

BAB II

TINJUAN PUSTAKA

A. Sistem Pemerintahan

1. Sistem Pemerintahan Parlementer

Untuk memahami lebih jauh mengenai pengertian sistem, berikut ini akan dikemukakan beberapa pendapat tentang definisi dari sistem tersebut. Sistem adalah suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang memiliki hubungan fungsional, baik antara bagian yang satu dengan bagian yang lain maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhan, sehingga hubungan itu dapat menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian yang satu dengan bagian yang lainnya, akibat yang ditimbulkan jika salah satu bagian yang tidak bekerja dengan baik maka akan mempengaruhi bagian-bagian yang lainnya. Berkaitan dengan definisi sistem, Pamudji menegaskan bahwa:¹

Sistem adalah suatu kebulatan atau keseluruhan yang utuh, dimana didalamnya terdapat komponen-komponen yang pada gilirannya merupakan sistem tertentu yang mempunyai fungsi masing-masing, saling berhubungan satu dengan yang lain menurut pola, tata atau norma tertentu dalam rangka mencapai satu tujuan

¹Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Sinar Bakti, Jakarta, 1988. Hlm, 66

Secara etimologi, kata pemerintahan berasal dari kata pemerintah, dan pemerintah berasal dari kata perintah. Menurut kamus bahasa, kata-kata tersebut mempunyai arti sebagai berikut:²

- a. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu.
- b. Pemerintah adalah kekuasaan yang memerintah suatu Negara (daerah Negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah suatu negara;
- c. Pemerintah adalah suatu perbuatan atau cara, urusan dalam memerintah.

Pengertian pemerintah juga ada dua pengertian yang berbeda yaitu pemerintah dalam arti luas dan pemerintah dalam arti sempit. Pemerintah dalam arti luas adalah perbuatan pemerintah yang dilakukan oleh organ-organ dan badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan Negara. Menurut ajaran Tripraja, pemerintah dalam arti sempit hanya meliputi kekuasaan eksekutif saja dan pemerintahan dalam arti sempit meliputi segala kegiatan dari pemerintah. Jadi pemerintah dalam arti sempit adalah perbuatan memerintah yang dilakukan oleh badan eksekutif dan jajarannya dalam rangka mencapai suatu tujuan Negara.³

Sistem Pemerintahan itu membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga Negara yang menjalankan kekuasaan-kekuasaan Negara itu dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat. Oleh karena itu, Sistem

² Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Bina Aksara, Jakarta, 1985. Hlm .9.

³ Ibid. Hlm, 13.

Pemerintahan itu adalah aturan atau cara bagaimana ketiga lembaga tersebut bekerja dan berhubungan satu sama lain dimana setiap lembaga harus bekerja sama dan menjalankan tugasnya dengan baik sehingga tujuan untuk menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan Negara dapat terwujud.⁴

Sistem pemerintahan adalah pola pengaturan hubungan antara lembaga Negara yang satu dengan lembaga negara yang lain atau bila disederhanakan ialah hubungan antara lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif. Hubungan itu meliputi hubungan hukum, hubungan organisasi, hubungan kekuasaan maupun hubungan fungsi.⁵ Sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara, yakni eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Sistem pemerintahan berkaitan dengan mekanisme yang dilakukan pemerintah dalam menjalankan tugasnya.⁶ Sistem pemerintahan ini pada era demokrasi modern dapat dibagi dalam tiga kelas, tergantung pada hubungan antara organ-organ pemerintahan yang mewakili tiga fungsi yang berbeda, yaitu: Pertama, pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem parlementer. Kedua, pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan sistem pemisahan kekuasaan atau sistem presidensial. Ketiga,

⁴Donald A. Rumokoy, *Praktik Konvensi Ketatanegaraan di Indonesia- kajian perbandingan di Inggris, Amerika Serikat dan Belanda*, Media Prima Aksara, Jakarta, 2011. Hlm, 211

⁵Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, Sinar Baru, Bandung, 1985. Hlm, 41

⁶Ahmad Sukardja, *Hukum Tata Negara & Hukum Administrasi Negara dalam Perspektif Fikih Siyasah*. Hlm, 120.

pemerintahan rakyat melalui perwakilan dengan disertai pengawasan langsung oleh rakyat.⁷

Berdasarkan sejarah perkembangan sistem pemerintahan Inggris, sistem pemerintahan parlementer tumbuh melalui suatu perjalanan sejarah ketatanegaraan Inggris yang panjang. Munculnya kabinet modern Inggris umumnya dikaitkan dengan kekuasaan partai Whings era pemerintahan Wiliam Walpole (1721-1742). Meski fakta itu dianggap benar masih perlu mundur jauh kebelakang untuk menyelusuri asal-usul kabinet modern yang sebenarnya. Sebelumnya raja menggabungkan kekuasaan Negara (*law giver, the executor of the law, and the judge*) dalam jabatannya. Di bawah kekuasaan Wiliam I dibentuk *the great council* untuk membantu raja menjalankan tiga kekuasaan itu. Dalam sejarah Inggris, sistem ini dikembangkan karena adanya keperluan politis yang mendesak, sehingga perkembangannya tidaklah didasarkan atas tuntutan konstitusi, hukum, dan teori politik praktik mengenai ini berkembang mendahului teori yang dibuat. Pada mulanya, kabinet dibentuk sebagai suatu dewan pelayan rahasia ataupun dewan pelaksana perintah dari para raja dalam menjalankan pemerintah Negara.⁸

Untuk menjamin kebiasaanya, para perdana Menteri Inggris pada awal abad ke-18, selalu berusaha mencari dukungan parlemen sebagaimana dukungan dan kepercayaan yang mereka berusaha dapat dari raja. Dukungan dari parlemen dibutuhkan oleh perdana Menteri untuk

⁷Bagir Manan, Lembaga Kepresidenan, Yogyakarta: Gema Media, 1999. Hlm.41

⁸ Jimly Asshiddiqie, Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dan Dalam Sejarah : Telaah Perbandingan Konstitusi Berbagai Negara. UI Press, Jakarta, 1966, hlm, 65-66.

