

## PENGATURAN PENGANGKATAN PEJABAT NEGARA SETINGKAT MENTERI SEBELUM DAN SESUDAH PERUBAHAN UUD 1945

Wiredarme<sup>1</sup>  
IPDN KAMPUS NTB

### ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan untuk mengetahui (1) Bagaimanakah pengaturan pengangkatan pejabat Negara setingkat menteri sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945; (2) Bagaimanakah prosedur dan persyaratan pengangkatan pejabat Negara setingkat Menteri; (3) Faktor-faktor yang mempengaruhi pengangkatan pejabat Negara setingkat Menteri. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan Pendekatan *Comparative Approach*, Pendekatan Perundang-Undangan, Pendekatan Konseptual. Sumber bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Teknik pengumpulan Data dilakukan dengan studi dokumentasi. Analisis Bahan Hukum kepustakaan selanjutnya akan dianalisis secara deduktif. Dari hasil penelitian diketahui (1) Kewenangan Presiden dalam mengangkat pejabat setingkat Menteri merupakan implementasi dari sistem presidensil sebagaimana telah diatur dalam UUD 45 dalam hal ini dapat dikatakan proses antara sebelum dan sesudah perubahan UUD 45; (2) Persyaratan dan prosedur pengangkatan pejabat setingkat menteri masa sebelum perubahan sangat tergantung pada Presiden akan tetapi fenomena setelah perubahan UUD 45 muncul persyaratan yang mengharuskan *fit and propertest* melalui kajian dan pertimbangan DPR meskipun persyaratan secara normatif belum ada; (3) Kewenangan Presiden dalam pengangkatan pejabat negara setingkat menteri dapat dipengaruhi oleh dua faktor penghambat pelaksanaan pengangkatan pejabat setingkat menteri yaitu faktor penghambat secara internal dan faktor secara external. Dari kesimpulan tersebut maka rekomendasinya Perlu adanya pengaturan secara hukum yang pasti dan jelas yang berbentuk Peraturan perundang-undangan sehingga kewenangan Presiden untuk mengangkat pejabat negara yang dapat menjamin kepastian hukum sebagai pimpinan kabinet berdasarkan prinsip sistem Presidensial. Dalam pengangkatan Pejabat negara setingkat menteri Presiden hendaknya mengedepankan aspek profesionalisme sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 dan mengurangi nuansa politik.

**Kata kunci :** Kewenangan Presiden

### ABSTRACT

## AUTHORITY OF THE PRESIDENT OF THE APPOINTMENT OF THE OFFICERS MINISTERIAL LEVEL A RESEARCH PAPER BEFORE AND AFTER THE 1945 AMENDMENTS

Executive authority to conduct presidential aide as a cabinet minister to prepare to run the government or the president is assisted by the ministers to continue the long-term plans, medium and short time. Based on the ideas which have been described in the above background it can be argued the issues as follows: How does setting the appointment of a ministerial-level State officials before and after changes in 1945 and What is the procedure

<sup>1</sup> Dosen tetap IPDN Kampus NTB

and requirements for the appointment of State level Ministry officials. as well as factors affecting the level of Minister of State appointments. From the results of the study as follows: Authority of the President in appointing a minister-level officials from sistem presidential implementation as stipulated in the Constitution 45 in that it can be said before and after the process of changing the Constitution 45. In the first 45 before changing the Constitution by the president, as leader of the cabinet independently without being affected by elements related to the political overtones, while after the change of political situation is very influential with regard to the requirements and procedures in the appointment of a ministerial-level state officials. Requirements and procedures for the appointment of a ministerial-level officials before the change is highly dependent on the president but the phenomenon after the change of the Constitution a requirement that 45 appeared fit and properest through a review and consideration of the House even though there are no normative requirements of this recruitment process is proven by the Attorney General and the Chairman and members of the Commission based on an Act to regulate both institutions and norms can be said of the void in the process of appointment of State level officials such as Attorney General and Minister for Leaders and members of the KPK. Factors affecting the authority of the President in the appointment of a ministerial-level state officials can be understood from two aspects: Internally is based on the needs of institutional aspects and the external cabinet. The conclusion of the recommendation is: It needs a legal setting and clear the form of laws and regulations that authorized the President to appoint state officials to ensure legal certainty as head of the cabinet on the basis of the Presidential system. In appointing the President of the ministerial-level State officials should prioritize the aspects of professionalism in accordance with the mandate of Law Number 43 Year 1999 and reduce the political overtones.

**Keyword** : "Authority Of The President"

### ***Pokok Muatan***

---

PENGATURAN PENGANGKATAN PEJABAT NEGARA SETINGKAT MENTERI SEBELUM DAN SESUDAH PERUBAHAN UUD 1945 .....	263
A. PENDAHULUAN.....	264
1. Latar Belakang .....	264
2. Rumusan Masalah .....	269
B. PEMBAHASAN .....	269
1. Kewenangan Presiden .....	269
2. Lembaga Kepersidenan Dan Pranata Hukum Yang Mengaturnya .....	272
C. PENUTUP.....	278

#### **A. PENDAHULUAN**

##### **1. Latar Belakang**

Fenomena kehidupan berbangsa dan bernegara akan memberikan pengaruh yang bermakna bagi perkembangan dan perubahan dalam sistem yang dianut oleh suatu negara. Salah satu sistem yang sudah terbangun secara konstitusi adalah sistem

ketatanegaraan turut berpengaruh dengan perkembangan peradaban manusia yaitu melalui perubahan praktik ketatanegaraan dan/atau pemerintahan. Hal tersebut dapat dilihat pada saat gerakan reformasi berhasil meruntuhkan pemerintahan orde baru tahun 1998, banyak hal yang dikemukakan oleh masyarakat terutama kalangan akademisi, berkaitan dengan gagasan untuk

merubah Undang-Undang Dasar (UUD) agar mampu membangun dan melaksanakan sistem secara demokrasi konstitusional. Karena selama periode tersebut, keadaan penyelenggaraan pemerintahan cenderung mengarah pada system sentralistik yaitu dominasi kekuatan eksekutif (*Executive Heavy*) dalam mengendalikan kebijakan pemerintahan untuk berbagai kepentingan.

