstitusional dan nilai kepraktisan. Walaupun alasannya dalam rangka semangat pembaharuan bahwa semua lembaga negara mesti diatur dengan undang-undang, bukankah sebaiknya itu lebih menekankan pada prinsip-prinsip dan mekanisme pembentukan, pengubahan, atau pembubaran Kabinet atau Kementerian di dalamnya dan tidak bersifat limitatif seperti yang diatur dalam Undang-Undang Kementerian Negara.

Dalam Undang-Undang Kementerian tidak menyebutkan siapa yang dapat diangkat menjadi Menteri, tetapi hanya mengatur mengenai persyaratan pengangkatan dan pemberhentian Menteri. Pengaturan persyaratan pengangkatan Menteri tidak dimaksudkan untuk membatasi hak Presiden dalam memilih seorang Menteri, sebaliknya menekankan bahwa seorang Menteri yang diangkat memiliki integritas dan kepribadian yang baik. Namun demikian, Presiden diharapkan juga memperhatikan kompetensi dalam bidang tugas Kementerian, memiliki pengalaman kepemimpinan, dan sanggup bekerja sama sebagai pembantu Presiden.

Kompetensi mengandung arti mempunyai keahlian dan profesionalisme sesuai kebutuhan jabatan yang akan dipangku. Dalam kaitan ini Denny Indrayana mengatakan, bahwa soal memilih dan memberhentikan Menteri adalah hak prerogatif Presiden sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*). Sebagai pemimpin pemerintahan Presiden mempunyai hak menggunakan kekuasaan mengangkat dan memecat (*appointment and removal*) Menteri.⁶⁶¹ Inilah salah satu kekuasaan strategis yang dimiliki Presiden untuk membentuk pemerintahan yang loyal dan disiplin menjalankan agenda kerja Presiden.

Untuk itu, dalam rangka mempersiapkan dan menentukan profil pemimpin yang ideal, diperlukan (3) tiga hal penting yang menjadi pertimbangan dalam pengangkatan calon Menteri, yaitu kemampuan, kemauan, dan etika moral.⁶⁶² Kemampuan adalah pengetahuan, pengalaman, dan ketrampilan yang dimiliki oleh seorang individu dalam melakukan aktivitas atau tugas-tugas tertentu sesuai dengan program untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama. Kemauan berhubungan dengan keyakinan, komitmen, dan motivasi untuk menyelesaikan tugas atau program yang telah ditentukan; sedangkan etika moral adalah berhubungan dengan nilai-nilai luhur yang berkaitan dengan kejujuran, ketaatan, kedisiplinan, tanggung jawab, dan menjunjung tinggi norma-norma yang berlaku. Ketiga hal ini harus dapat diterapkan dan dilaksanakan secara terpadu, karena tanpa menunjukkan kemampuan berarti orang tidak punya kemauan. Tanpa kemauan berarti orang tidak akan menghasilkan apa pun, kemudian kemampuan dan kemauan harus dijunjung dengan etika moral yang tinggi, sehingga *output* pekerjaan tidak berdampak negatif.

Sejalan dengan pemikiran tersebut, kemudian Zainal Arifin Mochtar mengemukakan, bahwa Menteri yang dipilih harus memiliki integritas, kapabilitas, dan akseptabilitas.⁶⁶³ Integritas dengan rekam sejak yang jelas tanpa

⁶⁶¹ Denny Indrayana, *Op.cit.*, hlm. 252.

⁶⁶² Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah Kewenangan dan Jabatan* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hlm. 97. Dalam pemakaian sehari-hari, sekurang-kurangnya dapat dibedakan tiga arti kata etika. Pertama, etika sebagai sistem nilai, berarti nilai-nilai dan norma-norma moral yang menjadi pegangan hidup atau sebagai pedoman penilaian baik buruknya perilaku manusia, baik secara individual maupun sosial dalam suatu masyarakat. Kedua, etika sebagai Kode Etik, maksudnya adalah kumpulan norma dan nilai moral yang wajib diperhatikan oleh pemegang profesi tertentu, misalnya etika kedokteran, etika jurnalistik, Ketiga, etika sebagai ilmu yang melakukan refleksi kritis dan sistematis tentang moralitas.... Etika berasal dari bahasa Yunani kuno yaitu *ethos* yang memiliki banyak arti: tempat tinggal yang biasa, padang rumput, kandang habitat, kebiasaan, adat, akhlak, watak, perasaan, sikap, cara berpikir. Sering kali orang menyamakan istilah etika dengan ajaran moral. Moral juga berasal dari istilah dalam bahasa Yunani yaitu *mos* atau dalam jamak *mores* yang artinya sama dengan *ethos*. T. Gayus Lumbuun, *Hukum dan Etika (Law and Ethic) Kebutuhan Pada Pelaksanaan Profesi dan Penggunaan Teknologi*, Makalah Dalam Seminar Internasional Kerja Sama antara Fakultas Hukum UNKRIS Dengan Universitas Utara Malaysia (UUM) (Jakarta: Kampus UNKRIS, 24 Juli 2019), hlm. 2.

⁶⁶³ *Harian Kompas*, 10 Juli, 2019, hlm. 6.

keraguan, dan kapabilitas berupa kemampuan dan kemauan bekerja dengan keahliannya. Pada saat yang sama juga akseptabel di hadapan publik dan politik. Ketiga unsur ini jauh lebih penting dari pada hanya sekedar bersandar pada partai mana dan ke mana ia melabuhkan koalisi kepartaiannya.

Demikian pula Gun-Gun Heryanto antara lain mengatakan, bahwa ada tiga syarat utama bagi Presiden untuk mengangkat para Menteri, yaitu:

*“Pertama, Menteri wajib memiliki integritas tinggi. Jangan libatkan orang bermasalah dalam jajaran Kabinet karena justru akan menjadi beban dan menghambat akselerasi yang dikehendaki;
Kedua, Menteri dengan basis kompetensi sangat memadai. Jangan pilih calon Menteri yang baru belajar bekerja; dan
Ketiga, punya jaringan komunikasi politik yang memadai.”*⁶⁶⁴

Dilihat dari ketentuan yang tertulis dalam UUD NRI Tahun 1945, pembentukan Kabinet adalah hak prerogatif Presiden. Akan tetapi kehidupan konstitusional tidak semata-mata hanya berdasarkan bunyi yang tertulis. Menurut Bagir Manan, bahwa penyelenggara negara atau pemerintah wajib memberi bunyi (bukan menerima bunyi) UUD. Sehingga cita-cita dasar (*basic ideas*) yang terkandung dalam UUD dapat menjadi realitas dalam kehidupan berbangsa dan bernegara yang bersatu, berdaulat, adil dan makmur.⁶⁶⁵ Dalam rangka memberi bunyi dan praktik konvensi ketatanegaraan maka mengenai pengangkatan Menteri perlu transparan. Artinya, rakyat bisa mengetahui dasar dan kriteria apa yang membuat Menteri itu diangkat. Transparansi itu tentu menyentuh makna sejati sebuah keterbukaan, dan di situ termaktub tanggung jawab dalam mengemban tugas menyejahterakan rakyat. Para Menteri diangkat oleh Presiden untuk menjalankan tugas pemerintahan. Karena itu Padmo Wahjono mengatakan, “Menteri itu haruslah berkelakuan baik (*good behaviour*) dan terampil dalam memimpin departemennya (*running the organization*). Berkelakuan baik perlu dikembangkan, demikian pula budaya malu apabila tidak terampil menyelenggarakan pemerintahan.”⁶⁶⁶

Selain itu, karena jabatan Menteri adalah jabatan politik yang diangkat berdasarkan pertimbangan politik, di samping keahlian dan kesamaan pandangan politik, maka basis politik seorang Menteri perlu menjadi bahan pertimbangan dalam pengangkatannya. Basis politik yang terbaik adalah dukungan rakyat, yang dijemakan dalam bentuk dukungan partai politik.

