

**KAJIAN YURIDIS TERHADAP PERAN PEJABAT SETINGKAT
MENTERI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA**

SKRIPSI



Disusun oleh :

RIZAL MUHAMAD KHADAFI ISMA'IL

NIM : 217130024

**PROGRAM STUDI ILMU PEMERINTAHAN
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM
TAHUN 2024**

KAJIAN YURIDIS TERHADAP PERAN PEJABAT SETINGKAT MENTERI DALAM SISTEM PEMERINTAHAN INDONESIA

Rizal Muhamad Khadafi Isma'il, Amil, Hidayatullah
Program Studi Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Muhammadiyah Mataram

ABSTRAK

Sebagai negara hukum, Indonesia menempatkan hukum pada posisi yang menentukan dalam sistem ketatanegaraan kaitannya dengan Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa pemerintah mengikuti ideologi konstitusi, yaitu pemerintahan dibatasi oleh ketentuan-ketentuan dalam konstitusi. Dalam penelitian ini digunakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan terhadap asas-asas hukum, kaedah-kaedah hukum dalam arti nilai (norm), peraturan hukum konkrit dan sistem hukum, yang berhubungan dengan materi yang diteliti berkaitan dengan Kewenangan Presiden dalam pengangkatan pejabat negara setingkat menteri. Dalam suatu Negara tentu dibutuhkan sebuah Lembaga-lembaga yang dapat menjalankan tugas-tugas sehingga sesuai dengan tujuan suatu negara. Kekuasaan Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Di Indonesia Sistem presidensiil hanyalah salah satu sistem pemerintahan selain sistem parlementer dan sistem semi-presidensiil serta beberapa variasi lainnya yang disebabkan oleh kebutuhan atas situasi dan kondisi yang berbeda yang melahirkan bentuk-bentuk kombinasi (quasi). Pejabat setingkat menteri baik sebelum maupun sesudah UUD 45 diamandemen. Sebelum amandemen UUD 45, kewenangan presiden sebagai kepala kabinet sebagian besar bersifat subjektif dan ditentukan oleh presiden sendiri, tidak dipengaruhi oleh kekuatan politik dengan amandemen tersebut, kewenangan presiden menjadi lebih obyektif. Sebab, sesuai dengan kewenangan yang disyaratkan undang-undang, kewenangan tersebut telah dilimpahkan kepada instansi pemerintah lainnya.

Kata Kunci : Yuridis dan Pemerintahan

JURIDICAL REVIEW OF THE MINISTERIAL-LEVEL OFFICIALS' ROLE IN INDONESIAN GOVERNMENT SYSTEM

Rizal Muhamad Khadafi Isma'il, Amil, Hidayatullah

*Government Studies Program, Faculty of Social and Political Sciences
Muhammadiyah University of Mataram*

ABSTRACT

The 1945 Constitution, which mandates that the government adhere to a constitutional ideology, meaning the administration is constrained by constitutional rules, outlines how Indonesia, a constitutional state, places law at the centre of its governance structure. Normative legal research, which focuses on legal principles, legal norms as values (norms), specific legal regulations, and the legal system, is used in this study. The study focuses on the president's power to name ministerial-level state officials. Institutions that can carry out tasks in accordance with the goals of the state are necessary for any nation. The President's authority in appointing ministers in Indonesia is part of the presidential system, one of several government systems alongside the parliamentary system, semi-presidential system, and other variations shaped by different needs and circumstances, which sometimes result in hybrid forms (quasi). Ministerial-level officials, both before and after the amendments to the 1945 Constitution, have seen changes in the President's authority. Before the amendments, the President's authority as head of the cabinet was largely subjective and determined independently by the President, without much influence from political forces. However, post-amendment, the President's authority has become more objective, as it must comply with legal requirements and has been delegated to other government institutions as mandated by law.

Keywords: *Juridical, Government*

MENGESAHKAN
SALINAN FOTO COPY SESUAI ASLINYA
MATARAM

KEPALA
UPT P3B
UNIVERSITAS MUHAMMADIYAH MATARAM



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Sebagai negara hukum, Indonesia menempatkan hukum pada posisi yang menentukan dalam sistem ketatanegaraan kaitannya dengan Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa pemerintah mengikuti ideologi konstitusi, yaitu pemerintahan dibatasi oleh ketentuan-ketentuan dalam konstitusi. Di negara-negara yang menganut sistem konstitusional, terdapat hierarki legislatif. Norma hukum suatu negara merupakan suatu langkah atau susunan yang berbentuk piramida, masing-masing kode hukum merupakan suatu struktur, dan di dalam aturan (*Stufenbau des Rechts*) yang paling atas dari kode hukum tersebut terdapat aturan-aturan dasar yang disebut norma-norma dasar (*grundnorm*), melalui . Norma Landasan ini merupakan bagian integral dari proses legislatif dinamis yang melaluinya sistem hukum diciptakan. (Undang-Undang Dasar 1945).