Sebagai negara hukum demokratis penyelenggaraan kekuasaan negara telah didistribusikan secara vertikal dan horizontal yang dapat menjamin penyelenggaraan pemerintahan pemerintahan yang berkeseimbangan dan saling mengawasi (*check and balance*) sesuai dengan fungsi dan wewenang dari masing-masing institusi penyelenggara negara. Esensi *check and balance* mempunyai hubungan yang sangat prinsip negara hukum demokrasi, yaitu tidak membenarkan kekuasaan yang terpusat, harus adanya periodenisasi masa jabatan serta adanya saling mengawasi

Dasar keberadaan konstitusi adalah kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) di antara mayoritas rakyat mengenai bangunan yang diidealkan berkenaan dengan negara. Konstitusi merupakan konsensus bersama atau *general agreement* seluruh warga negara. Organisasi negara itu diperlukan oleh warga masyarakat politik agar kepentingan mereka bersama dapat dilindungi atau dipromosikan melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang disebut negara.<sup>1</sup>

Gagasan ini mempunyai landasan yang cukup mendasar dengan mencermati pengalaman selama berlakunya UUD 1945 dalam kurun waktu tiga periode dapat dimaknai tidak konsisten dengan amanat

konstitusi sebagai negara hukum yang demokratis. Salah satu gagasan perubahan yang ditawarkan dalam perubahan UUD 1945 adalah usulan untuk memasukkan mekanisme pengawasan dan perimbangan (*checks and balances*) di dalam sistem politik dan ketatanegaraan Indonesia. Usulan ini sangat penting artinya karena pada dua orde pemerintahan sebelumnya, mekanisme *checks and balances* dapat dikatakan nyaris tidak pernah ada.<sup>2</sup> Dalam pembentukan undang-undang misalnya, seluruhnya didominasi oleh eksekutif, baik proses inisiatifnya maupun pengesahannya. Selama era Orde Baru, tak pernah ada Rancangan Undang-Undang (RUU) datang dari inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Bahkan, RUU yang semula dari Presiden pun pernah ditolak untuk disahkan oleh Presiden sendiri setelah disetujui oleh DPR melalui pembahasan bersama pemerintah selama tak kurang dari delapan bulan.<sup>3</sup> Hal ini bisa terlihat dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 tentang Penyiaran, yang ketika masih menjadi RUU sempat ditolak pengesahannya oleh Presiden karena beberapa Pasal dianggap tidak mungkin dapat dilaksanakan sehingga DPR dan pemerintah perlu membahas ulang mengenai keberadaan isi dan Pasal-pasal tersebut.

Dominasi eksekutif dalam pembentukan undang-undang menjadi sangat kuat di dalam sistem politik yang *executive heavy* (kekuasaan eksekutif yang kuat) karena tidak ada lembaga yang dapat membatalkan undang-undang. Waktu itu, tidak ada peluang mengajukan usulan pengujian atas undang-undang (*judicial review/constitutional review*) seperti sekarang ini. Review atas Undang-Undang hanya dapat dilakukan oleh lembaga legislatif melalui *legislative review* atau *political review*, padahal lembaga tersebut

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, Konstitusi dan Hak Asasi Manusia, disampaikan pada Lecture Peringatan 10 Tahun KontraS. Jakarta, 26 Maret 2008, hal 1.

<sup>2</sup> Mahfud MD, Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Perubahan Konstitusi, LP3ES, Jakarta, 2007, hlm. 65.

<sup>3</sup> Ibid.

didominasi oleh presiden. Itulah sebabnya, ketika reformasi membuka pintu bagi dilakukannya perubahan atas UUD 1945, maka yang cukup menonjol disuarakan adalah memasukan mekanisme *checks and balances* antara lembaga legislatif, lembaga eksekutif, dan lembaga yudikatif.

Dalam hal hubungan antara Eksekutif dan Legislatif, maka menurut Pasal 20 ayat (1) dan ayat (5) UUD 1945 hasil perubahan, dominasi presiden dalam proses legislasi digeser ke DPR. Dan, jika dalam waktu 30 hari sejak di sahkan di DPR sebuah RUU belum ditandatangani (disahkan) oleh presiden, maka RUU tersebut sah sebagai Undang-Undang dan wajib diundangkan tanpa harus ditandatangani oleh presiden.<sup>4</sup> Ketentuan ini meneguhkan kedudukan dan peranan DPR sebagai lembaga legislatif dalam membentuk undang-undang. Dengan demikian, ketentuan ini dengan jelas memindahkan titik berat kekuasaan legislasi nasional yang semula berada di tangan Presiden, beralih ke tangan DPR.

Dalam hal hubungan antara Yudikatif dan Legislatif, gagasan *checks and balances* diusulkan agar lembaga Yudisial diberi wewenang untuk menguji undang-undang terhadap UUD. Ini pun kemudian diterima dan dituangkan di dalam Pasal 24 UUD 1945 yang mengatur bukan pengujian isi (uji materi) saja tapi juga pengujian prosedur (uji formal). Mahkamah Konstitusi (MK) menguji undang-undang terhadap UUD sedangkan Mahkamah Agung (MA) menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap peraturan perundang-undangan yang di atasnya.

Perubahan UUD 1945 yang bersifat mendasar tentu mengakibatkan pada perubahan kelembagaan negara. Hal ini tidak saja karena adanya perubahan terhadap butir-butir ketentuan yang

mengatur tentang kelembagaan negara, tetapi juga karena perubahan paradigma hukum dan ketatanegaraan. Beberapa-prinsip mendasar yang menentukan hubungan antar lembaga negara diantaranya adalah Supremasi Konstitusi, Sistem Presidential, serta Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balances*.

Sebelum perubahan UUD 1945, sistem kelembagaan yang dianut bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) tetapi sering disebut dengan istilah pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Presiden tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (eksekutif) tetapi juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang atau kekuasaan legislatif bersama-sama dengan DPR sebagai *colegislator*. Sedangkan, masalah kekuasaan kehakiman (yudikatif) dalam UUD 1945 sebelum perubahan dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

Dengan adanya perubahan kekuasaan pembentukan undang-undang yang semula dimiliki oleh Presiden menjadi dimiliki oleh DPR berdasarkan hasil Perubahan UUD 1945, terutama Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), maka yang disebut sebagai lembaga legislatif (utama) adalah DPR, sedangkan lembaga eksekutif adalah Presiden. Walaupun dalam proses pembuatan suatu undang-undang dibutuhkan persetujuan Presiden, namun fungsi Presiden dalam hal ini adalah sebagai *colegislator*, bukan sebagai legislator utama. Sedangkan kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung (dan badan-badan peradilan di bawahnya) dan Mahkamah Konstitusi berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945.

Hubungan antara kekuasaan eksekutif yang dilakukan oleh Presiden, kekuasaan legislatif oleh DPR dan kekuasaan yudikatif yang dilakukan oleh

<sup>4</sup> Ibid.

MA dan MK merupakan perwujudan mekanisme *checks and balances*. Mekanisme *checks and balances* dimaksudkan untuk mengimbangi pembagian kekuasaan yang dilakukan agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga pemegang kekuasaan tertentu atau terjadi kebuntuan dalam hubungan antar lembaga. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan suatu kekuasaan selalu ada peran lembaga lain.