⁶⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁶⁵ Bagir Manan, *Suara Pembaruan*, 28 September 1992.

⁶⁶⁶ Oetoyo Oesman dan Alfian (Penyunting), *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara* (Jakarta: BP7 Pusat, 1990), hlm. 119.

Pengangkatan berbagai kekuatan partai politik duduk dalam Kabinet, merupakan salah satu cara lebih memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa, karena sebagian besar rakyat akan merasa terwakili dalam pemerintahan. Hal ini menunjukkan bahwa adanya koalisi partai politik dalam praktik sistem pemerintahan presidensial Indonesia bukanlah sesuatu yang diharamkan, justru secara konstitusional melalui Pasal 6A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 diakui keberadaannya dalam rangka pencalonan Presiden dan Wakil Presiden.

Dalam sistem presidensial, sebenarnya sangat jelas tidak ada kebutuhan mendasar Presiden untuk membangun koalisi dalam membentuk pemerintahan. Wilayah prerogatif Presiden dalam menunjuk Menteri tidak perlu dikaitkan dengan dukungan parpol pada pemilu. Menurut Zainal Arifin Mochtar, ada kebutuhan yang berbeda antara koalisi menjalankan pemerintahan dan membentuk pemerintahan.⁶⁶⁷ Walaupun ada kebutuhan membangun koalisi untuk menjalankan pemerintahan, bukan berarti harus dipaksa dan dikaitkan dengan membentuk Kabinet pemerintahan. Biarkan kebutuhan berbeda itu dijawab Presiden dengan jawaban tak tunggal melalui bagi-bagi kursi Menteri. Lagi pula dalam bagi-bagi kursi Menteri, kesan kualitas akan sangat mungkin ditinggalkan.

Transparansi dalam hal pengangkatan Menteri dimungkinkan melalui praktik kebiasaan. Konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan⁶⁶⁸ merupakan salah satu sumber hukum tata negara yang dapat dipergunakan dalam rangka menjalankan pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945. Dalam kaitan ini Bagir Manan mengatakan, hal yang mungkin dapat dikembangkan menjadi konvensi ketatanegaraan Indonesia, adalah keikutsertaan DPR dalam pengangkatan Menteri. Lebih lanjut dikatakan:

“Menteri adalah pembantu Presiden (UUD 1945 Pasal 17). Presiden bebas untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri, Tanpa mengurangi wewenang tersebut, perlu dipertimbangkan untuk menumbuhkan praktik misalnya, sebelum pengangkatan, Presiden akan mengadakan pembicaraan dengan DPR atau setidaknya-tidaknya kelompok atau orang-orang yang dianggap mempunyai pengaruh membangkitkan dukungan rakyat. Atau, memberi kesempatan pada calon Menteri mengadakan temu bicara dengan DPR. Konsultasi, temu bicara tidak

⁶⁶⁷ *Harian Kompas*, 10 Juli 2019, *Loc.cit.*

⁶⁶⁸ Konvensi ketatanegaraan atau *constitutional convention* merupakan peristilahan yang lazim disebut dalam pembicaraan mengenai masalah-masalah praktik ketatanegaraan dan dalam ilmu hukum tata negara (*constitutional law*). Kadang-kadang, istilah konvensi atau kebiasaan ketatanegaraan itu dianggap identik dengan kebiasaan atau kebiasaan ketatanegaraan, pada hal sebenarnya berbeda. Kebiasaan mempersyaratkan pengulangan, sedangkan konvensi tidak. Dalam praktik, konvensi juga dianggap sebagai salah satu cara untuk mengubah apa yang tertulis dalam teks konstitusi, sesuai dengan kebutuhan yang baik untuk memastikan bekerjanya norma konstitusi dalam praktik. Jimly Asshiddiqie (8), *Op.cit.*, hlm. 191.

mengurangi wewenang Presiden untuk mengangkat Menteri yang dikehendaki. Tetapi akan sangat baik apabila mempertimbangkan suara-suara yang ada. Praktik semacam ini, akan memperbesar orientasi politik kerakyatan dari Menteri yang bersangkutan.”⁶⁶⁹

Berdasarkan pandangan tersebut terlihat, bahwa mengangkat Menteri adalah wewenang Presiden. Namun demikian, dalam hal pengangkatan Menteri itu DPR dapat diikutsertakan untuk memperoleh masukan mengenai kemampuan dan integritas calon Menteri. Inteligensi dan visi politik untuk memecahkan persoalan sesuai dengan bidang calon Menteri perlu diketahui, sebelum seorang Menteri bisa mencari dan memperoleh kesempatan meminta pendapat atau petunjuk dari Presiden. Ketajaman pikiran atau kecakapan intelektual calon Menteri sama nilainya dengan memiliki keahlian dan spesialisasi di bidang tertentu. Jadi, DPR dalam hal ini bukan menunjuk Menteri, tetapi pendapatnya perlu dipertimbangkan oleh Presiden untuk mendapatkan pemimpin-pemimpin negara yang terbaik dari bangsanya.

Pengangkatan Menteri dengan pertimbangan DPR terutama ditujukan kepada calon Menteri yang akan menduduki jabatan Menlu, Mendagri dan Menhan, yang biasa disebut Menteri tiga serangkai (*Triumvirat*). Secara konstitusional eksistensi ketiga Menteri tersebut memperoleh kedudukan yang berbeda dengan jabatan Menteri-menteri lainnya. Hal ini tercermin dalam ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945.⁶⁷⁰ Pemilihan ketiga jabatan Menteri tersebut antara lain, atas pertimbangan bahwa ketiganya mempunyai tugas pokok dan fungsi yang telah baku, yaitu Menlu untuk mengatur hubungan dengan negara-negara lain dan organisasi internasional; Mendagri untuk mengatur kegiatan di dalam negeri; dan Menhan untuk memimpin alat negara di bidang pertahanan dan keamanan untuk menjaga ketertiban umum, keamanan dalam negeri, kedaulatan negara, dan kedaulatan wilayah NKRI.

Berdasarkan ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 tersebut, terlihat jelas bahwa pemegang jabatan tiga Menteri itu mempunyai posisi dan peranan konstitusional yang berbeda dari pada Menteri-menteri lainnya. Artinya, dalam hal-hal yang dimaksud oleh UUD NRI Tahun 1945, maka

⁶⁶⁹ Bagir Manan (2), *Op.cit.*, hlm. 46 dan 67.