mengesahkan anggaran pendapatan dan belanja kabinet yang diajukan sebagaimana ia membutuhkan kepercayaan dari raja agar ia dapat tenang menjalankan tugasnya memimpin roda pemerintahan peristiwa yang dapat dianggap sebagai tumbuhnya tradisi dukungan parlemen itu, terjadi pada tahun 1742 ketika itu, kedudukan perdana Menteri Inggris dipegang oleh Sir Robert Walpole (1721-1742). Tetapi karena kehilangan kepercayaan dan dukungan parlemen, Walpole terpaksa mengundurkan diri meskipun raja masih memberikan kepercayaan kepadanya untuk terus memerintah kerajaan Inggris.⁹ Peristiwa inilah yang kemudian menjadikan dukungan parlemen dianggap perlu bagi perdana Menteri untuk menjalankan roda pemerintahan dari sudut sejarah pertumbuhannya, sistem kabinet ini dapat dianggap jawaban terhadap kebutuhan untuk membatasi kekuasaan raja yang sebelumnya berkembang sesuai dengan kekuasaan raja tidak mungkin melakukan kesalahan (*the king can do no wrong*) yang berlaku untuk umum dilingkungan di Negara-negara monarki seperti di Inggris.¹⁰

Begitu dengan pertanggungjawaban kabinet terhadap parlemen ini pada umumnya muncul karena adanya perselisihan antara raja dengan kabinet dan parlemen, yang dapat dijangkau. Akibatnya Menteri harus bertanggung jawab bukan Raja. Mencermati kajian tentang sistem pemerintahan parlementer, perbedaan model yang ada tidak banyak dipersoalkan, karena itu kajian lebih banyak diarahkan pada karakter umum sistem pemerintahan parlementer, objek utama yang diperebutkan

⁹ Ibid. Hlm, 69

¹⁰ Ibid.

adalah parlemen, berkaitan dengan itu, pemilihan umum parlemen menjadi sangat penting karena kekuasaan eksekutif mungkin dapat diperoleh setelah partai konsestan pemilihan umum berhasil meraih kursi mayoritas dalam parlemen seandainya tidak terdapat partai politik yang memperoleh suara mayoritas beberapa partai politik bergabung (koalisi) untuk membentuk kabinet.⁸ Untuk mendalami karakter sistem pemerintahan parlemen, tidak cukup dengan hanya memperhatikan parlemen sebagai objek utama yang diperebutkan sistem parlementer merupakan sistem dan menteri-menterinya bertanggung jawab kepada parlemen ditambah dengan kekuasaan yang lebih kepada parlemen. Dengan argumentasi ini, sistem pemerintahan parlementer, badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu sama lain, kabinet sebagian dari badan eksekutif yang bertanggung jawab diharap mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam legislatif yang mendukungnya dan mati-hidupnya kabinet bergantung kepada dukungan dalam badan legislatif.¹¹

Dalam perjalanannya, pemerintah bisa jatuh melalui mosi tidak percaya dari lembaga legislatif. Dengan, kondisi itu dalam sistem hubungan antara eksekutif dan badan perwakilan sangat erat. Hal ini disebabkan adanya pertanggung jawaban para Menteri terhadap parlemen, maka setiap kabinet yang dibentuk harus memperoleh dukungan kepercayaan dengan suara terbanyak dari parlemen yang berarti, bahwa

¹¹ R. M. Ananda B. Kusuma, Sistem Pemerintahan Indonesia, dalam Jurnal Konstitusi, Vol. 1 No. 1., Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2004, hal. 56.

setiap kebijaksanaan pemerintah atau kabinet tidak boleh menyimpang dari apa yang dikehendaki oleh parlemen.¹²

Sistem pemerintahan parlementer didasarkan atas asas *defusion of powers*. Jadi presidensiil *separation of powers*, parlementer *defusion of powers*. Pada sistem parlementer, baik pemerintah maupun parlemen itu dapat saling membubarkan. Pemerintah dapat dibubarkan oleh parlemen apabila tidak mendapat dukungan mayoritas dari anggota parlemen, parlemen pun dapat dibubarkan oleh pemerintah melalui kepala negara apabila dianggap tidak mencerminkan lagi aspirasi rakyatnya. Dan yang keempat, sistem parlementer kepala pemerintahan adalah Perdana Menteri, sebagai kepala eksekutif yang ditetapkan oleh kepala negara, apakah itu Presiden, atau dengan sebutan seperti raja. Sistem parlementer menjadi bagian dari sistem pemerintahan yang digunakan oleh Indonesia sejak tahun 1949-1959 dengan konstitusi berbeda, yaitu Konstitusi RIS 1949 dan UUD 1950.¹³

Prinsip pokok ataupun karakteristik umum dibawah ini dapat memberikan kita kemudahan untuk mengetahui bahwa sistem pemerintahan yang dianut suatu Negara tersebut merupakan sistem pemerintahan parlementer antara lain yaitu:¹⁴

¹² Ibid.

¹³ Halimah Nur Izzati. *Karakteristik Sistem Parlementer Dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia Pasca Amandemen Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945*. JOM Fakultas Hukum Volume III Nomor 2, Oktober 2016

¹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pokok-pokok Hukum Tata Negara*, Jakarta: PT. Bhuana Ilmu Populer, 2008, hlm. 75-76

- a. Hubungan antara lembaga parlemen dan pemerintah tidak murni terpisahkan;
- b. Fungsi eksekutif dibagi kepada dua bagian, yaitu kepala pemerintah dan kepala Negara;
- c. kepala pemerintah diangkat oleh kepala Negara;
- d. kepala pemerintahan mengangkat menteri-Menteri sebagai satu-kesatuan institusi yang bersifat kolektif;
- e. Menteri biasanya berasal dari anggota parlemen;
- f. Pemerintah bertanggung jawab kepada parlemen bukan kepada rakyat pemilih karena, pemerintah tidak dipilih oleh rakyat pemerintah juga bersifat tidak langsung, yaitu melalui parlemen;
- g. Kepala pemerintahan dapat meemberikan pendapat kepada kepala Negara untuk membubarkan parlemen;
- h. Dianutnya prinsip supermasi parlemen sehingga kedudukan parlemen dianggap lebih tinggi dari pada bagian-bagian dari pemerintahan
- i. Sistem kekuasaan negara terpusat pada parlemen

2. Sistem Pemerintahan Presidensial

Secara prinsip, Mahfud MD¹⁵ menjelaskan bahwa sistem presidensial tidak membedakan antara Kepala Negara dan Kepala Pemerintahan, Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada Parlemen, dan keduanya sejajar, Menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden, dan eksekutif-legislatif memiliki kekuatan yang sama. Kemudian, dengan

¹⁵ Mahfud MD. Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia. Jakarta: PT. Rineka Cipta. 2001 h. 74

mengacu pada Amerika Serikat, Bagir Manan menjelaskan beberapa ciri-ciri dari sistem Presidensial, yakni:¹⁶

- a. Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal.
- b. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab di samping berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim pada jabatan melekat pada jabatan kepala Negara (*head of state*).
- c. Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (Congress), karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh Congress.
- d. Presiden tidak dipilih dan tidak diangkat oleh Congress, dalam praktik langsung oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih badan pemilih (*Electoral College*).
- e. Presiden memegang jabatan empat tahun (*fixed*) dan hanya dipih dua kali masa jabatan berturut-turut (8 tahun) dalam hal mengganti jabatan presiden yang berhalangan tetap, jabatan tersebut paling lama 10 Tahun berturut-turut.
- f. Presiden dapat diberhentikan dari jabatan melalui "*impeachment*" karena alasan tersangkut "*treason, bribery, or other right crime misdemeanors*", (melakukan penghianatan, menerima suap, atau melakukan kejahatan yang serius).