Dalam pelaksanaan kekuasaan pembuatan undang-undang misalnya, walaupun ditentukan kekuasaan membuat undang-undang dimiliki oleh DPR, namun dalam pelaksanaannya membutuhkan kerja sama dengan *co-legislator*, yaitu Presiden. Bahkan suatu ketentuan undang-undang yang telah mendapatkan persetujuan bersama DPR dan Presiden serta telah disahkan dan diundangkan pun dapat dinyatakan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat oleh Mahkamah Konstitusi jika dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945.

Di sisi lain, Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya mendapatkan pengawasan dari DPR. Pengawasan tidak hanya dilakukan setelah suatu kegiatan dilaksanakan, tetapi juga pada saat dibuat perencanaan pembangunan dan alokasi anggarannya. Bahkan kedudukan DPR dalam hal ini cukup kuat karena memiliki fungsi anggaran secara khusus selain fungsi legislasi dan fungsi pengawasan sebagaimana diatur pada Pasal 20A UUD 1945. Namun demikian kekuasaan DPR juga terbatas, DPR tidak dapat menjatuhkan Presiden dan atau Wakil Presiden kecuali karena alasan pelanggaran hukum.

Beberapa prinsip mendasar yang menentukan hubungan antar lembaga negara diantaranya adalah Supremasi Konstitusi, Sistem Presidential, serta Pemisahan Kekuasaan dan *Check and Balances*. Sebelum perubahan UUD 1945,

sistem kelembagaan yang dianut bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*) tetapi sering disebut dengan istilah pembagian kekuasaan (*distribution of power*). Presiden tidak hanya memegang kekuasaan pemerintahan tertinggi (eksekutif) tetapi juga memegang kekuasaan membentuk undang-undang atau kekuasaan legislatif bersama-sama dengan DPR sebagai *co-legislator*-nya. Sedangkan, masalah kekuasaan kehakiman (yudikatif) dalam UUD 1945 sebelum perubahan dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan lain-lain badan kehakiman menurut undang-undang.

Dengan adanya perubahan kekuasaan pembentukan undang-undang yang semula dimiliki oleh Presiden menjadi dimiliki oleh DPR berdasarkan hasil Perubahan UUD 1945, terutama Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), maka yang disebut sebagai lembaga legislatif (utama) adalah DPR, sedangkan lembaga eksekutif adalah Presiden. Walaupun dalam proses pembuatan suatu undang-undang dibutuhkan persetujuan Presiden, namun fungsi Presiden dalam hal ini adalah sebagai *co-legislator*, bukan sebagai legislator utama. Sedangkan jika berbicara mengenai lembaga negara terkadang disebut dengan istilah lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan non-departemen, atau lembaga negara saja. Ada yang dibentuk berdasarkan atau karena diberi kekuasaan oleh UUD, ada pula yang dibentuk dan mendapatkan kekuasaannya dari UU, dan bahkan ada pula yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Hirarki atau ranking kedudukannya tentu saja tergantung pada derajat pengaturannya menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lembaga negara yang diatur dan dibentuk oleh UUD merupakan organ konstitusi, sedangkan yang dibentuk berdasarkan UU merupakan organ UU,

sementara yang hanya dibentuk karena keputusan presiden tentunya lebih rendah lagi tingkatan dan derajat perlakuan hukum terhadap pejabat yang duduk di dalamnya. Demikian pula jika lembaga dimaksud dibentuk dan diberi kekuasaan berdasarkan Peraturan Daerah, tentu lebih rendah lagi tingkatannya.

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan *functie*. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya; organ adalah status bentuknya (Inggris: form, Jerman: vorm), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah. Sedangkan dari segi hirarkinya, lembaga itu dapat dibedakan ke dalam tiga lapis. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, sedangkan organ lapis ketiga merupakan lembaga daerah. Memang benar sekarang tidak ada lagi sebutan lembaga tinggi dan lembaga tertinggi negara. Namun, untuk memudahkan pengertian, organ-organ konstitusi pada lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yaitu:

1. Presiden dan Wakil Presiden;
2. Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
3. Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
4. Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
5. Mahkamah Konstitusi (MK);
6. Mahkamah Agung (MA);

#### 7. Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

Organ lapis kedua dapat disebut lembaga negara saja. Ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang. Yang mendapatkan kewenangan dari UUD, misalnya, adalah Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, dan Kepolisian; sedangkan lembaga yang sumber kewenangannya adalah undang-undang, misalnya, adalah Komnas HAM, Komisi Penyiaran Indonesia, dan sebagainya. Kedudukan kedua jenis lembaga negara tersebut dapat dibandingkan satu sama lain. Hanya saja, kedudukannya meskipun tidak lebih tinggi, tetapi jauh lebih kuat. Keberadaannya disebutkan secara eksplisit dalam undang-undang, sehingga tidak dapat ditiadakan atau dibubarkan hanya karena kebijakan pembentukan undang-undang. Lembaga-lembaga negara sebagai organ konstitusi lapis kedua itu adalah:

- a. Menteri Negara;
- b. Tentara Nasional Indonesia;
- c. Kepolisian Negara;
- d. Komisi Yudisial;
- e. Komisi pemilihan umum;
- f. Bank sentral.

Dari keenam lembaga atau organ negara tersebut di atas, yang secara tegas ditentukan nama dan kewenangannya dalam UUD 1945 adalah Menteri Negara, Tentara Nasional Indonesia, Kepolisian Negara, dan Komisi Yudisial. Komisi Pemilihan Umum hanya disebutkan kewenangan pokoknya, yaitu sebagai lembaga penyelenggara pemilihan umum (pemilu).

Terkait dengan judul maka penulis hanya terfokus dalam hal kewenangan eksekutif untuk melakukan prekrutan pembantu presiden seperti Menteri untuk menyusun sebuah kabinet atau untuk menjalankan roda pemerintahan Presiden

dibantu oleh para menteri untuk melanjutkan rencana kerja jangka panjang, menengah dan jangka pendek yang tentunya dalam penyusunan dan mendudukan orang-orang yang bakal membantu presiden tidak mudah menentukan orang karena hal ini tidak semata-mata menjadi kewenangan Presiden saja melainkan juga ada hak dari DPR selaku penentu dalam persidangan karena seseorang untuk menjadi menteri harus melalui tahapan dari perekrutan, tes kesehatan kemudian diuji kepatutan oleh lembaga tinggi negara yaitu DPR. Jika melihat hal tersebut di atas maka perlu dikaji lebih lanjut dalam sebuah karya ilmiah sejauhmana Kewenangan Presiden dalam pengangkatan pejabat Negara setingkat Menteri bila ditelaah dari UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah perubahan.