⁶⁷⁰ Sebelumnya, ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 diatur dalam Pasal 5 Tap. MPR No. VII/MPR/1973 tentang Keadaan Presiden dan/atau Wakil Presiden Republik Indonesia berhalangan, yang menyebutkan: (1) MPR melakukan Sidang Istimewa untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang berhalangan menurut Pasal 8 UUD 1945. (2) Selama Presiden dan Wakil Presiden yang menggantikan belum terpilih, Menteri Dalam Negeri, Menteri Luar Negeri, dan Menteri Pertahanan dan Keamanan secara bersama-sama melaksanakan jabatan Pemangku Sementara Jabatan Presiden. (3) Para Menteri Pemangku Sementara Jabatan Presiden mengangkat sumpah atau janji di hadapan DPR. Dalam DPR tidak mungkin berapat, sumpah atau janji dilakukan di hadapan Mahkamah Agung.

pemegang jabatan ketiga Menteri itu mempunyai kedudukan sangat penting, termasuk misalnya lebih penting dari Menko bidang Politik dan Keamanan, yang dalam keadaan normal sehari-hari biasanya dipandang lebih tinggi atau lebih senior dari pada ketiga jabatan Menteri tersebut. Pada hal menurut ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, kedudukan para Menteri adalah sama dan sederajat dengan sebutan Menteri Negara, serta bertanggung jawab kepada Presiden.

Menurut T. Gayus Lumbuun, bahwa ketiga jabatan Menteri tersebut, dalam dikursus ketatanegaraan disebut sebagai Menteri *Triumvirat*. Secara etimologis, *Triumvirat* berasal dari bahasa Latin, artinya dari tiga laki-laki, yakni sebuah rezim politik yang didominasi oleh tiga orang penguasa.⁶⁷¹ Eksistensi Menteri *Triumvirat*, jika ditelisik secara sistematis terhadap keberadaan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, muatan pasal tersebut hanya mencantumkan “Kementerian” secara *general*, tanpa mengatur mengenai institusi Kementerian secara spesifik. Artinya, Menteri *Triumvirat* terkait dengan status kementerian di Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945. Namun, secara khusus ia memiliki perbedaan atau kekhususan secara konstitusional dengan Menteri-menteri lainnya, yakni untuk menggantikan Presiden dan Wakil Presiden dalam keadaan mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya. Penafsiran secara leksikal, UUD NRI Tahun 1945 memberikan diversifikasi terhadap institusi Kementerian, berupa kekhususan konstitusional terhadap Mendagri, Menlu dan Menhan.

Penyebutan ketiga Menteri *Triumvirat* tersebut secara tersendiri penting, karena secara normatif ketiganya, baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama merupakan subjek hukum konstitusional yang mendapatkan kekuasaan langsung dari UUD NRI Tahun 1945, yaitu sebagai pelaksana tugas kepresidenan apabila kondisi yang diprasyaratkan terpenuhi. Jika keadaan kekosongan dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara bersamaan sungguh-sungguh terjadi, maka dapat saja timbul berbagai persoalan hukum yang terkait dengan ketiga jabatan tersebut. Bahkan secara teoritis, dapat saja timbul perselisihan antara mereka bertiga, misalnya dengan Menteri Koordinator Bidang Politik dan Keamanan yang dalam keadaan biasa merupakan pejabat yang lebih senior dalam memegang fungsi koordinasi atas ketiga Menteri *Triumvirat* tersebut.

⁶⁷¹ Pendapat ini disampaikan oleh T. Gayus Lumbuun pada saat memberikan masukan dalam Ujian Seminar Hasil Penelitian Disertasi mengenai Eksistensi Menteri Negara Pasca Amandemen UUD 1945, tanggal 29 Januari 2020, Program Pascasarjana Fakultas Hukum UNKRIS.

Menurut Sri Soemantri, alasan-alasan yang menyebabkan pelaksana tugas kepresidenan adalah Menlu, Mendagri, dan Menhan, yaitu:

*“Pertama, Ketiga Menteri tersebut membantu Presiden dan Wakil Presiden dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Oleh karena itu, mereka memahami (dianggap memahami) seluk-beluk urusan pemerintahan. Kedua, Menteri Luar Negeri masuk di dalam pelaksanaan tugas kepresidenan karena Menteri inilah yang menjalankan politik luar negeri sehari-hari. Ketiga, Menteri Dalam Negeri masuk di dalam pelaksanaan tugas kepresidenan karena pejabat tersebut mengendalikan pemerintahan dalam negeri termasuk pemerintahan daerah. Keempat, Menteri Pertahanan masuk dalam pelaksanaan tugas kepresidenan karena pejabat ini yang mengendalikan politik pertahanan.”*⁶⁷²

Sehubungan dengan ketentuan yang mengatur Mendagri, Menlu dan Menhan melaksanakan jabatan pemangku Sementara Jabatan Presiden, Bagir Manan berpendapat bahwa ketentuan tersebut adalah tidak tepat. Jabatan Presiden dan Wakil Presiden adalah jabatan yang pengisiannya berkaitan dengan rakyat. Karena itu, penggantian Presiden dan Wakil Presiden semestinya dari lingkungan jabatan yang berkaitan dengan rakyat.⁶⁷³ Untuk itu, apabila Presiden berhalangan, sedangkan Wakil Presiden tidak ada, Presiden diganti oleh Ketua MPR, dan apabila Wakil Presiden berhalangan diganti oleh Ketua DPR.⁶⁷⁴

Dalam teori hukum organisasi pemerintah, Kementerian merupakan wujud departemenisasi sebagai metode distribusi kewenangan pemerintahan secara horizontal untuk membagi habis tugas pemerintahan guna melaksanakan fungsi pemerintahan.⁶⁷⁵ Departemenisasi merupakan *derivat* dari asas spesialisasi yang dimaksudkan melakukan distribusi kekuasaan di lingkungan pemerintahan agar dapat melaksanakan pelayanan publik sesuai dengan tingkat kebutuhan masyarakat yang spesifik dan perlu ditangani secara sektoral.

Namun, dalam rangka menjalankan pemerintahan yang efektif dan efisien, keberadaan Menko perlu dikaji dan dipahami dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan. Kajian ini berkaitan dengan upaya untuk memperlancar hubungan antara Presiden dengan Menteri-Menteri, maka pengikatnya hanya ada satu yakni Presiden, tidak perlu ada pengikat kecil di bawahnya yaitu Menko.⁶⁷⁶ Sehingga penyelesaian suatu masalah yang menyangkut wewenang

⁶⁷² Sri Soemantri (6), *Op.cit.*, hlm. 190.

⁶⁷³ Bagir Manan (1), *Op.cit.*, hlm. 105.

⁶⁷⁴ *Ibid.*

⁶⁷⁵ *Harian Kompas*, 19 Maret 2016, hlm. 6.

⁶⁷⁶ Dalam pembahasan Perubahan Pertama UUD 1945 mengenai Kementerian Negara, keberadaan Menko telah menjadi perdebatan. Asnawi Latief (F-PDU) menyatakan: “...kementerian negara itu harus kementerian baku. Jangan menurut selera kepala negara yang dipilih. Hendaknya menko-menko yang

banyak Menteri, akan cepat mendapat keputusan akhir dan penanganannya pun tidak terlalu makan waktu.