¹⁶ Ibid, hlm. 84.

Konsekuensi sistem pemerintahan Presidensiil adalah, bahwa Presiden memiliki kekuasaan memilih dan memberhentikan menteri-menteri, dan menteri-Menteri bertanggung jawab kepada Presiden. Kekuasaan ini menjadi salah satu parameter dari sistem pemerintahan Presidensiil sebagaimana dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie dalam bukunya Pokok-pokok Hukum tata Negara Pasca Reformasidan Douglas V. Verney dalam *“Parliamentary Government and Presidential Government dengan dengan istilah “the President appoints head of departmens who are his subordinate.”*¹⁷ Sistem pemerintahan presidensiil sendiri tidak lepas dari kelebihan dan kelemahan. Kelebihan dari sistem presidensial adalah¹⁸ :

- a. Cabang eksekutif adalah posisi yang lebih stabil dikarenakan oleh eksekutif yang tidak tergantung kepada parlemen.
- b. Masa jabatan badan eksekutif lebih jelas dengan adanya jangka waktu tertentu. Seperti misalnya seperti, presiden Amerika serikat 4 tahun, Presiden Indonesia 5 tahun, sedangkan Presiden Filipina ialah 6 tahun.
- c. Penyusunan program kerja kabinet mudah untuk disesuaikan dengan jangka waktu masa jabatannya.
- d. Legislatif bukan tempat regenerasi untuk posisi eksekutif disebabkan legislatif bisa diisi oleh orang luar, termasuk juga anggota parlemen.

¹⁷Lihat dalam Sali Isra, Sistem Pemerintahan Indonesia, Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem Pemerintahan Presidensiil, Depok, Rajawali Pers, 2019. h. 34

¹⁸<https://duniapendidikan.co.id/pengertian-kabinet-pemerintah-dan-parlementer/> diakses pada 10 April 2020

Adapun kelemahannya adalah:

1. Kekuasaan eksekutif di luar pengawasan langsung legislatif sehingga bisa menciptakan kekuasaan mutlak.
2. Sistem Akuntabilitasnya tidak terlalu
3. Pengambilan keputusan ataupun kebijakan publik umumnya hasil dari tawar-menawar antara eksekutif dan juga legislatif, sejauh tidak keputusan tegas
4. Membuat keputusan yang membutuhkan waktu cukup lama

Sistem Presidensiil sebenarnya sudah mejadi cita-cita para *founding fathers*.¹⁹ yang kemudian dipraktikkan terutama pada masa pemerintahan Orde baru. Namun apabila diukur dari parameter sistem Presidensiil dalam praktiknya - setidaknya-tidaknya sampai amandemen UUD 1945-, tidak menunjukkan ciri sistem Presidensiil yang sesungguhnya. Jimly Asshiddiqie mengatakannya sebagai quasi prsidentil²⁰. Atau sistem pemerintahan Presidensiil yang juga mengambil unsur-unsur dari sistem pemerintahan oarlkementer dan melakukan pembaharuan untuk menghilangkan kelemahan-kelemahan dalam sistem presidesiil.²¹ Salah satu kesepakatan dasar dalam amandemen UUD 1945, yaitu muwujudkan Sistem Presidensiil Murni yang kemudian diwujudkan dalam Pasal 4, Pasal 6 A ayat (1), Pasal 7, Pasal 7 C, Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 dan Pasal 17 menjadi tonggak mulai dilaksanakannya Sistem Presidensiil

¹⁹Lihat dalam Jimly Asshiddiqie, *Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015, h. 57

²⁰. *Ibid.* h. 59

²¹H. Zulkarnain, *Perbandingan Sistem Pemerintahan*, Bandung, Pustaka Setia, 2019 h. 235

juga apa yang disampaikan oleh Jimensiil Murni: Secara konstitusional, Negara Republik Indonesia menganut sistem Presidensial yang berarti bahwa pemegang kendali dan penanggung jawab jalannya pemerintahan negara (kepala eksekutif) adalah Presiden sedangkan Menteri hanyalah sebagai pembantu Presiden, hal itu tertuang di dalam batang tubuh dan penjelasan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Beberapa Pasal dalam UUD 1945 yang menyebutkan bahwa sistem pemerintahan Indonesia menganut sistem presidensial, diantaranya: Pasal 4 ayat (1) berbunyi: “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintah menurut Undang- Undang Dasar.” Dalam sistem presidensial, seorang Presiden juga dibantu oleh menteri-Menteri negara dalam menjalankan tugasnya. Setiap Menteri Negara itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan masing-masing Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden. Hal tersebut tercermin pada kewajiban Menteri untuk menyampaikan laporan kepada Presiden mengenai hasil pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi lingkup tugasnya. Kewenangan presiden dalam mengangkat Menteri merupakan hak prerogatif presiden. Hal ini berbeda misalnya dengan pengangkatan duta dan konsul oleh presiden yang harus melalui pertimbangan DPR.²²

Dalam sistem presidensial, relasi yang baik antar penyelenggara negara tentu sangat diperlukan dalam menjalankan roda pemerintahan

²² Hendra Wahanu Prabandani. Batas Konstitusional Kekuasaan Eksekutif Presiden (*Constitutional Limits Of The Presidential Executive Power*). Jurnal Legislasi Indonesia, Volume 12 Nomor 03 Oktober 2015, hlm. 270.

suatu negara, termasuk relasi antara Presiden dengan para pembantunya. Secara umum, relasi tersebut bisa terbentuk antara Presiden dan Menteri negara maupun antar Menteri negara dalam hal koordinasi dan sinkronisasi.²³

Melengkapi sistem presidensial, UUD 1945 memberi hak prerogatif kepada presiden untuk mengangkat menteri-Menteri yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.²⁴ Sistem presidensial seperti dikemukakan Jimly Asshiddiqie hendaklah didasarkan atas pemikiran bahwa presiden berhak untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri negara untuk mendukung efektifitas kinerja pemerintahannya guna melayani sebanyak-banyaknya kepentingan rakyat.²⁵

B. Lembaga Kepresidenan

1. Konsep lembaga Kepresidenan

Presiden berbeda dengan lembaga kepresidenan. Presiden berhubungan dengan pemangku jabatan (personal, *president, ambstrager*). Sedangkan Lembaga Kepresidenan berkait dengan lingkungan jabatan (*institutional, presidency, ambt*). Presiden berasal dari bahasan latin *praesidens, praesidere* yang berarti memimpin, bukan raja (monarch). Kata latin *presidere* berasal dari kata *prae* yang maknanya di depan, dan *sedere* yang artinya duduk. *The president is not the presidency. The presidency is not the government.* Berbeda dengan jabatan legislatif dan yudikatif yang

²³ Istigfaro Anjaz Azizi, Suyudi Khomarudin, Umar Mubdi, Albert Sudirman. Relasi Pembantu Presiden dalam Kabinet Kerja Jokowi-JK. Jurnal Penelitian Hukum, Volume 03, Nomor 1, Maret 2016, h. 4.