## 2. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemikiran yang telah diuraikan dalam latar belakang tersebut di atas maka dapat dikemukakan pokok-pokok permasalahan sebagai berikut : Bagaimanakah pengaturan pengangkatan pejabat Negara setingkat menteri sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945?

## B. PEMBAHASAN

### 1. Kewenangan Presiden

Adapun mengenai wewenang Presiden, biasanya dirinci secara tegas dalam Undang-Undang Dasar. Perincian kewenangan ini penting untuk membatasi sehingga Presiden tidak bertindak sewenang-wenang. Sudah tentu tergantung kepada konstitusi atau Undang-Undang Dasar negara yang bersangkutan untuk menentukannya. Justru misi UUD dan gerakan konstitusionalisme modern yang berkembang dalam sejarah memang dimaksudkan sebagai gerakan untuk mengatur dan membatasi kekuasaan para kepala pemerintahan dari kemungkinan

menjadi diktatur. Mengapa umat manusia memerlukan konstitusi, justru untuk maksud mengatur dan membatasi kekuasaan yang menurut Lord Acton memiliki hukum besinya sendiri, yaitu "power tends to corrupt and absolute power corrupts absolutely" (Kekuasaan selalu cenderung berkembang menjadi sewenang-wenang, dan kekuasaan yang bersifat mutlak cenderung mutlak pula kesewenang-wenangnya).

Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia pada Bab V Kementerian Negara Pasal 17

- (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

Beberapa kewenangan Presiden yang biasa dirumuskan dalam UUD berbagai negara, mencakup lingkup kewenangan sebagai berikut:<sup>5</sup>

1. Kewenangan yang bersifat eksekutif atau menyelenggarakan pemerintahan berdasarkan undang-undang dasar (*to govern based on the constitution*). Bahkan, dalam sistem yang lebih ketat, semua kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh presidens haruslah didasarkan atas perintah konstitusi dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.. Dengan demikian kecenderungan yang biasa terjadi dengan apa yang disebut dengan '*discretionary power*', dibatasi sesempit mungkin wilayahnya.

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945, FH, UII Press, 2004, hal 75

2. Kewenangan yang bersifat legislatif atau untuk mengatur kepentingan umum atau publik (*to regulate public affairs based on the law and the constitution*). Dalam sistem pemisahan kekuasaan (*separation of power*), kewenangan untuk mengatur ini dianggap ada di tangan lembaga perwakilan, bukan di tangan eksekutif. Jika lembaga eksekutif merasa perlu mengatur, maka kewenangan mengatur di tangan eksekutif itu bersifat derivatif dari kewenangan legislatif. Artinya, Presiden tidak boleh menetapkan suatu, misalnya, Keputusan Presiden tidak boleh lagi bersifat mengatur secara mandiri seperd dipahami selama ini.
3. Kewenangan yang bersifat judicial dalam rangka pemulihan keadilan yang terkait dengan putusan pengadilan, yaitu untuk mengurangi hukuman, memberikan pengampunan, ataupun menghapuskan tuntutan yang terkait erat dengan kewenangan pengadilan. Dalam sistem parlementer yang mempunyai kepala negara, ini biasanya mudah dipahami karena adanya peran simbolik yang berada di tangan kepala negara. Tetapi dalam sistem presidentil, kewenangan untuk memberikan grasi, abolisi dan amnesti itu ditentukan berada di tangan presidens.
4. Kewenangan yang bersifat diplomatik, yaitu menjalankan perhubungan dengan negara lain atau subjek hukum Internasional lainnya dalam konteks hubungan luar negeri, baik dalam keadaan perang maupun damai. Presiden adalah pucuk pimpinan negara, dan karena itu dialah yang menjadi simbol kedaulatan politik suatu negara dalam berhadapan
5. Kewenangan yang bersifat administratif untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan-jabatan kenegaraan dan jabatan-jabatan administrasi negara. Karena presiden juga merupakan kepala

eksekutif maka sudah semestinya dia berhak untuk mengangkat dan memberhentikan orang dalam jabatan pemerintahan atau jabatan administrasi negara.

Kelima jenis kewenangan tersebut di atas sangat luas cakupannya, sehingga perlu diatur dan ditentukan batas-batasnya dalam UUD ataupun dengan Undang-Undang. Oleh karena itu, biasanya ditentukan: (a) Penyelenggaraan pemerintahan oleh presiden haruslah didasarkan atas undang-undang dasar; (b) Dalam sistem pemisahan kekuasaan dan 'checks and balances', kewenangan regulatif bersifat derivatif dari kewenangan legislatif yang dimiliki oleh parlemen. Karena itu, pemerintah dianggap hanya dapat menetapkan sesuatu peraturan untuk kepentingan umum, jika undang-undang atau produk hukum yang ditetapkan oleh parlemen memerintahkan hal itu. Satu-satunya alasan yang tepat memberikan pembenaran kepada lembaga pemerintah untuk menetapkan sesuatu aturan hanyalah apabila peraturan itu dibutuhkan untuk mengatur kepentingan internal organisasi pemerintah yang bersangkutan, atau keperluan mengatur pelaksanaan kebijakan pemerintahan (*polio/ rules, belieds regels*) dalam rangka melaksanakan amanat undang-undang.

Dalam hal demikian, maka atas dasar prinsip '*freis-ermessen*', pemerintah dapat menetapkan peraturan yang bersifat mengatur (*regels*). Artinya, di luar pembatasan demikian, pemerintah atau aparat pemerintah tidak boleh mengatur kepentingan umum, kecuali jika hal itu dituangkan dalam bentuk undang-undang yang melibatkan peran parlemen. (c) Dalam sistem pemerintahan parlement, jabatan kepala pemerintahan biasanya dibedakan dan bahkan dipisahkan dari kepala pemerintahan. Kepala Negara biasanya dianggap berwenang pula memberikan grasi, abolisi, dan amnesti

untuk kepentingan memulihkan keadaan terhadap dampak penderitaan yang ditimbulkan oleh putusan pengadilan terhadap pelaku tindak pidana yang telah terbukti secara hukum dalam proses peradilan sebelumnya. Namun, dalam sistem presidentil yang tidak membedakan antara kedua jenis jabatan tersebut, kewenangan tersebut dianggap ada pada presiden yang merupakan 'kepala negara' dan sekaligus 'kepala pemerintahan'.