Perihal kebiasaan yang dipraktikkan di Indonesia sampai sekarang dengan adanya Sekretaris Negara dan Sekretaris Kabinet dikaitkan dengan kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan merupakan kebiasaan yang salah.⁶⁷⁷ Demikian pula dengan Surat Keputusan Presiden (Keppres) yang terkadang dibedakan antara Keppres sebagai kepala negara dan Keppres sebagai kepala pemerintahan. Perbedaan seperti ini merupakan kesalahkapan yang perlu dihentikan.⁶⁷⁸ Dilihat dari segi hukum administrasi negara, kedudukan dan fungsi sekretaris negara berbeda di berbagai negara, tergantung sistem dan kebutuhan pemerintahan. Di negara yang menganut sistem pemerintahan presidensial, yang menjadi administrator negara yang tertinggi adalah Presiden. Presiden adalah pemerintah negara merangkap sebagai kepala administrasi Negara Republik Indonesia.⁶⁷⁹ Karena itu, semua urusan surat menyurat dalam penyelenggaraan pemerintahan berpuncak pada Surat Keputusan Presiden. Hal ini tidak ada korelasinya dengan perbedaan status Presiden antara jabatan kepala negara dan kepala pemerintahan. 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.⁶⁸⁰

ada itu dihapus. Pengalaman kami di luar negeri sulit secara protokoler. Menko itu perdana Menteri atau senior *ministry* itu juga *gake* jelas, jadi ma baina. Baina perdana Menteri Baina Menteri, jadi *gimana* itu dan kalau itu disejajarkan Menteri menko kita marah..." Kemudian Lukman Hakim Saifuddin (F-PPP) mengusulkan agar setiap Menteri memimpin departemen. Lebih lanjut dikatakan: "...jadi itu pandangan fraksi kami, oleh karenanya, kalau kita melihat perjalanan selama ini, menko, menteri itu sudah tidak ada. Jadi, setiap Menteri itu memimpin departemen, Jadi Menteri, menko-menko itu tidak ada lalu Menteri Negara, ya nanti istilahnya jangan menteri dia. Hal-hal yang memang perlu ditangani secara khusus, mungkin dalam bentuk badan atau yang lain, tapi kalau dia menjabat sebagai Menteri, dan dia pejabat tinggi negara, dia harus membawahi departemen. Lihat Naskah Komprehensif Perubahan UUD NRI Tahun 1945, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2, *Op.cit.*, hlm. 819 dan 828.

⁶⁷⁷ Jimly Asshiddiqie (6), *Op.cit.*, hlm. 318.

⁶⁷⁸ Sampai sekarang, masih banyak sarjana yang beranggapan bahwa pengangkatan Duta besar, pengangkatan Hakim Agung, Hakim Konstitusi, Anggota DPR, Anggota DPD, dan pejabat tinggi negara lainnya ditetapkan dengan Keputusan Presiden selaku kepala negara, sedangkan pengangkatan pejabat Eselon I di Kantor Kementerian Negara ditetapkan dengan Keputusan Presiden selaku kepala pemerintahan. Perbedaan semacam ini secara hukum tidak mempunyai arti apa pun juga. *Ibid.*

⁶⁷⁹ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), hlm. 13.

⁶⁸⁰ Banyak negara sekretaris negara adalah jabatan politis setingkat manajemen menengah sampai atas, kecuali di Jerman yang merupakan jabatan karier. Kedudukannya bisa setingkat Menteri, Menteri Muda, Wakil Menteri, atau pejabat senior pemerintah. Roby Arya Brata, *Op.cit.*, hlm. 98.



BAB V

PENUTUP

5.1 KESIMPULAN

- 1) Secara teoritis konstitusional eksistensi Menteri Negara dalam setiap sistem pemerintahan presidensial merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh Presiden. Demikian pula dalam sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen, keberadaan Menteri merupakan bagian mutlak dari kekuasaan Presiden. Meskipun pengaturan Menteri Negara secara tersendiri dan terpisah dari kekuasaan Presiden, bukan berarti keduanya dapat dipisahkan. Adanya ketentuan seperti itu pada dasarnya disebabkan karena kedudukan dan peranan Menteri yang sangat penting dan strategis dalam menjalankan pemerintahan. Hal ini tercermin dalam Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, yang kemudian diatur melalui UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yang tidak hanya mengatur posisi dan peranan Menteri sebagai pembantu Presiden, tetapi juga mengatur mengenai pembentukan, perubahan dan pembubaran Kementerian. Dalam undang-undang ini jumlah Kementerian sudah ditentukan secara limitatif. Sebelumnya, dalam praktik selama ini, jumlah Kementerian hampir selalu berbeda-beda dan bertambah dalam setiap Kabinet. Setiap anggota Kabinet masing-masing membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, yaitu urusan pemerintahan yang nomenklatur dan ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, serta urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program kerja. Dengan demikian, eksistensi Menteri Negara sebagai pembantu Presiden untuk memimpin kementerian sesuai dengan bidang tugasnya, merupakan keharusan yang tidak dapat diabaikan atau ditiadakan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.
- 2) Dalam konstruksi UUD NRI Tahun 1945, eksistensi Menteri Negara merupakan organ konstitusi yang melekat pada kekuasaan Presiden

dalam menjalankan pemerintahan. Dalam praktik, para Menteri itulah pada dasarnya yang merupakan pimpinan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya. Para Menteri mempunyai peran utama yaitu sebagai pembantu Presiden, sebagai kepala Departemen atau koordinator Departemen atau urusan pemerintahan, sebagai anggota Kabinet, dan sebagai tokoh masyarakat. Dilihat dari makna hakiki ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 dan dari aspek sistem pemerintahan presidensial, bahwa memilih, mengangkat dan memberhentikan para Menteri merupakan hak prerogatif Presiden. Berbeda halnya ketika Presiden melakukan pembentukan, pengubahan dan pembubaran Kementerian, kekuasaan Presiden diatur dalam UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Maksudnya, meskipun mengenai orangnya merupakan kewenangan mutlak Presiden, tetapi mengenai struktur organisasinya harus berpedoman pada undang-undang. Jadi, pembentukan Kementerian dan pengangkatan Menteri merupakan dua hal yang berbeda. Artinya, secara teoritis kekuasaan Presiden yang sangat besar dalam membentuk Kabinet tidak secara otomatis besar pula ketika Presiden melakukan pembentukan, pengubahan dan pembubaran Kementerian. Membentuk Kabinet sepenuhnya berada di bawah kekuasaan Presiden. Namun, realitas politik multi partai menyulitkan hal itu dan bentangan fakta bergabung atau berkoalisinya beberapa partai politik pendukung Presiden, hak prerogatif yang dimaksud tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan secara utuh oleh Presiden. Pembentukan Kabinet cenderung dipengaruhi kuatnya intervensi partai politik pendukung Presiden di DPR, dari pada faktor kompetensi dan profesionalisme. Demikian pula jika terjadi pengubahan Kementerian sebagai akibat pemisahan atau penggabungan Kementerian, Presiden diharuskan untuk meminta pertimbangan DPR. Perihal mengenai pembubaran Kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan, dan keamanan harus dilakukan dengan persetujuan DPR. Sedangkan keberadaan Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Pertahanan, yang diamanatkan melalui UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat diubah atau dibubarkan oleh Presiden.

- 3) Kerangka konstitusional eksistensi Menteri Negara terletak pada Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 dan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Mengingat praktik pembentukan Kabinet selama ini belum menemukan format yang ideal, maka penataan

Kementerian perlu dilakukan. Penataan tersebut diarahkan untuk memperkuat Kabinet Presidensial yang bersifat *Zaken Kabinet*, yang susunannya tidak didasarkan pada imbalan kekuatan partai-partai politik. *Zaken Kabinet* atau Kabinet kerja adalah model ideal yang harus dibangun untuk merealisasikan visi, misi dan program kerja pemerintah sesuai dengan masa jabatan Presiden. *Zaken Kabinet* sebagai Kabinet ahli adalah Menteri yang dipilih harus memiliki integritas, kapabilitas dan akseptabilitas. Walaupun demikian, bukan berarti orang-orang yang berada dalam partai politik tidak diperkenankan menduduki jabatan Menteri. Berpolitik pada hakikatnya merupakan upaya mendapatkan kekuasaan, dan salah satu fungsi partai politik adalah rekrutmen politik (*political recruitment*). Namun, yang paling utama dan terpenting adalah bagaimana memastikan para ahli dan profesional dari kalangan partai politik itu mengubah seluruh kepentingan politiknya begitu dipercaya masuk Kabinet. Mereka harus mengutamakan tugas pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden sebagai representasi kepentingan rakyat. Oleh karena itu, Menteri yang berasal dari partai politik jangan melakukan kesetiaan ganda, yaitu kesetiaan yang tidak hanya kepada Presiden, tetapi juga diwajibkan setia kepada pimpinan partai politik. Jika sudah terpilih menjadi Menteri seharusnya tidak lagi menjabat struktural dalam partai politik.