²⁴ Pasal 17 UUD Tahun 1945

²⁵ Jimly Asshiddiqie, op.cit

”multiple membership”, jabatan presiden merupakan jabatan tunggal, posisi ”*a club of one*” yang hanya diisi oleh satu orang pemangku jabatan. Tidak mengherankan karenanya, seorang presiden akan menikmati legitimasi pemilu yang sangat kokoh, menjadikannya *national figure* yang amat berpengaruh. Mengenai strategisnya pemangku jabatan tunggal tersebut, Nigel Bowles: *A President’s greatest political asset is that the executive power in the United States is not collective but singular ... A member of Congress is one of a body , a Senator of a hundred, a Governor of fifty, a President of one.*²⁶

Lembaga Kepresidenan atau *Presidential Institution* dalam penyelenggaraan negara berkaitan dengan bentuk Republik. Dalam Bahasa Indonesia, kata “presiden” dipergunakan dalam dua arti, yaitu lingkungan jabatan dan pejabat dalam negara yang berbentuk pemerintahan republik. Lembaga Kepresidenan termasuk dalam lembaga tinggi negara. Menurut draft rancangan undang-undang usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat pengertian lembaga kepresidenan adalah “Lembaga negara yang mengatur organisasi dan tata kerja kepresidenan dalam menjalankan tugas kenegaraan dan/atau tugas pemerintahan dalam NKRI berdasarkan amanat UUD 1945”.²⁷

Lembaga Kepresidenan secara institusional terdiri dari seorang Presiden dibantu oleh seorang Wakil Presiden; pasangan ini dianggap sebagai satu kesatuan institusi. Baik sebelum maupun sesudah amandemen

²⁶ Denny Indrayana. *Teori Lembaga Kepresidenan*. Departemen Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

²⁷ Ibid.

UUD 1945, susunan ini tidak mengalami perubahan. Sedangkan jika terjadi kekosongan jabatan Presiden dan/atau Wakil Presiden, hal ini diatur dalam Pasal 8 UUD 1945.

Sesudah perubahan/amandemen UUD 1945, dengan dipilihnya presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat, maka kedudukan keduanya dalam sistem pemerintahan menjadi sangat kuat. Presiden dan/atau wakil presiden tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya karena alasan politik, dan pengambilan keputusan untuk pemberhentiannya di tengah jalan tidak dapat dilakukan dengan mekanisme politik dan dalam forum politik semata. Presiden dan wakil presiden hanya dapat dijatuhkan dari jabatannya bila terbukti melakukan pelanggaran hukum atau tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden dan/atau wakil presiden menurut UUD 1945, dan harus dibuktikan secara hukum melalui peradilan di Mahkamah Konstitusi. Karena kedudukannya yang sangat kuat itu, maka sebagai imbangannya ditentukan bahwa presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR, yang diatur dalam Pasal 7C UUD 1945.²⁸

2. Kedudukan Presiden

Perlu dipahami kepala negara sebagai *nominal executive* dan kepala pemerintahan sebagai *real executive*. Presiden Indonesia memiliki peran dua sekaligus, yakni sebagai kepala negara, dan kepala pemerintahan. Dalam menjalankan kepala pemerintahan, maka Presiden dibantu oleh para-para Menteri yang menjalankan tugas-tugas harian presiden.

²⁸ Op.cit. Denny Indrayana

Jika kembali membuka rumusan Pasal 6 (1) UUD 1945: *1. Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang 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.*

2. Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan undang-undang. Ketentuan tersebut, kemudian dituangkan lebih lanjut dalam Pasal 169 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum: Persyaratan menjadi calon Presiden dan calon Wakil Presiden adalah:

- a. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- b. Warga Negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain atas kehendaknya sendiri;
- c. Suami atau istri calon Presiden dan suami atau istri calon Wakil Presiden adalah Warga Negara Indonesia
- d. Tidak pernah mengkhianati negara serta tidak pernah melakukan tindak pidana korupsi dan tindak pidana berat lainnya;
- e. Mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden serta bebas dari penyalahgunaan narkoba;
- f. Bertempat tinggal di wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia;

- g. Telah melaporkan kekayaannya kepada instansi yang berwenang memeriksa laporan kekayaan penyelenggara negara;
- h. Tidak sedang memiliki tanggungan utang secara perseorangan dan/atau secara badan hukum yang menjadi tanggung jawabnya yang merugikan keuangan negara;
- i. Tidak sedang dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan;
- j. Tidak pernah melakukan perbuatan tercela;
- k. Tidak sedang dicalonkan sebagai anggota DPR, DPD, atau DPRD;
- l. Terdaftar sebagai Pemilih;
- m. Memiliki nomor pokok wajib pajak dan telah melaksanakan kewajiban membayar pajak selama 5 (lima) tahun terakhir yang dibuktikan dengan surat pemberitahuan tahunan pajak penghasilan wajib pajak orang pribadi;
- n. Belum pernah menjabat sebagai Presiden atau Wakil Presiden selama 2 (dua) kali masa jabatan dalam jabatan yang sama;
- o. Setia kepada Pancasila, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- p. 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;
- q. Berusia paling rendah 40 (empat puluh) tahun;

- r. Berpendidikan paling rendah tamat sekolah menengah atas, madrasah aliyah, sekolah menengah kejuruan, madrasah aliyah kejuruan, atau sekolah lain yang sederajat;
- s. Bukan bekas anggota organisasi terlarang Partai Komunis Indonesia, termasuk organisasi massanya, atau bukan orang yang terlibat langsung dalam G.30.S/PKI; dan
- t. Memiliki visi, misi, dan program dalam melaksanakan pemerintahan negara Republik Indonesia.