Hanya saja untuk membatasi penggunaan kewenangan ini, maka sebelum presiden menentukan akan memberikan grasi, abolisi atau amnesti itu, Presiden terlebih dulu diharuskan mendapatkan pertimbangan dari Mahkamah Agung ataupun Dewan Perwakilan Rakyat. (d) Dalam konteks hubungan diplomatik antara satu negara dengan negara lain ataupun subjek hukum internasional lainnya, puncak jabatan yang bertindak sebagai wakil negara adalah presiden. Untuk membatasi jangan sampai Presiden mengadakan perjanjian dengan negara merugikan kepentingan rakyat, misalnya, berdampak terhadap beban atau mengikatkan seluruh rakyat dengan tanggungjawab atau kewajiban-kewajiban yang bersifat mengurangi hak-hak rakyat, maka setiap perjanjian internasional yang dibuat haruslah terlebih dulu mendapatkan persetujuan lembaga perwakilan rakyat (parlemen).

Demikian pula pernyataan perang oleh Presiden dengan negara lain, haruslah terlebih dulu mendapat dukungan lembaga parlemen. Kadang-kadang disadari bahwa karena banyaknya jumlah perjanjian ataupun persetujuan internasional yang harus dibuat dalam waktu cepat, seringkali pemerintah tidak sempat menyampaikan rencana penandatanganan perjanjian atau persetujuan internasional itu kepada parlemen. Karena itu, berkembang kebiasaan memisahkan antara kegiatan

penandatanganan dan kegiatan ratifikasi yang dibuat tanpa persetujuan parlemen. Saking banyaknya, sering terjadi proses pemberlakuannya ke dalam sistem hukum nasional ditetapkan begitu saja oleh Pemerintah dengan menuangkan materi persetujuan atau perjanjian internasional itu dalam bentuk Keputusan Presiden saja. Untuk mengatasinya, perlu dipertegas dalam UUD bahwa perjanjian ataupun persetujuan internasional itu harus mendapatkan persetujuan terlebih dulu dari DPR sebelum dinyatakan berlaku dan mengikat ke dalam negeri.

Namun, dalam perkembangan akhir-akhir ini, ada pula jenis konvensi internasional yang dinyatakan langsung berlaku tanpa memerlukan ratifikasi. Dalam hal demikian, jika pemerintah telah turut menandatangani jenis konvensi semacam itu, tetapi misalnya lembaga perwakilan rakyat tidak dapat menerimanya, maka timbul masalah karena di satu pihak masyarakat internasional mempersepsikan konvensi internasional tersebut berlaku di negara kita, tetapi di pihak lain, parlemen tidak dapat mengesahkan keberlakuannya untuk kepentingan dalam negeri. Untuk mengatasi hal ini perlu diatur bahwa jenis konvensi semacam itu, sebelum ditandatangani, perlu terlebih dulu mendapat persetujuan parlemen. Jika parlemen tidak dapat menyetujui, maka sebaiknya pemerintah juga tidak turut menandatangani.

Selain itu, (e) kewenangan yang bersifat administratif juga penting diatur. Pengangkatan dan pemberhentian pejabat publik, seringkali dianggap sebagai hak mutlak Presiden. Istilah yang biasa dipakai untuk ini adalah Hak Prerogatif Presiden. Meskipun dalam sistem pemerintahan presidentil, kedudukan Presiden dianggap sentral, pelaksanaan tugasnya di bidang-bidang administratifpun tetap harus diatur dan dibatasi. Apalagi di zaman modern

dewasa ini, berkembang pula praktek yang mengharuskan fungsi-fungsi berbagai lembaga dapat dijalankan secara profesional dan independen tanpa dicampuri oleh kecenderungan-kecenderungan yang timbul dalam dinamika politik sesaat. Dalam hal ini, ada empat fungsi utama di bidang eksekutif yang dewasa ini dianggap penting untuk dijamin independensinya, yaitu: (a) fungsi pertahanan negara oleh organisasi militer, (b) fungsi kepolisian negara, (c) fungsi kejaksaan agung, dan (d) fungsi bank central. Meskipun keempat fungsi itu dijalankan oleh lembaga yang berada dalam lingkungan kekuasaan eksekutif, tetapi untuk menjamin independensinya, pengangkatan dan pemberhentian pimpinannya hanya dapat dilakukan oleh presidens setelah mendapat atau dengan persetujuan lembaga perwakilan rakyat.

## 2. Lembaga Kepresidenan Dan Pranata Hukum Yang Mengaturnya

### a. Pengertian Lembaga KePresidenan

Lembaga Kepresidenan atau Presidential institution merupakan istilah yang kerap dipergunakan dalam berbagai arti; di Indonesia, perkataan Presiden dipergunakan dalam dua arti; yaitu lingkungan jabatan (*ambt*) dan pejabat (*ambtsdrager*). Sedangkan dalam bahasa asing (seperti Inggris) untuk lingkungan jabatan digunakan istilah *Presidency* atau kalau sebagai ajektif dipergunakan istilah *Presidential*, misalnya; *Presidential Government*, sedangkan sebagai pejabat digunakan istilah *President*. Dalam UUD 1945, penggunaan kata Presiden menunjukkan pejabat.

Hal ini tampak dan rumusan-rumusan yang menyebut Presiden. Misalnya, "Calon Presiden dan wakil Presiden harus seorang warga Negara Indonesia sejak kelahirannya". Tetapi karena Presiden adalah pemangku jabatan KePresidenan, dengan sendirinya dalam

Undang-Undang Dasar 1945 dan peraturan perundang-undangan lain yang mengatur mengenai Presiden sekaligus mengandung pula makna pengaturan lingkungan jabatan kepresidenan.

Namun kemudian apa yang dimaksud dengan Jabatan (*ambt*) dan pemangku jabatan atau pejabat (*ambtsdrager*) itu? Jabatan adalah lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi. Jadi Jabatan (sebagai Presiden) dalam suatu negara merupakan lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu untuk mencapai tujuan negara sebagaimana diamanatkan oleh rakyat. Sedangkan pejabat adalah orang perorangan yang didudukkan dalam suatu jabatan dengan tugas dan wewenang (*taak en hevoegdheid*) untuk merealisasikan berbagai fungsi jabatan tertentu. Jadi Pejabat (Presiden) merealisasikan berbagai fungsi lingkungan jabatan Presiden dalam tindakan-tindakan yang konkret dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara politik, hukum maupun sosial.

Di Indonesia dikenal adanya tiga lembaga yang menjalankan tiga kekuasaan yang berbeda, yakni; kekuasaan eksekutif, kekuasaan legislatif, kekuasaan yudikatif. Hal ini dipengaruhi oleh teori pemisahan kekuasaan yang diajukan pertama kali oleh Montesquieu dalam karyanya yang berjudul "Esprit des Lois" yang diterbitkan pada tahun 1785. Pemerintah menjalankan kekuasaan eksekutif, badan perwakilan menjalankan kekuasaan legislatif, dan badan yudisial menjalankan kekuasaan yudikatif. Sebagai Negara yang menganut sistem Presidensial, di Indonesia Presiden sebagai pemerintah negara merangkap sebagai kepala Administrasi Negara Republik Indonesia.