5.2 SARAN

- 1) Secara konstitusional menurut Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 bahwa pembentukan Kabinet merupakan hak prerogatif Presiden. Namun, dalam rangka transparansi pengangkatan Menteri melalui konvensi ketatanegaraan, DPR dapat diikutsertakan untuk memperoleh masukan mengenai kemampuan dan integritas calon Menteri. Praktik seperti ini dapat dilakukan dengan cara konsultasi atau dengar pendapat (*public hearing*) dengan DPR, yang terutama ditujukan kepada calon Menhan, Menlu dan Mendagri, karena menurut ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa ketiga jabatan Menteri tersebut secara bersamaan menjadi pemangku atau pelaksana tugas kepresidenan, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya. DPR dalam hal ini bukan menunjuk atau menentukan Menteri, tetapi pendapatnya perlu dipertimbangkan oleh Presiden

- untuk mendapatkan pemimpin-pemimpi negara yang terbaik dari bangsanya. Hanya yang terbaik dari bangsanya yang diharapkan mampu menjadi pemimpin negara dengan baik dan benar. Praktik semacam ini juga merupakan upaya untuk mendapatkan dukungan rakyat dan memperbesar orientasi politik kerakyatan dari Menteri yang bersangkutan.
- 2) Berdasarkan ketentuan Pasal 6 A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu. Melihat ketentuan ini tampaknya konstitusi menghendaki adanya koalisi parpol. Demikian pula dalam praktik selama ini koalisi sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam pembentukan Kabinet. Pada hal di pihak lain, adanya keinginan yang kuat untuk membatasi jumlah Menteri yang berasal dari parpol. Sehubungan dengan itu, hak prerogatif Presiden harus dimaknai secara mutlak pada kriteria atau kualifikasi Menteri. Walaupun kepada parpol diberi kesempatan untuk menawarkan kader-kadernya yang ahli dan profesional menduduki jabatan Menteri, namun kriteria itulah yang harus menjadi ukuran pemilihan maupun evaluasi Menteri oleh Presiden.
 - 3) Sesuai dengan prinsip efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan, maka perlu ditinjau kembali eksistensi Menteri Sekretaris Negara dan Menteri Sekretaris Kabinet, yang seolah-olah menunjukkan dua institusi yang berbeda sebagai perwujudan kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Dalam UUD NRI Tahun 1945 kekuasaan kepala negara dan kepala pemerintahan melekat dalam jabatan Presiden, kekuasaan itu bersifat dwi tunggal, artinya dua kekuasaan melekat dalam satu jabatan. Oleh karena itu, pemisahan kekuasaan Presiden dalam struktur kelembagaan yang berbeda Sekretaris Negara dan Sekretaris Kabinet, sesungguhnya tidaklah sesuai dengan hakikat dan struktur kekuasaan Presiden dalam UUD NRI Tahun 1945. Jadi, sebutan Sekretaris Negara dan Sekretaris Kabinet sebagai lembaga negara kurang tepat, sebaiknya secara struktural terintegrasi dan dipimpin oleh seorang Menteri Sekretaris Negara yang juga merangkap sebagai Sekretaris Kabinet.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Abdilla Fauzi Achmad, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, Jakarta, Golden Terayon Press, 2012.
- Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta, Kencana, 2009.
- Abdurachman Surjomihardjo dan J.R. Chaniago (Penyunting), *Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) Dikaji Ulang*, Jakarta, Masyarakat Sejarah Indonesia, 1990.
- Abu Daud Busroh dan H. Abubakar Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Jakarta, Chalia Indonesia, 1985.
- Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Jakarta, Kencana, 2012.
- Achmad Sanusi, *Perkembangan Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia 1945-1958*, Bandung, Universitas, 1958.
- Adies Kadir, *Menjaga Moral Pejabat Publik, Peranan Lembaga Etik Dalam Lingkaran Kekuasaan*, Jakarta, Semesta Merdeka Utama, 2018.
- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta, Pustaka Utama Grafiti, 1995.
- Agun Gunandjar Sudarsa, *19 Kementerian Negara Sebuah Pemikiran*, Jakarta, Gagas Bisnis, 2014.
- Agus Dwiyanto (Editor), *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2006.
- , *Reformasi Birokrasi Kontekstual*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2016
- Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik Dan Hukum Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta, Thafa Media, 2016.
- A.Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Erlangga, 1983.

- Al Rasjid Harun, *Hubungan Antara Presiden dan Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Jakarta, Ichtiar, 1996.
- A. Mukthie Fadjar, *Menuju Negara Bermartabat, Independensi, Etika Pejabat Publik Dan Hukum Berkeadilan*, Malang, Intrans Publishing, 2018.
- Anwar, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Malang, Setara Press, 2015.
- Aulia Rachman, *Sistem Pemerintahan Presidential Sebelum Dan Sesudah Perubahan UUD 1945 Studi Ilmiah tentang Tipe Rejim, Institusi Dan Konstitusi, Limited Edition*, Jakarta, Verbum Publishing, 2009.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Unsur-Unsurnya*, Jakarta, UI-Press, 1995.
- Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Bandung, Armico, 1987.
- , *Pertumbuhan Dan Perkembangan Suatu Konstitusi Negara*, Bandung, Mandar Maju, 1995.
- , *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia, 1990.
- , *Perkembangan UUD 1945*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1983.
- Baharoeddin. Z, *Menyongsong Labirnya Undang-Undang Dasar Baru Dengan Konstitusi Tujuh Negara Sebagai Bahan Perbandingan*, Jakarta, Tintamas, 1957.
- Baskara T. Wardaya, SJ, *Membongkar Supersemar*, Yogyakarta, Galang Press, 2009.
- Beddy Iriawan Maksudi, *Sistem Politik Indonesia Pemahaman Secara Teoritik Dan Empirik*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2012.
- Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2013.
- Bintan R. Saragih, *Sistem Pemerintahan Dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, Jakarta, Printis Press, 1985.
- , *Perubahan, Penggantian Dan Penetapan UUD di Indonesia*, Bandung, C.V. Utomo, 2006.
- , *Politik Hukum*, Bandung, C.V. Utomo, 2006.