Jika membaca kembali tugas Presiden, yakni:²⁹

- a. Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yaitu kekuasaan Presiden sebagai pemegang tinggi kekuasaan pemerintahan termuat dalam Pasal 4 ayat (1), (2) UUD Tahun 1945;
- b. Kekuasaan di bidang peraturan perundang-undangan yaitu kekuasaan Presiden mengajukan RUU dan membahasnya dengan DPR, kekuasaan untuk membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perppu). Termuat dalam Pasal 5 ayat (1), (2), dan Pasal 22 UUD RI Tahun 1945;
- c. Kekuasaan di bidang yudisial ialah kekuasaan Presiden memberikan grasi dan amnesti yang memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan dalam pemberian amnesti dan abolisi Presiden

²⁹ Hingga saat ini, Indonesia belum memiliki Undang-Undang Mengenai Lembaga Ke-Presidenan, yang mengatur lebih lanjut mengenai cakupan-cakupan kekuasaan, tugas, dan kewajiban Presiden. Sehingga, untuk membaca hal tersebut, satu-satunya rujukan normatif, adalah UUD 1945. Dalam Achmad Fauzi. (2007). *Hukum Lembaga Kepresidenan*. Semarang: Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945. h. 69.

memperhatikan pertimbangan DPR. Termuat dalam Pasal 14 ayat (1), dan (2) UUD RI Tahun 1945;

- d. Kekuasaan dalam hubungan luar negeri ialah Presiden mempunyai kekuasaan mengadakan perjanjian dengan negara lain, kekuasaan menyatakan perang dengan negara lain, kekuasaan mengadakan perdamaian dengan negara lain, serta kekuasaan mengangkat dan menerima duta dan konsul. Termuat dalam Pasal 11 ayat (1), (2), (3), dan Pasal 13 UUD RI Tahun 1945;
- e. Kekuasaan menyatakan keadaan bahaya ialah Presiden dapat menyatakan negara dalam keadaan bahaya tanpa memerlukan persetujuan terlebih dahulu dari DPR. Termuat dalam Pasal 12 UUD RI Tahun 1945;
- f. Kekuasaan sebagai pemegang kekuasaan tertinggi angkatan bersenjata ialah Presiden memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara. Termuat dalam Pasal 10 UUD RI Tahun 1945;
- g. Presiden mempunyai kekuasaan untuk memberi gelar dan tanda kehormatan lainnya. Termuat dalam Pasal 15 UUD RI Tahun 1945;
- h. Kekuasaan Presiden untuk membentuk Dewan Pertimbangan Presiden. Termuat dalam Pasal 16 UUD RI Tahun 1945.

Dalam menjalankan tugasnya, Presiden berhak membentuk kabinet. Untuk mengidentifikasi konstruksi kabinet presidensil yang efektif, dapat dianalisis melalui pendekatan *Prinsipal – Agent* yang diperkenalkan oleh

Fabrizio Gillardi. Gillardi secara rinci menjelaskan *Principle-Agent theory* sebagai berikut:³⁰

“The standard view of delegation problems is the principal-agent approach. A principal wishes a given task to be executed but lacks the expertise or time to perform it and therefore delegates it to an agent, which gets the job done in exchange for some form of remuneration..... In the political domain, politicians routinely delegate tasks to the bureaucracy, such as writing reports and drafts of legislation, and enforcing them when they have become law. In these cases, the principal must solve two problems. First, the principal must select an agent with the appropriate expertise and preferences. This is the ‘adverse selection’ problem. Second, once an agent has been selected the principal must make sure that it fulfils the principal’s interest and not its own”.

Berdasarkan teori ini, Presiden berkedudukan sebagai pihak prinsipal yang membutuhkan menteri-Menteri (sebagai agen) untuk melaksanakan kewenangan eksekutifnya. Maka, tanggung jawab seorang prinsipal terhadap agen-agennya adalah bagaimana ia memilih dan menunjuk agen-agen tersebut secara patut berdasarkan kapasitas/keahlian dan preferensi.

Menteri-Menteri yang menjadi pembantu presiden diberi kewenangan untuk mengepalai berbagai departemen dan kementerian yang bekerja melaksanakan program-program pembangunan yang menjadi visi dan misi presiden. Melengkapi sistem presidensial, UUD 1945 memberi hak prerogatif kepada presiden untuk mengangkat menteri-Menteri yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.³¹ Sistem presidensial seperti dikemukakan Jimly Asshiddiqie hendaklah didasarkan atas

³⁰Fabrizio Gillardi. *Delegation In The Regulatory State, Independent Regulatory Agencies In Western Europe*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited. p. 29. Dalam Adam Mushi, dkk. Makalah: Konstruksi Kabinet Presidensial Yang Profesional Dan Bebas Dari Monopoli Partai Politik

³¹ Pasal 17 UUD Tahun 1945

pemikiran bahwa presiden berhak untuk mengangkat dan memberhentikan Menteri negara untuk mendukung efektifitas kinerja pemerintahannya guna melayani sebanyak-banyaknya kepentingan rakyat.³²

Konsideran menimbang Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara menentukan bahwa sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, presiden dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh menteri-Menteri negara yang membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan. Lebih lanjut, dikatakan pula bahwa tugas penyelenggaraan urusan tertentu dalam pemerintahan tersebut dilakukan oleh setiap Menteri yang memimpin kementerian guna mencapai tujuan negara sebagaimana telah diamanahkan oleh UUD NRI 1945. Konsideran menimbang tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 17 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menegaskan bahwa: “Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan”.

Kabinet dalam sistem pemerintahan presidensil hanya bekerja dan bertanggungjawab kepada presiden. Namun dalam konteks sistem presidensial Indonesia yang dikombinasikan dengan sistem multipartai di DPR, presiden tak sepenuhnya dapat melepaskan dari pertimbangan politis dalam menyusun postur kabinet dan komposisi Menteri dalam kabinetnya. Hal ini semata-mata karena kedudukan tiap Menteri adalah suatu posisi politis dan bukan sekadar posisi teknis. Alasannya, posisi Menteri bukanlah akibat peningkatan karier seseorang dalam birokrasi. Seorang

³²Jimly Asshiddiqie, op.cit

Menteri adalah *political appointee*, dapat jabatan Menteri bukan melalui pemilihan atau jenjang karier, tetapi penunjukan dan pengangkatan oleh presiden yang memberinya penugasan dan tanggung jawab politik.³³