Berbicara mengenai lembaga negara berarti berbicara mengenai alat keleng-

kan yang ada dalam sebuah negara. Alat kelengkapan negara berdasarkan teori klasik hukum negara meliputi, kekuasaan eksekutif, dalam hal ini bisa Presiden atau Perdana Menteri atau Raja; kekuasaan legislatif, dalam hal ini bisa disebut parlemen atau dengan nama lain seperti Dewan Perwakilan Rakyat; dan kekuasaan yudikatif seperti Mahkamah Agung atau *supreme court*. Setiap alat kelengkapan negara tersebut bisa memiliki organ-organ lain untuk membantu melaksanakan fungsinya. Kekuasaan eksekutif, misalnya, dibantu oleh menteri-menteri yang biasanya memiliki suatu departemen tertentu. Meskipun demikian, dalam kenyataannya, tipe-tipe lembaga yang diadopsi setiap negara berbeda-beda sesuai dengan perkembangan sejarah politik kenegaraan dan juga sesuai dengan kebutuhan masyarakat dalam negara yang bersangkutan. Secara konseptual, tujuan diadakan lembaga-lembaga negara atau alat kelengkapan negara adalah selain untuk menjalankan fungsi negara, juga untuk menjalankan fungsi pemerintahan secara aktual.

Lembaga-lembaga negara harus membentuk suatu kesatuan proses yang satu sama lain saling berhubungan dalam rangka penyelenggaraan fungsi negara atau istilah yang digunakan *actual governmental process*. Jadi, meskipun dalam praktiknya tipe lembaga-lembaga negara yang diadopsi setiap negara bisa berbeda, secara konsep, lembaga-lembaga tersebut harus bekerja dan memiliki relasi sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan untuk merealisasikan secara praktis fungsi negara dan ideologis mewujudkan tujuan negara jangka panjang.

Dalam negara hukum yang demokratis, hubungan antara infra struktur politik (*Socio Political Sphere*) selaku pemilik kedaulatan (*Political Sovereignty*)

dengan supra struktur politik (*Governmental Political Sphere*) sebagai pemegang atau pelaku kedaulatan rakyat menurut hukum (*Legal Sovereignty*), terdapat hubungan yang saling menentukan dan saling mempengaruhi. Oleh karena itu, hubungan antar dua komponen struktur ketatanegaraan tersebut ditentukan dalam Undang-Undang Dasar 1945, terutama supra struktur politik telah ditentukan satu sistem, bagaimana kedaulatan rakyat sebagai dasar kekuasaan tertinggi negara itu dibagi-bagi dan dilaksanakan oleh lembaga-lembaga negara.

Kedudukan lembaga negara dapat dilihat dan konteks negara dan konteks masyarakat, lembaga negara dalam konteks negara dapat diketahui melalui sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan yang berlaku sebagaimana yang dianut dalam Undang-Undang Dasar NKRI 1945, dalam konteks masyarakat dapat dilihat dan kerja Infra Struktur Politik masyarakat yang meliputi partai politik (*political party*), golongan kepentingan (*interest group*), golongan penekan (*pressure group*), alat komunikasi politik (*media political communication*), dan tokoh politik (*political figure*) dalam mempengaruhi dan mengarahkan kebijakan-kebijakan penyelenggara negara.

Lembaga negara merupakan lembaga pemerintahan negara yang berkedudukan di pusat yang fungsi, tugas, dan kewenangannya diatur secara tegas dalam Undang-Undang Dasar. Secara keseluruhan Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan mengenal enam lembaga tinggi/tertinggi negara, yaitu MPR sebagai lembaga tertinggi negara, DPR, Presiden, MA, BPK, dan DPA sebagai lembaga tinggi negara. Namun setelah perubahan, lembaga negara berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar adalah MPR, DPR, DPD, Presiden, BPK, MA,

MK, dan KY tanpa mengenal istilah lembaga tinggi atau tertinggi negara.

Untuk mengetahui bagaimana proses penyelenggaraan negara menurut Undang-Undang Dasar, maka Prinsip pemisahan dan pembagian kekuasaan perlu dicermati karena sangat mempengaruhi hubungan dan mekanisme kelembagaan antar lembaga negara. Dengan penegasan prinsip tersebut, sekaligus untuk menunjukkan ciri konstitusionalisme yang berlaku dengan maksud untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan kekuasaan.

Adanya pergeseran prinsip pembagian ke pemisahan kekuasaan yang dianut dalam Undang-Undang Dasar 1945 telah membawa implikasi pada pergeseran kedudukan dan hubungan tata kerja antar lembaga negara dalam penyelenggaraan pemerintahan negara, baik dalam kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Perubahan prinsip yang mendasari bangunan pemisahan kekuasaan antar lembaga negara adalah adanya pergeseran kedudukan lembaga pemegang kedaulatan rakyat yang semula ditangan MPR dirubah menjadi dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan perubahan tersebut, jelas bahwa Undang-Undang Dasar 1945 yang menjadi pemegang kedaulatan rakyat dalam prakteknya dibagikan pada lembaga-lembaga dengan pemisahan kekuasaan yang jelas dan tegas. Di bidang legislatif terdapat DPR (Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 19 sampai dengan Pasal 22) dan DPD ( UUD 1945 Pasal 22) ; di bidang eksekutif terdapat Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih oleh rakyat; di bidang yudikatif terdapat Mahkamah Agung (Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24A), Mahkamah Konstitusi (Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24C), dan Komisi Yudisial (Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 24B) di bidang pengawasan keuangan ada BPK ( Undang-Undang

Dasar 1945 Pasal 23) . Namun demikian, dalam pembagian kekuasaan antar lembaga negara terdapat kedudukan dan hubungan tata kerja antar lembaga negara yang mencerminkan adanya kesamaan tujuan dalam penyelenggaraan negara.

#### ***b. Lembaga KePresidenan Sebelum Perubahan UUD 1945***

Dalam Undang-Undang Dasar 1945 (sebelum perubahan), persyaratan menjadi Presiden diatur dalam pasal 6 ayat (1) yang menyebutkan bahwa “Presiden ialah orang Indonesia asli persoalan kemudian adalah ketidakjelasan apa atau siapa “Orang Indonesia asli“ itu, untuk hal ini tak perlu melihatnya dalam Undang-Undang No. 3 tahun 1946 tentang warga Negara dan Penduduk Negara Indonesia yang menyatakan dalam Pasal 1 bahwa warga Negara Indonesia ialah;

1. Orang asli dalam daerah Negara Indonesia
2. Orang yang tidak termasuk dalam golongan diatas;
3. Orang yang mendapat kewarganegaraan Indonesia dengan naturalisasi;
4. Orang yang karena kelahiran, perkawinan dan lain - lain menjadi warga Negara Indonesia.