- , *Percikan Pemikiran Hukum Ketatanegaraan, Dan Kebijakan Publik*, Jakarta, Wildan Akademika dan Universitas Esakti Press, 2010.
- Boy Nurdin, *Kedudukan Dan Fungsi Hakim Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Bandung, Alumni, 2012.
- Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, London, Blackstone Press Ltd., 1997.
- Buchari Zainun, *Administrasi dan Manajemen Kepegawaian Pemerintah Negara Indonesia*, Jakarta, Haji Masagung, 1990.
- , *Administrasi dan Manajemen Pemerintah Negara Indonesia Menurut UUD 1945 Dan Perubahannya*, Jakarta, Gunung Agung, 2000.
- , *Administrasi Manajemen Pemerintahan Negara Indonesia Menurut UUD 1945*, Jakarta, Haji Masagung, 1990.
- Budiman NPD Sinaga, *Hukum Tata Negara Perubahan UUD*, Jakarta, PT Tatanusa, 2009.
- Daftar Susunan Pemerintah Republik Indonesia*, Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1970.
- Dahlan Taib, Dkk, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006.
- Daniel S. Lev, *Hukum Dan Politik di Indonesia Kesenambungan Dan Perubahan*, Jakarta, LP3ES, 1990.
- David Beetham dan Kevin Boyle, *Demokrasi 80 Tanya Jawab*, Yogyakarta, Kanisius, 2000.
- Denny Indrayana, *Negara Antara Ada Dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta, PT. Kompas Media Nusantara, 2008.
- Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multi partai di Indonesia, Upaya Mencari Format Demokrasi Yang Stabil Dan Dinamis Dalam Konteks Indonesia*, Bandung, Al-Mizan, 2014.
- Efriza, *Kekuasaan Politik Perkembangan Konsep, Analisis Dan Kritik*, Malang, Intrans Publishing, 2016.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1964.
- Finer, Herman, *The Major Government of Modern Europe*, New York, Harper & Row Publishers, 1962.

- Firdaus, *Constitutional Engeneering Desain Stabilitas Pemerintahan Demokrasi Dan Sistem Kepartaian*, Bandung, Yrama Widya, 2015.
- Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok, Rajawali Press, 2017.
- Gamal Komandoko, *Buku Serba Tabu, Ensiklopedia Pengetahuan Umum Indonesia Dan Dunia*, Yogyakarta, Pustaka Widyatama, 2008.
- Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011.
- , *Mengawal Konstitusionalisme*, Jakarta, Konstitusi Press, 2016.
- Hamka Hendra Noer, *Ketidaknetralan Birokrasi Indonesia Studi Zaman Orde Baru Sampai Orde Reformasi*, Jakarta, Gramedia, 2014.
- Haris Munandar (Penyunting), *Pembangunan Politik Situasi Global, Dan Hak Asasi di Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- Hendarmin Ranadireksa, *Bedah Konstitusi Lewat Gambar Dinamika Konstitusi Indonesia (Edisi Ke-3)*, Bandung, Fokusmedia, 2016.
- H.F. Abraham Amos. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Dari Orla, Orba Sampai Reformasi) Telaah Sosiologis Yuridis Dan Yuridis Pragmatis Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2007.
- H. Faried Ali dan Hj. Nurlina Muhidin, *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom Dan otonomi*, Bandung, Refika Aditama, 2012.
- H. Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak Dan Retribusi Daerah*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012.
- Hotman P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta, Erlangga, 2010.
- , *Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan*, Jakarta, Erlangga, 2017.
- Hufron, *Pemberhentian Presiden di Indonesia Antara Teori dan Praktik*, Yogyakarta, Laksbang Presindo, 2018.
- H. Inul Kencana, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 2011.
- , *Ilmu Pemerintahan (Edisi Revisi Kedua)*, Bandung, Mandar Maju, 2013.
- Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Parta Politik*, Yogyakarta, Tiara Wacana, 1988.

- I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi Dan Konsep Negara Hukum*, Malang, Setara Press, 2015.
- I Gede Yusa Dkk, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Malang, Setara Press, 2016.
- I Made Pasek Diantha, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan Dalam Demokrasi Modern*, Bandung, Abardin, 1990.
- Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta, Aksara Baru, 1978.
- , *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta, Aksara Baru, 1987.
- , *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta, Aksara Baru, 1983.
- Jazim Hamidi dan Mustapa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Bandung, Alumni, 2010.
- Jerome Samuel dan Sidney Peyroles (Penyunting), *Dua Abad Perkembangan Undang-Undang Dasar Perancis*, Yogyakarta, Duta Wacana University Press, 1990.
- J.R, Sunaryo, *Membatasi Kekuasaan Telaah Mengenai Jiwa Undang-Undang Montesquieu*, Jakarta, Gramedia, 1993.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta, Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- , *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- , *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH. UII Press, 2005.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, 2006.
- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006.
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- , *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta, Bhuana Ilmu Populer, 2009.

- , *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012.
- , *Penguatan Sistem Pemerintahan Dan Peradilan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015.
- , *Konstitusi Bernegara*, Malang, Setara, 2015.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2017.
- Joeniarto, *Selayang Pandang tentang Sumber-Sumber Hukum Tatanegara di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1983.
- John Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*, Jakarta, Pelangi Cendikia, 2007.
- Juwono Sudarsono dan Wahyudi Ruwiyanto, *Reformasi Sosial Budaya Dalam Era Globalisasi*, Jakarta, Wacha Widia Perdana, 1999.
- Kansil C.S.T, *Kabinet Dan Departemen di Indonesia*, Jakarta, Ind-Hill-Co, 1988.
- Koesnodiprodo, *Himpunan Undang-Undang, Peraturan-Peraturan, Penetapan-Penetapan Pemerintah Republik Indonesia 1945, 1946, 1947, 1948*, Jakarta, Penerbit SK. Seno.
- Koespartono (Alih Bahasa), *Kekuasaan (Judul Asli: De Macht)*, Jakarta, Erlangga, 1987.
- Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung, Eresco, 1987.
- Koko Alvian Nasution, *Buku Lengkap Lembaga-Lembaga Negara*, Yogyakarta, Saufa, 2014.
- Kompas Pedia, *Partai Politik Indonesia 1999-2019 Konsentrasi Dan Dekonsentrasi Kuasa*, Kompas Media Nusantara, 2016.
- Kusnardi Moh. dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Jakarta, Gramedia, 1980.
- Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1991.
- Lili Romli, *Sistem Presidensial Indonesia Dinamika, Problematik Dan Penguatan Pelembagaan*, Malang, Setara Press, 2019.
- Lijphart, Arend, *Parliamentary Versus Presidential government*, New York, Oxford University Press, 1992.

- Logemann, J.H.A, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Penerjemah Makkatutu dan Pangkerego, Jakarta, Ichtiar Baru-Van Hoeve.
- Luky Sandra Amalia (Editor), *Partai Politik Dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Yogyakarta, Pustaka pelajar, 2017.
- Lusia Indrastuti dan Susanto Polamolo, *Hukum Tata Negara Dan Reformasi Konstitusi di Indonesia "Refleksi Proses Dan Prospek Di persimpangan,"* Yogyakarta, Total Media, 2013.
- Maria Farida Indrati Soeprpto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, Yogyakarta, Kanisius, 1998.
- Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden, Pergeseran Kekuasaan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*, Malang, Setara Press, 2014.
- Marwan Mas, *Hukum Konstitusi Dan Kelembagaan Negara*, Depok, Raja Grafindo Persada, 2018.
- M. Soebagio, *Lembaran Negara RI Sebagai Tempat Pengundangan Dalam Kenyataan*, Bandung, Alumni, 1976.
- Maurice Duverger, *Teori dan Praktik Tata Negara*, Jakarta, Pustaka Rakjat, 1961.
- Miftah Thoah, *Birokrasi Pemerintah Indonesia Di Era Reformasi*, Jakarta, Kencana, 2011
- , *Birokrasi Pemerintah Dan Kekuasaan di Indonesia*, Yogyakarta, Metapena Institute, 2012.
- , *Birokrasi Politik Dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta, Prenadamedia, 2014.
- , *Birokrasi Dan Politik di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2014.
- , *Birokrasi Dan Dinamika Kekuasaan*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2014.
- , *Dinamika Ilmu Administrasi Publik*, Depok, Kencana, 2017.
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1991.
- Mizwar Djamily, *Mengenal Kabinet RI Selama 40 Tahun Indonesia Merdeka*, Jakarta, PT. Kreasi Utama, 1986.
- Mochamad Isnaeni Ramadhan, *Jabatan Wakil Presiden Menurut Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015.