C. Kementrian Negara

1. Menteri Negara

Secara etimologi, Menteri berasal dari bahasa Inggris, yakni *minister*. Istilah *minister* merupakan suatu frasa bahasa Inggris Pertengahan, diturunkan dari bahasa Prancis Tua *ministre*, berasal dari bahasa Latin *minister* yang berarti yang melayani atau pemberi pelayanan. Di beberapa negara (seperti Amerika Serikat, Britania Raya, Hong Kong, dan Filipina), seorang Menteri disebut sekretaris (*secretary*). Pengertian menteri, adalah jabatan politik yang memegang suatu jabatan publik signifikan dalam pemerintah. Menteri biasanya memimpin suatu kementerian dan dapat merupakan anggota dari suatu kabinet, yang umumnya dipimpin oleh seorang raja/ratu, gubernur jenderal, presiden, atau perdana menteri.³⁴

Berdasarkan ketentuan Pasal 4 ayat (1) UU NRI 1945, dapat dikatakan bahwa secara atributif kedudukan presiden di Indonesia sangat kuat. Dikatakan demikian karena selain sebagai kepala negara, presiden juga sebagai kepala pemerintahan dan pemegang kekuasaan administratif yang tertinggi. Konstruksi seperti ini tentu saja berbeda dengan pimpinan di negara yang menganut sistem pemerintahan parlementer di mana kepala

³³ Ignas Kleden, *Mentalitas Teknopolitis*, Opini, Kompas, 16 Juli 2019, hal, 4.

³⁴ Minister: Definition, Synonyms and Much More from Answers.com. Diakses pada 2 April 2020.

negara dan kepala pemerintahan dipegang oleh orang yang berbeda dan lebih mengacu pada prinsip kedaulatan parlemen atau *parliamentary sovereignty*.³⁵

Dalam melaksanakan tugasnya sebagai kepala pemerintahan, presiden dibantu oleh menteri-Menteri yang membidangi urusan tertentu di bidang pemerintahan.³⁶ Artinya bahwa setiap Menteri memimpin kementerian negara dalam rangka untuk menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan guna mencapai tujuan negara sebagaimana telah diamanahkan oleh UUD NRI 1945. Keberadaan menteri-Menteri sebagai pembantu presiden tersebut tentu saja harus dimaknai dalam rangka membantu presiden agar benar-benar kuat dan efektif dalam melaksanakan fungsi pemerintahannya.

Komitmen dasar sebelum melakukan amandemen UUD 1945, adalah meneguhkan sistem presidensial.³⁷ Spirit utama yang mewarnai komitmen tersebut, adalah terwujudnya pemerintahan yang memiliki legitimasi kuat dari rakyat, sehingga hal tersebut mewujudkan pemerintahan kuat, dalam rangka menjalankan amanat rakyat yang berdaulat. Pemerintahan yang kuat, tentu menjadi komoditas utama, lantaran cakupan kerja serta

³⁵ Prinsip *parliamentary sovereignty* merupakan bentuk oposisi dari prinsip *unitary executive*. Prinsip *parliamentary sovereignty* ini berkembang di Inggris sebagai personifikasi dari sistem pemerintahan parlementer Inggris, yang pada akhirnya justru menimbulkan tirani parlementer. A.V. Dicey melihat praktik tirani parlementer yang kuat dalam sistem monarki di Inggris ini disebabkan karena penerapan prinsip supremasi parlemen secara absolut sehingga proses legislasi dan setiap keputusan yang diambil oleh eksekutif harus mendapatkan legitimasi dari parlemen. Albert Venn Dicey. (1982). *Introduction to The Study of The Law of The Constitution*. Indianapolis: Liberty Classic. p. 2-3.

³⁶ Baca ketentuan Pasal 17 ayat (1) dan ayat (3) UUD NRI 1945.

³⁷ Lihat dalam Buku Kesatu: *Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan Hasil Pembahasan, 1999-2002*. Penerbit: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi. 2010

kewajiban pemerintah memiliki tingkat kerumitan yang tinggi. Dukungan langsung dari rakyat, adalah nafas utama penyelenggaraan pemerintahan yang baik.

Dalam rangka membantu kinerja Presiden dalam pemerintahan presidensial, maka konstitusi membuka ruang untuk menteri, yang ditempatkan untuk membantu bidang-bidang pekerjaan Pemerintah. Menurut Hendarmin Ranadireksa, kedudukan Menteri Negara dalam sistem presidensial adalah pembantu presiden. Artinya Menteri kabinet merupakan ‘perpanjangan tangan’ presiden melaksanakan sepenuhnya kebijakan yang telah digariskan oleh Presiden. Menteri Negara bertanggung jawab kepada presiden. Sifat kabinet dalam sistem presidensial adalah kabinet profesional atau kabinet ahli (Belanda: *zaken kabinet*), idealnya jabatan Menteri tidak didasarkan atas latar belakang politik atau latar belakang kepartaian sebagaimana halnya dalam sistem parlementer melainkan didasarkan pada penilaian atas visi, pengetahuan, dan kemampuan seseorang untuk mengelola departemennya. Keberhasilan ataupun kegagalan pemerintahan sepenuhnya terletak pada diri Presiden.³⁸

Dalam aspek normatif-konstitusional, kedudukan Menteri dalam UUD 1945 sebelum dan sesudah amandemen, tidak memiliki perbedaan yang signifikan:

³⁸Hendarmin Ranadireksa. (2015). *Arsitektur Konstitusi Demokratik*. Bandung: FOKUSMEDIA. h.155.

Tabel 2.1
Perbandingan Menteri dalam UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen

UUD 1945 Sebelum amandemen	UUD 1945 Amandemen
<p>BAB V</p> <p>KEMENTRIAN NEGARA</p> <p>Pasal 17:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Presiden dibantu oleh menteri-Menteri negara. 2. Menteri-Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh presiden. 3. Menteri-Menteri itu memimpin departemen pemerintah. 	<p>BAB V</p> <p>KEMENTRIAN NEGARA</p> <p>Pasal 17:</p> <ol style="list-style-type: none"> 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.