Syarat lainnya diatur dalam Ketetapan MPR No. II/MPR/1973, yakni ; warga Negara Indonesia; telah berusia 40 tahun; bukan orang yang sedang dicabut haknya dalam pemilihan umum; bertaqwa kepada tuhan yang maha Esa, setia kepada cita-cita Proklamasi 17 agustus 1945, Pancasila, dan Undang-Undang Dasar 1945; bersedia menjalankan haluan Negara menurut GBHN yang telah ditetapkan MPR; berwibawa, jujur, cakap, adil, dukungan dan rakyat yang tercermin dalam Majelis, tidak pernah terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam setiap kegiatan yang mengkhianati Negara Kesatuan Republik yang berdasarkan

Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 seperti gerakan G.30.S/PKI dan/atau organisasi terlarang lainnya, tidak sedang menjalani pidana berdasarkan keputusan pengadilan yang tidak dapat diubah lagi karena tindak pidana yang diancam pidana sekurang-kurangnya 5 tahun, tidak terganggu jiwa/ikatannya.

Selain Undang-Undang Dasar 1945, Konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia adalah Konstitusi RIS yakni dalam tahun 1949 (lebih kurang 8 bulan). Pada masa Konstitusi RIS Presiden dipilih oleh mereka yang ditunjuk oleh, daerah-daerah bagian. Pada tanggal 16 Desember 1949 telah dipilih Ir. Soekarno sebagai Presiden Republik Indonesia Serikat. sedangkan Jabatan Wakil Presiden tidak ada pada masa ini, Berdasarkan pasal 72 ayat (1) Konstitusi RIS yang menyebutkan jika perlu karena Presiden berhalangan, maka beliau memerintahkan Perdana Menteri menjalankan pekerjaan jabatannya sehari-hari “, hal ini mungkin merupakan konsekuensi dan diubahnya Bentuk Pemerintahan yang semula Republik menjadi Federal. Presiden bertindak sebagai kepala negara.

Sedangkan mengenai Persyaratannya diatur dalam Pasal 60 ayat (3) yang berbunyi : “Presiden harus orang Indonesia yang telah berusia 30 tahun; beliau tidak boleh seorang yang tidak diperkenankan serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun orang yang telah dicabut haknya untuk dipilih. Dan berdasarkan kesepakatan bersama maka Bentuk Negara Federal dikembalikan ke bentuk Negara Kesatuan dengan diberlakukannya Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Dalam masa ini ditentukan bahwa Presiden dipilih menurut aturan yang ditetapkan dengan UU (yakni Pasal 45 ayat 3 Undang-Undang Dasar Sementara 1950). Namun oleh karena tidak dimungkinkan dibentuk suatu Undang-Undang sebagai-

mana yang diatur dalam Pasal 45 ayat (3), maka pengisian Jabatan Presiden didasarkan pada Pasal 141 ayat (3) Undang-Undang Dasar Sementara 1950. Namun lain halnya dengan Pengisian jabatan Wakil Presiden, mekanismenya telah sesuai dengan Pasal 45 ayat (4) Undang-Undang Dasar Sementara, bahwa Untuk pertama kali Wakil Presiden diangkat oleh Presiden yang dimajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat “, maka pada tanggal 14 oktober 1950 DPR mengajukan Drs. Moh. Hatta sebagai wakil Presiden kepada Presiden Soekarno, dan melalui Keputusan Presiden No.27 tahun 1950 Drs. Moh. Hatta diangkat sebagai Wakil Presiden.

Untuk Persyaratan menjadi Presiden dalam Konstitusi RIS diatur dalam Pasal 45 ayat (3) yang berbunyi : “Presiden dan wakil Presiden harus warga Negara Indonesia yang telah berusia 30 tahun dan tidak boleh orang yang tidak diperkenankan serta dalam atau menjalankan hak pilih ataupun orang yang telah dicabut haknya untuk dipilih Demikian pula persyaratan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar Sementara 1950 masih dalam pasal yang sama (Pasal 45 ayat 5) dan bunyi pasal yang sama.

### ***c. Lembaga KePresidenan Setelah Perubahan UUD 1945***

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum perubahan memberikan pengaturan yang dominan terhadap lembaga kepresidenan, baik jumlah asal maupun kekuasaannya. Terdapat 13 Pasal mengatur langsung mengenai Jabatan KePresidenan (Pasal 4 sampai Pasal 15 dan Pasal 22), selain itu terdapat ketentuan lain yang juga masih berkaitan dengan Lembaga Kepresidenan yakni tentang APBN, ketentuan yang mengatur wewenang MPR, DPR, DPA, BPK, undang-undang Organik, dsb. Setelah Perubahan (empat kali) jumlah pasal yang secara langsung mengenai Lembaga KePresidenan menjadi

19 Pasal dan 72 pasal (tidak termasuk aturan tambahan dan aturan peralihan).

Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan merumuskan Pesyaratan Calon Presiden dan Wakil Presiden dalam pasal 6 ayat (1) yang berbunyi “ calon Presiden dan 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 “<sup>35</sup>, dan ayat (2) yang berbunyi : “syarat syarat untuk menjadi Presiden dan wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 6 ayat (2) “.

Perubahan ketentuan mengenai Persyaratan calon Presiden dan calon wakil Presiden dimaksudkan untuk mengakomodasi perkembangan kebutuhan bangsa dan tuntutan zaman, karenanya “orang Indonesia asli“ diubah agar sesuai dengan perkembangan masyarakat yang semakin demokratis, egaliter, dan berdasarkan *rule of law* yang salah satu cirinya adalah pengakuan kesederajatan di depan hukum bagi setiap warga negara<sup>6</sup>. Rumusan ini juga konsisten dengan paham kebangsaan Indonesia yang berdasarkan kebersamaan dengan tidak membedakan warga negara atas dasar keturunan, ras, agama. Selain melalui perubahan ini terkandung makna kemauan politik untuk lebih memantapkan ikatari kebangsaan Indonesia.