- Muh. Jufri Dewa, *Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Pelayanan Publik*, Kendari, Unhalu Press, 2011.
- Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 2001.
- , *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, LP3ES, 2007.
- , *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, Rajawali Press, 2012.
- Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Dan Sistem Pemilu di Indonesia Teori, Konsep Dan Isu Strategis*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2015.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*, Jakarta, Predana Media Group, 2003.
- Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I*, Yayasan Prapanca, 1959.
- , *Proklamasi Dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982.
- Muh. Ridwan Indra, *Pembantu-Pembantu Presiden Menurut UUD 1945*, Jakarta, Haji Masagung, 1990.
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung, PT. Refika Aditama, 2011.
- , *Proklamasi Dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982.
- M. Solly Lubis, *Pembahasan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Rajawali Pers, Edisi Baru, 1987.
- , *Serba Serbi Politik Dan Hukum*, Bandung, Mandar Maju, 1989.
- , *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Bandung, Alumni, 1990.
- , *Hukum Tata Negara*, Bandung, Mandar Maju, 1992.
- Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2 (Edisi Revisi)*, Jakarta, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.

- Nicholas Henry, *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Kenegaraan*, Jakarta, Rajawali Pers, 1988.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, Yogyakarta, UII Press, 2005.
- , *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta, Rajawali Press, 2008.
- Nurliah Nurdin, *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia Dan Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden Dan Legislatif (2004-2009)*, Jakarta, MIPI, 2012.
- Nurus Zaman, *Rekonstruksi Kekuasaan Wakil Presiden Dalam Sistem pemerintahan di Indonesia Paradigma Baru Upaya Mempercepat Tujuan Negara*, Bandung, Refika Aditama, 2018.
- Oetojo Oesman dan Alfian (Penyunting), *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta, BP-7 Pusat, 1990.
- Omar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta, Erlangga, 1980
- Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982.
- , *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1984.
- , *Masalah-Masalah Aktual Ketatanegaraan*, Jakarta, Yayasan Wisma Djokosoetono, 1991.
- Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Jakarta, Bina Aksara, 1988.
- Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Konstitusi Press, 2012.
- Patrialis Akbar, *Hubungan Lembaga Kepresidenan Dengan DPR Dan Veto Presiden*, Jakarta, Total Media, 2013.
- , *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2005.
- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981.
- Prajudi Atmosudirdjo, dkk, *Konstitusi Amerika Serikat*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1986.

- Pringgodigdo A.G, *Perubahan Kabinet Presidensiil Menjadi Kabinet Parlementer*, Yogyakarta, Gajah Mada, Tanpa Tahun.
- Radis Bastian, *Sistem-Sistem Pemerintahan Sedunia*, Yogyakarta, IRCiSoD, 2015.
- R.H. Soltau, *Pengantar Ilmu Politik (An Introduction to Politics) II*, Yogyakarta, Yayasan Badan Penerbit Gadjah Mada, 1971.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Widiasarana, 1999.
- Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas Harahap, *Hukum Kepegawaian*, Yogyakarta, UII Press, 2018.
- Ridwan Indra Muh., *Pembantu-Pembantu Presiden Menurut UUD 1945*, Jakarta, Haji Masagung, 1990.
- Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas Harahap, *Hukum Kepegawaian*, Yogyakarta, UII Press, 2018.
- Rifqinizamy Karsayuda, *Partai politik Lokal Untuk Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2015.
- Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis Antara Otonomi Dan Kontrol, Terjemahan Sahat Simamora*, Jakarta, Rajawali, 1985.
- Roby Arya Brata, *Analisis Masalah Good Governance Dan Pemerintahan Strategis*, Depok, Pustaka Kemang, 2016.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1990.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Hubungan Tata Kerja Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Dan Presiden*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1991.
- Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, Bandung, Sinar Baru, 1980.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2010.
- , *Hukum Yang Terabaikan*, Jakarta, PT. Kompas Media Nusantara, 2016.
- , *Sistem Pemerintahan Indonesia Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem pemerintahan Presidensial*, Depok, Raja Grafindo Persada, 2019.
- Samsul Wahidin, *Distribusi Kekuasaan Negara Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2014.

- Sarundajang S.H, *Babak Baru Sistem Pemerintahan*, Jakarta, Kata Hasta Pustaka, 2012.
- Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi HTN FH-UI, 2015.
- SBY, *Selalu Ada Pilihan. Untuk Pencinta Demokrasi dan Para Pemimpin Indonesia mendatang*, Jakarta, Kompas Media Nusantara, 2014.
- Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, 1983.
- Sigit Pamungkas, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta, Institute For Democracy And Welfarism, 2012.
- Simorangkir, J.C.T, *Hukum Dan Konstitusi Indonesia 3*, Jakarta, Haji Masagung, 1988.
- Sirajuddin dan Winardi, *Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang, Setara Press, 2015.
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung, Orasi Ilmiah Pada Dies Natalis XXIX Universitas Padjajaran, 1986.
- , *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Bandung, Alumni, 1989.
- , *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung, Alumni, 1989.
- , *Ilmu Negara Pengantar, Metode Dan Sejarah Perkembangan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1992.
- Syaiful Bakhri, *Ilmu Negara Dalam Konteks Negara Hukum Modern*, Jakarta, Total Media, 2010.
- Syamsudin Haris, *Praktik Parleментар Demokrasi Presidensial Indonesia*, Yogyakarta, Andi Offset, 2014.
- , *Partai, Pemilu, Dan Parlemen Era Reformasi*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014.
- Sri Soemantri dan Bintang R. Saragih (Penyunting), *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, Bandung, Tarsito, 1976.

- , *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali, 1984.
- , *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni, 1986.
- , *Percikan Gagasan tentang Hukum*, Bandung, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, 1988.
- , *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1989.
- , *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1992.
- , *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remaja Karya.
- , *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran Dan Pandangan*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 2014.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 2000.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajawali, 1986.
- Soewarno Handayaniingrat, *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Nasional*, Jakarta, Haji Masagung, 1991.
- Strong, C.F, *Modern Political Constitutions, The English Language Book Society And Sidgwick & Jackson Limited*, London, 1966.
- Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial Murni*, Malang, Setara Press, 2012.
- Sulistiyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi Dan Refleksi (Editor)*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2013
- Sunaryati Hartono, *Beberapa Pemikiran Tentang Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia*, Bandung, Aditya Bakti 211.
- Syarief Hasan, *SBY Pemimpin Di Era Perubahan*, Jakarta, RMBOOKS, 2010.
- Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah Kewenangan dan Jabatan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2017.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kencana, 2011.
- The Constitutional Commission of 1986, The Constitution of the Republic of the Philippines, At the National Government Center*, 1986.