Terhadap ketentuan Menteri dalam UUD 1945, dapat dipahami beberapa hal: **Pertama**, baik UUD 1945 Asli dan Amandemen, sama-sama menempatkan Menteri dalam bab tersendiri, yakni BAB V mengenai Kementrian Negara. Jimly Ashiddiqie memberikan penjelasan, bahwa pemisahan bab kementrian negara, dari bab III kekuasaan pemerintahan negara, memiliki makna tersendiri. Pemisahan tersebut lantaran peran dari Menteri sangat penting dalam ketatanegaraan. Menurutnya Menteri merupakan kepala eksekutif yang sebenarnya, kedudukannya sangat tinggi sebagai pemimpin pemerintahan eksekutif sehari-hari. Artinya, para Menteri itulah pada pokoknya yang merupakan pimpinan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya, dibidang tugasnya masing-masing. Dalam logika sistem presidensial, maka pengangkatan Menteri tidak boleh

merujuk pada logika parlementer, yang dibangun atas koalisi partai pendukung Presiden.³⁹

Kedua, perbedaan antara UUD 1945 Asli dan Amandemen mengenai terminologi, dimana dalam UUD 1945 Asli masih menggunakan terminologi “departemen”, sedangkan dalam UUD 1945 Amandemen tidak lagi menggunakan hal tersebut.⁴⁰ **Ketiga**, dalam UUD 1945 Amandemen terdapat penambahan ayat baru, mengenai aturan lebih lanjut dalam undang-undang. Menurut Bayu Dwi Anggono, materi muatan undang-undang, seperti mengenai Pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara, merupakan **“tegas-tegas diperintahkan oleh UUD”**.⁴¹ Perintah konstitusi untuk membentuk undang-undang, tentu dipengaruhi oleh paradigma baru dalam negara hukum dan kekuasaan legislatif, yang hendak meningkatkan kualitas dan kuantitas undang-undang dalam segala lini. Karena isu utama pada melakukan amandemen UUD 1945 adalah bagaimana mengurangi dan membatasi kekuasaan presiden, inilah yang menjadi ide dasar dalam penguatan fungsi legislasi DPR, dimana pasca reformasi kedudukan Eksekutif dan Legislatif memiliki persentase 50% sama untuk menyusun dan mengusulkan pembentukan Undang-undang.⁴² Saat ini, perintah tersebut sudah

³⁹ Jimly Asshiddiqie. Op.cit. h. 174.

⁴⁰ Hal ini sejalan dengan penggunaan istilah, dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

⁴¹ Bayu Dwi Anggono. Op.cit. h. 70. Atau dalam istilah lain, ketentuan UUD 1945 tersebut, dikatakan sebagai *Open Legal Policy*.

⁴² Hamdan Zoelva, “Sistem Penyelenggaraan Kekuasaan Negara Setelah Perubahan UUD 1945, Sekretariat Negara RI, http://www.setneg.go.id/index.php?option=com_content&task=view&id=11&Itemid=33, diakses

ditindaklanjuti, melalui Undang-Undang Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementrian Negara.

Berlakunya UU Kementrian Negara sedikit banyak membawa implikasi setidak-tidaknya dalam menentukan kementerian negara dalam susunan kabinet. Yang pasti, terkait dengan jumlah kementerian negara tidak boleh lebih dari 34 (tiga puluh empat) kementerian, sebagaimana diatentukan dalam Pasal 4 ayat (1). Dalam hal ini Presiden melalui hak konstitusionalnya memiliki wewenang untuk menentukan kementeriannya sesuai dengan visi, misi dan program kerjanya. Namun demikian, terdapat 3 (tiga) kementerian yang harus dibentuk oleh setiap Presiden, yaitu Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri dan Menteri Pertahanan. Keberadaan tiga kementerian ini dapat dikorelasikan dengan ketentuan Pasal 8 ayat (3). Dalam arti bahwa, kewajiban dibentuknya tiga Menteri ini adalah untuk mengantisipasi dan menjadi solusi ketika terjadi peristiwa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (3), dimana ketiga Menteri ini akan melaksanakan tugas kepresidenan selama Presiden dan Wakil Presiden belum terpilih manakala Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan.⁴³

Adapun kementerian-kementerian lainnya dapat dibentuk dengan memperhatikan Pasal 5 ayat (2) yaitu kementerian-kementerian dalam urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebut dalam Undang-

pada tanggal 2 April 2020

⁴³ Ibid.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang meliputi; 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. Di samping itu juga harus memperhatikan Pasal 5 ayat (3) yaitu kementerian-kementerian dalam urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah yang meliputi; 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, olahraga, perumahan, dan pembangunan kawasan atau daerah tertinggal

2. Menteri Koordinator

Pasal 14 Kementerian Negara mengatur: *Untuk kepentingan sinkronisasi dan koordinasi urusan Kementerian, Presiden dapat membentuk Kementerian koordinasi.* Di Indonesia, saat ini terdapat empat Kementerian Koordinator. Kedudukan Menteri triumvirat diatur berada di bawah koordinasi Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan. Di era Presiden Abdurrahman Wahid, Jabatan ini mengalami penggabungan dengan Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat dan Pengentasan Kemiskinan pada, baik secara fungsi maupun

Kementerian yang ada dibawahnya. Sehingga pada periode tersebut, jabatan ini berganti nama menjadi Menteri Koordinator Bidang Politik, Sosial, dan Keamanan. Namun sekarang, telah berganti menjadi Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan. Kementerian ini, dalam Pemerintah Indonesia yang membidangi koordinasi perencanaan dan penyusunan kebijakan, serta sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidang politik, hukum, dan keamanan. Kemenko Polhukam dipimpin oleh seorang Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan (Menko Polhukam) yang sejak tanggal 23 Oktober 2019 dijabat oleh Mahfud MD.⁴⁴

Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyinkronkan dan mengoordinasikan perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang politik, hukum, dan keamanan. Dalam melaksanakan tugas, Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan menyelenggarakan fungsi:⁴⁵

- a. Sinkronisasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang politik, hukum, dan keamanan;
- b. koordinasi perencanaan, penyusunan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang politik, hukum, dan keamanan;
- c. Pengendalian penyelenggaraan urusan kementerian sebagaimana dimaksud pada dua poin di atas;

⁴⁴<https://polkam.go.id/struktur-organisasi/>. Diakses pada 2 April 2020.

⁴⁵ Ibid.

- d. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan;
- e. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan; dan
- f. pelaksanaan tugas tertentu yang diberikan oleh Presiden.

Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan mengoordinasikan:⁴⁶

- a. Kementerian Dalam Negeri
- b. Kementerian Luar Negeri
- c. Kementerian Pertahanan
- d. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
- e. Kementerian Komunikasi dan Informatika
- f. Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi
- g. Kejaksaan Agung Indonesia
- h. Badan Intelijen Negara
- i. Tentara Nasional Indonesia
- j. Kepolisian Negara Republik Indonesia
- k. Badan Siber dan Sandi Negara
- l. Badan Koordinasi Keamanan Laut
- m. Badan Nasional Penanggulangan Terorisme

⁴⁶ Lihat dalam *Peraturan Presiden Nomor 43 Tahun 2015 tentang Kemenko Polhukam*

3. Menteri Triumvirat

Pada era reformasi, skema Menteri Triumvirat merupakan hal baru dalam sistem pemerintahan presidensil. Amandemen UUD 1945 pada saat itu, dapat dikatakan sebagai purifikasi presidensialisme di Indonesia. Nuansa parlementer yang mendominasi era orde lama dan baru, sangat menjadi catatan khusus para pihak yang terlibat dalam amandemen. Logika utama dalam sisten presidensil, yakni terbentuknya pemerintahan yang stabil.⁴⁷ Stabilitas tersebut, tentu wajib dimaknai dalam keadaan apapun, meskipun dalam keadaan Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya.