Perubahan yang paling fundamental setelah perubahan UUD 1945 ialah dipilihnya Presiden dan wakil Presiden secara langsung oleh rakyat melalui pemilu. Hal ini diatur dalam Pasal 6A ayat (1) 38, (2) 39, (3) 40, (4) 41, (5) 42, perubahan ini didasari pemikiran untuk

memanifestasikan paham kedaulatan rakyat. Disamping itu dengan dipilih secara langsung oleh rakyat. Menjadikan Presiden dan wakil Presiden mempunyai legitimasi yang lebih kuat dalam artian memperkuat sistem Presidensial yang kita anut dengan salah satu cirinya yaitu adanya periode masa jabatan yang pasti (*fixed term*) dan Presiden dan Wakil Presiden.

Dengan demikian Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat dijatuhkan dalam masa jabatannya kecuali melanggar hukum berdasar halhal yang tercantum dalam Undang-Undang Dasar 1945 melalui prosedur yang konstitusional Undang-Undang Dasar 1945, Pasal 7, yang dikenal dengan *impeachment* yang menunjukkan konsistensi penerapan paham negara hukum, yaitu bahwa tidak ada pengecualian penerapan hukum, bahkan terhadap Presiden. Selain itu, *Impeachment* dapat memperkecil peluang terjadinya ketegangan dan krisis politik dan kenegaraan selama masa jabatan Presiden dan wakil Presiden seperti yang kerap terjadi dalam praktik kenegaraan kita yang sebenarnya merupakan pelaksanaan sebuah sistem pemerintahan parlementer yang tidak dianut negara kita.

Walaupun dipilih oleh rakyat untuk memimpin dan memegang kekuasaan Pemerintahan Negara sebagai manusia Presiden dan/atau Wakil Presiden bisa saja melakukan kesalahan atau pelanggaran hukum yang merusak sendi-sendi hidup bernegara dan mencederai hukum, karenanya Presiden dan/atau wakil Presiden dapat diberhentikan dengan alasan tertentu yang disebutkan secara limitative dalam Undang-Undang Dasar 1945, yakni; melalui proses politik (dengan adanya pendapat DPR dan keputusan pemberhentian MPR), dan melalui proses hukum (dengan cara Mahkamah Konstitusi memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR). Pasal 7C Undang-Undang Dasar 1945 menyebutkan : “Presiden tidak

<sup>6</sup>Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia, Jakarta, 2009, hal 113-114.

dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat". Ketentuan ini dimaksudkan untuk mewujudkan keseimbangan politik bahwa DPR tidak dapat memberhentikan Presiden, kecuali mengikuti Ketentuan Pasal 7A, dan Presiden juga tidak dapat membekukan DPR.

Ketentuan ini juga dimaksudkan untuk melindungi keberadaan DPR sebagai salah satu lembaga negara yang mencerminkan kedaulatan rakyat sekaligus meneguhkan kedudukan yang setara antara Presiden dan DPR yang sama-sama memperoleh legitimasi langsung dan rakyat, sebagai berikut :

1. Mengajukan rancangan undang-undang kepada DPR Pasal 5 ayat (1);
2. Menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya [Pasal 5 ayat (2)];
3. Memegang jabatan selama lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama hanya untuk satu kali masa jabatan (Pasal 7);
4. Memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara (Pasal 10);
5. Dengan persetujuan DPR, menyatakan perang, membuat perdamaian, dan perjanjian dengan negara lain [Pasal 11 ayat (1)];
6. Membuat perjanjian internasional yang menimbulkan akibat luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembukaan undang-undang dengan persetujuan DPR [Pasal 11 ayat (2)];
7. Menyatakan keadaan bahaya yang syarat-syaratnya dan akibatnya ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 12);
8. Mengangkat duta dan konsul dengan memerhatikan pertimbangan DPR [Pasal 13 ayat (1)];
9. Menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan DPR [13 ayat (2)];
10. Memberi grasi dan rehabilitasi dengan memerhatikan pertimbangan Mahkamah Agung [Pasal 14 ayat (1)];
11. Memberi amnesti dan abolisi dengan memerhatikan pertimbangan DPR [Pasal 14 ayat (2)];
12. Memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang (Pasal 15);
13. Membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasehat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dalam undang-undang (Pasal 16);
14. Mengangkat dan memberhentikan menteri negara (Pasal 17 aya4 (2));
15. Mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama oleh DPR dan Presiden menjadi undang-undang. [Pasal 20 ayat (4)];
16. Mengajukan rancangan undang-undang tentang APBN untuk dibahas bersama DPR dengan memerhatikan pertimbangan DPD [Pasal 23 ayat (2)];
17. Meresmikan anggota BPK yang telah dipilih oleh DPR dengan memperhatikan pertimbangan DPD [Pasal 23F ayat (1)];
18. Menetapkan hakim agung yang diusulkan oleh Komisi Yudisial dan mendapatkan persetujuan DPR [Pasal 24A ayat (3)];
19. Mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan DPR [Pasal 248 ayat (3)];

20. Menetapkan hakim konstitusi pada Mahkamah Konstitusi yang diajukan masing-masing oleh Mahkamah Agung tiga orang, oleh DPR tiga orang, dan oleh Presiden tiga orang [Pasal 24C ayat (3)].

### C. PENUTUP

#### 1. SIMPULAN

Dari uraian-uraian pada bab-bab sebelumnya dapat dirumuskan simpulan: Kewenangan Presiden dalam mengangkat pejabat setingkat Menteri merupakan implementasi dari sistem presidensial sebagaimana telah diatur dalam UUD 45 dalam hal ini dapat dikatakan proses antara sebelum dan sesudah perubahan UUD 45. Pada sebelum perubahan UUD 45 dahulu oleh presiden selaku pimpinan kabinet secara sangat subyektif ditentukan oleh Presiden sendiri dan mandiri tanpa dipengaruhi oleh unsur politik, sedangkan setelah perubahan keadaan politik sangat berpengaruh yang berkenaan dengan persyaratan maupun prosedur dalam pengangkatan pejabat negara setingkat menteri, selain itu kewenangan yang dimiliki oleh Presiden lebih obyektif hal ini dikarenakan kewenangan tersebut telah terbagi dengan organ pemerintah yang lain sesuai kewenangan yang diamanatkan oleh Undang-Undang.

#### 2. SARAN

Dalam system ketatanegaran kita yang menganut system pemerintahan presidensial hendaknya pengangkatan pejabat Negara setingkat menteri dilakukan atas kewenangan presiden tanpa intervensi dari DPR dan untuk mendukung hal tersebut maka harus diatur secara konstusional melalui amandemen kelima UUD 1945.

### DAFTAR PUSTAKA

Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Hak Asasi Manusia*, disampaikan pada

*Lecture* Peringatan 10 Tahun Kontras. Jakarta, 26 Maret 2008.

Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, FH, UII Press, 2004.

Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Perubahan Konstitusi*, LP3ES, Jakarta, 2007.

Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia, Jakarta, 2009.