- Tim Wahyudimedia, *Pedoman Resmi UUD 1945 Dan Perubahannya*, Jakarta, Wahyu Media, 2014.
- Tolchah Mansoer Moh., *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif Dan Legislatif Negara Indonesia*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1977.
- , *Demokrasi Sepanjang Konstitusi*, Yogyakarta, Nurcahaya, 1981.
- Trubus Rahardiansah, *Sistem Pemerintahan Indonesia Teori dan Praktik Dalam Perspektif Politik Dan Hukum*, Jakarta, Universitas Trisakti, 2010
- , *Pengantar Ilmu Politik Paradigma, Konsep Dasar Dan Relevansinya Untuk Ilmu Hukum*, Jakarta, Universitas Trisakti, 2014.
- Ujang Komaruddin, *Ideologi Partai Politik Antara Kepentingan Partai Dan Wong Cilik*, Jakarta, Wahana Semesta Intermedia, 2016.
- Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983.
- Valery Giscard d'Estaing, *Demokrasi Perancis*, Jakarta, UI-Press, 1981.
- Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1990
- Wantjik Saleh, *Tiga Undang-Undang Dasar*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1978.
- Wheare K.C, *Modern Constitutions*, London, *Oxford University Press*, 1966.
- Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta, Dian Rakyat, 1989.
- Witman S.L. and Wuest J.J, *Visual Outline Of Comparative Government*, Littlefield, Adams & Co., Paterson, New Jersey, 1963.
- Wiyono R., *Garis-Garis Besar Pembahasan Dan Komentor UUD 1945*, Bandung, Alumni, 1982.
- Yopie Morya Immanuel Patiro, *Antara Perintah Jabatan Dan Kejabatan Jabatan Pegawai Negeri Sipil*, Bandung, Keni Media, 2013.
- Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2016.

Artikel dan Karya Ilmiah

- Attamimi A. Hamid S, "Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara," *Disertasi Doktor Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia*, 1990.

- Dian Puji Simatupang, “Perkembangan Hukum Administrasi Negara Bagi Pemerintahan Baru,” *Kuliah Umum Di Fakultas Hukum UNKRIS*, Jakarta, 9 Oktober 2014.
- Kotan Y. Stefanus, *Makna kekuasaan Pemerintah Negara Menurut Bab III UUD 1945 Dalam Hubungannya Dengan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia*, Bandung, Program Pascasarjana UNPAD, 2000.
- Otong Rosadi, “Konstitusionalitas Hubungan Kementerian Dengan Pemerintahan Daerah,” *Makalah Dalam Acara Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-6*, Jakarta, Hotel Santika Slipi, 2-4 September 2019.
- Saiful Anam, “Kedudukan Wakil Menteri Dalam Susunan Organisasi Kementerian Negara,” *Tesis Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia*, Jakarta, Fakultas Hukum UI, 2013.
- Suwoto, “Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia,” *Disertasi*, Fakultas Pascasarjana Universitas Airlangga, 1966.
- T. Gayus Lumbuun, “Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara Ditinjau Dari Aspek Kegunaan Dan Manfaat,” *Pidato Pengukuban Guru Besar Tetap Dalam Bidang Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Fakultas Hukum UNKRIS, 2006.
- , “Penegakan Hukum Yang Berkeadilan Berdasarkan Hukum Yang Hidup Dalam Masyarakat Guna Mewujudkan Indonesia Sebagai Negara Hukum Dalam Perspektif Hakim,” *Materi Dalam Kuliah Umum Mahasiswa (S1, S2, S3) FH UNKRIS*, 26 Agustus 2017.
- , “Hukum Dan Etika (Law and Ethic) Kebutuhan Pada Pelaksanaan Profesi Dan Penggunaan Teknologi,” *Makalah Dalam Seminar Internasional Antara FH UNKRIS Dengan Universitas Utara Malaysia*, 24 Juli 2019.
- , “Negara Hukum Demokratis Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Kebijakan Negara Dalam Undang-Undang,” *Makalah Pada Wisuda Sarjana UNKRIS*, 16 Oktober 2019.
- Zainal Arifin Mochtar, “Kabinet, Koalisi Dan Sistem Presidensial,” *Makalah Dalam Acara Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-6*, Jakarta, Hotel Santika Slipi, 2-4 September 2019.

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya.

- , Undang-Undang Dasar Sementara 1950.
- , Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara, UU No. 5 Tahun 2014, LN. No. 6 Tahun 2014, TLN. No. 5258.
- , Undang-Undang tentang Kementerian Negara, UU No. 39 Tahun 2008, LN. No. 166 Tahun 2008, TLN. No. 4916.
- , Undang-Undang tentang Partai Politik, UU No. 2 Tahun 2011, LN. No. 8, TLN. No. 5189.
- , Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 12 Tahun 2011, LN. No. 82 Tahun 2011, TL. No. 5234.
- , Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah No. 23 Tahun 2014, LN. No. 244 Tahun 2014, TLN. No. 5587.
- , Undang-Undang tentang Pemilihan Umum No. 7 Tahun 2017, LN. No. 182 Tahun 2017, TLN. No. 6109.
- , Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949.
- , Peraturan Presiden tentang Perubahan ketiga Atas Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, PP No. 91 Tahun 2011, LN. No. 141 tahun 2011.

Majalah/Jurnal/Surat Kabar

- Jurnal Cita Hukum Vol. I No. 1, Juni 2014.
- Jurnal Hukum Jentera, Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006.
- Jurnal Hukum Kenegaraan Vol. III, No. I, Juni 2019
- Kompas 24 Oktober 2017.
- Kompas, tanggal 10 Juli 2019.
- Kompas, tanggal 17 dan 21 Desember 1987.
- Kompas, tanggal 29 Maret 2016.
- Kompas, tanggal 4 Maret 1993.
- Majalah Forum Keadilan Nomor 25, 1 April 1993.
- Media Indonesia, 19 Agustus 2019.
- Suara Pembaruan, tanggal 28 September dan 7 Desember 1992.

EKSISTENSI MENTERI NEGARA

DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PASCA AMANDEMEN UUD 1945



Dr. Parbuntian P. Sinaga, S.H., M.H., lahir di Sirait, Kecamatan Nainggolan, Kabupaten Samosir tanggal 10 Agustus 1959. Menyelesaikan Pendidikan Sekolah Dasar (SD) di Sirait, Pendidikan Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Nainggolan, dan Pendidikan Sekolah Menengah Atas (SMA) di Kodya Sibolga. Pendidikan S-1 Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana (UNKRIS) Jakarta tahun 1985. Kemudian Pendidikan S-2 pada Pascasarjana Universitas Padjadjaran Bandung tahun 1995, dan Pendidikan S-3 Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Krisnadwipayana (UNKRIS) pada tahun 2020.

Sejak tahun 1986 mengabdikan sebagai dosen pada almamater UNKRIS dan memperoleh sertifikat dosen pada tahun 2010. Pernah menjadi Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Alumni (1997-2000), Wakil Dekan 1 Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana (UNKRIS) (2015-2020), Ketua Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana (UNKRIS) (2009-2020), Ketua Pusat Studi Hukum dan Hak Asasi Manusia Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana (UNKRIS) (2005-2009), dan sejak tahun 2020 sampai sekarang sebagai Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan, Alumni dan Kerja Sama Universitas Krisnadwipayana (UNKRIS).

Mata kuliah yang diajarkan pada Program S-1 dan Pascasarjana Ilmu Hukum adalah Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum dan Hak Asasi Manusia, Hukum Pemerintahan Daerah, Perbandingan Hukum Tata Negara, Kapita Selekta Hukum Tata Negara, Partai Politik dan Pemilu, Teori dan Hukum Konstitusi, Negara Hukum dan Demokrasi.