Pada perubahan ketiga UUD 1945, dirumuskan mengenai aturan lebih rinci jika Presiden dan wakil Presiden dalam keadaan bersamaan Mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melaksanakan kewajibannya. Rumusan tersebut dituangkan dalam Pasal 8, yang jika dibandingkan dengan UUD 1945 naskah asli, memiliki perbedaan yang sangat signifikan.

Tabel 2.2

Perbandingan Ketentuan Pasal 8 UUD Naskah Sebelum dan setelah amandemen

Pasal 8 UUD 1945 sebelum amandemen	Pasal 8 UUD 1945 sesudah Amandemen
<i>Jika Presiden mangkat, berhenti, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia</i>	1. Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya.

⁴⁷ Fitra Arsil. Op.cit. h.23.

<p><i>diganti oleh Wakil Presiden sampai habis waktunya.</i></p>	<ol style="list-style-type: none"> 2. Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden. 3. 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.
--	---

Terhadap Pasal 8 UUD 1945 Hasil Perubahan, dapat dipahami beberapa hal. *Pertama*, konsep dasar mengenai mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya. Bagir Manan menjelaskan, bahwa keadaan mangkat diartikan apabila secara medis Presiden/Wakil Presiden dinyatakan meninggal oleh tim medis yang kompeten. Keadaan berhenti yang dimaksudkan ialah jika Presiden/Presiden menyatakan berhenti atau mengundurkan diri, baik karena kemauan sendiri maupun tuntutan eksternal, dalam masa jabatannya. Keadaan diberhentikan ialah didasarkan oleh alasan-alasan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan, sedangkan

keadaan tidak dapat melakukan kewajiban dalam masa jabatan dapat berarti dua kemungkinan, yaitu: (1) tidak hadir, artinya yang bersangkutan tidak berada di lingkungan jabatan yang memungkinkan melaksanakan kewajibannya, dan (2) hadir, tetapi secara fisik dan mental tidak memungkinkan menjalankan kewajibannya, misalnya dalam keadaan sakit.⁴⁸

Kedua, terdapat dua jenjang pergantian Presiden dalam keadaan mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya. Jenjang pertama digantikan oleh Wakil Presiden. Jika Wakil Presiden ternyata juga dalam keadaan mangkat, berhenti, diberhentikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya, maka pelaksana tugas ke-Presidenan digantikan oleh Pelaksana Tugas Kepresidenan, yakni Menteri Dalam Negeri (Men-Dagri), Menteri Luar Negeri (Men-Lu), dan Menteri Pertahanan (Men-Han) secara bersama-sama. *Ketiga*, Ketiga Menteri tersebut, dalam diskursus ketatanegaraan disebut sebagai Menteri Triumvirat. Catatan Samuel Willard Crompton, dalam karyanya *100 Wars That Shaped World History*, pola triumvirat diperkenalkan oleh Lycurgus tahun 625 SM. Secara etimologi, Triumvirat berasal dari bahasa Latin, artinya dari tiga laki-laki, yakni sebuah rezim politik yang didominasi oleh tiga orang penguasa, yang masing-masing disebut Triumvirat.⁴⁹

Keempat, Men-Dagri, Men-Lu dan Men-Han, adalah satu-satunya kementerian, yang institusinya dicantumkan dalam konstitusi, karena jika

⁴⁸ Dalam Syafri Hariansah dan Anna Erliyana. Op.cit.

⁴⁹ Samuel Willard Crompton. Op.cit

ditelisis secara sistematis terhadap keberadaan Pasal 17 UUD 1945 mengenai Kementrian Negara, muatan Pasal tersebut hanya mencantumkan “kementrian” secara general,⁵⁰ tanpa mengatur mengenai institusi kementrian secara spesifik. Artinya, Menteri Triumvirat, terikat dengan status kementrian di Pasal 17 UUD 1945, namun secara khusus ia memiliki perbedaan/kekhususan secara konstitusional⁵¹ 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 1945 memberikan diversifikasi terhadap institusi kementrian, berupa kekhususan konstitusional terhadap Men-Dagri, Men-Lu dan Men-Han. Namun terdapat hal yang perlu dipahami, bahwa ketentuan mengenai Menteri Triumvirat, tidak memiliki perintah dari konstitusi, untuk membentuk undang-undang lebih lanjut, sebagaimana Pasal 17 UUD 1945.

Berdasarkan penelusuran di beberapa konstitusi dunia untuk melihat mengenai pengganti Presiden dalam masa transisi, dan unsur pengganti, yakni *Republik Islam Afganistan, United States of America, Republic of the Philippines, Republic of Zimbabwe, dan The Bolivarian Republic of*

⁵⁰ Pasal 17 UUD 1945, mengatur: 1. *Presiden dibantu oleh menteri-Menteri negara. 2. Menteri-Menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. 3. Setiap Menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*

⁵¹ Hal ini juga dikatakan oleh Jimly Asshiddiqie. Op.cit

Venezuela. Negara-negara-negara tersebut menggunakan bentuk sistem Presiden sil.⁵²

Tabel 2.3⁵³
Tabel Perbandingan dengan Beberapa Negara

Negara	Bentuk Negara	Pengganti Berhalangan Bersama	Unsur Pengganti
Republik Islam Afganistan	Unitary State	Menteri Luar Negeri	Politik/Profesional
United States of America	Federal State	Ketua DPR	Politik
Republic of the Philippines	Unitary State	Ketua DPR	Politik
Republic of Zimbabwe	Unitary State	Wakil Presiden Pertama	Politik
The Bolivarian Republic of Venezuela	Federal State	Wakil Presiden Eksekutif	Politik/Profesional

Dari beberapa negara tersebut, Afghanistan adalah negara yang hampir memiliki kesamaan, dimana pengganti sementara Presiden adalah Menteri luar negeri, namun di Indonesia, diisi oleh Menteri triumvirat.

⁵² Dikutip dari Febriansyah Ramadhan dan Teguh Trisna Dewa, Lampau dan Datang : Menteri Triumvirat dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia. Makalah disampaikan dalam Konferensi Hukum Tata Negara ke 6 (KNHTN-6) tahun 2020 di Jakarta.

⁵³ Sumber: Dikutip dari Febriansyah Ramadhan. Ibid.