Artinya norma fundamental yang keberadaan dan keabsahannya bukan merupakan bagian dari hukum positif, tetapi merupakan sumber hukum positif. Akibat dari standar pemerataan adalah standar-standar di bawahnya berlaku atau berlaku (*Applicable*) apabila terdiri dari, didasarkan pada, atau berbeda dengan peraturan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, desain peraturannya harus sesuai dengan peraturan yang lebih tinggi. Misalnya, peraturan perundang-undangan harus sesuai dengan norma-norma dasar negara, sebagaimana norma-norma dasar negara harus sesuai dengan norma-norma dasar negara.

Sebagai negara hukum yang demokratis, penyelenggaraan kekuasaan negara telah didistribusikan secara vertikal dan horizontal, yang dapat menjamin penyelenggaraan pemerintahan yang berkesinambungan dan saling mengawasi (*check and balance*) sesuai dengan fungsi dan kewenangan masing-masing lembaga penyelenggara negara. Hubungan antara check and

balance dan hukum demokrasi adalah bahwa mereka mencegah kekuasaan yang berlebihan dan memerlukan pengawasan dan periodeisasi masa jabatan.

Kehadiran konstitusi didasarkan pada kesepakatan umum atau persetujuan (*consensus*) yang meluas di antara mayoritas rakyat tentang struktur negara yang ideal. Konstitusi merupakan konsensus bersama atau *general agreement* antara semua warga negara. Warga negara dari masyarakat politik memerlukan organisasi negara untuk mempertahankan atau memajukan kepentingan bersama mereka melalui pembentukan dan penggunaan mekanisme yang dikenal sebagai negara. (Jimmy Asshiddiqie, 2008, hal.1).

Mencermati pengalaman selama berlakunya tiga fase pelaksanaan UUD 1945 dapat dipandang bertentangan dengan misi konstitusi untuk mewujudkan negara hukum yang konstitusional. Dalam revisi UUD 1945, salah satu reformasi yang diusulkan adalah penerapan mekanisme pengawasan dan keseimbangan dalam sistem politik dan kenegaraan Indonesia. Usulan ini penting karena mekanisme *checks and balances* hampir tidak ada dalam dua pemerintahan sebelumnya. (Mahfud MD, 2007, hal.65).

Karena tidak ada Badan yang berwenang untuk menggugurkan undang-undang, eksekutif mendominasi proses legislasi dan memiliki kekuasaan eksekutif yang signifikan di bawah sistem politik yang didominasi eksekutif. Kesempatan untuk mengajukan permintaan peninjauan kembali yudisial atau peninjauan ulang konstitusi (*judicial review/constitutional review*) tidak ada saat itu, tidak seperti sekarang. Meskipun presiden mendominasi lembaga tersebut, peninjauan ulang legislatif atau peninjauan ulang politik adalah satu-satunya cara badan legislatif dapat memeriksa undang-undang. Karena itu, pengenalan sistem checks and balances antara cabang legislatif, eksekutif, dan yudikatif sangat dianjurkan ketika reformasi memungkinkan amandemen UUD 1945.

Terkait dengan keterkaitan antara Eksekutif dan Legislatif, kewenangan Presiden dalam proses legislasi telah dialihkan kepada DPR

sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) dan (5) UUD 1945 hasil perubahan. Lebih lanjut, suatu tindakan menjadi undang-undang dan harus ditetapkan tanpa tanda tangan Presiden apabila setelah disahkan di DPR sebuah RUU belum ditandatangani (disahkan) Presiden dalam waktu 30 hari sejak tanggal pengesahan oleh DPR maka RUU tersebut sah menurut hukum sebagai Undang-Undang dan wajib diundangkan. Pasal ini menegaskan kedudukan dan fungsi DPR sebagai lembaga legislatif yang membentuk undang-undang. Oleh karena itu, dari pasal ini jelas terlihat bahwa DPR kini memiliki kewenangan yang lebih besar dalam mengatur kewenangan legislasi nasional yang sebelumnya dipegang Presiden.

Konsep *checks and balances* diajukan sehubungan dengan hubungan antara Legislatif dan Yudikatif untuk memberikan kewenangan kepada Yudikatif untuk menilai undang-undang terhadap UUD. Hal ini kemudian diakui dan dijelaskan secara eksplisit dalam Pasal 24 UUD 1945, yang mengurus pengujian metode (pengujian formal) dan pengujian substansi (pengujian material). Sementara Mahkamah Agung (MA) mengadili undang-undang di bawah undang-undang terhadap undang-undang yang di atasnya, Mahkamah Konstitusi (MK) menguji undang-undang terhadap UUD.

Tidak dapat dipungkiri bahwa perubahan-perubahan mendasar dalam UUD 1945 telah membawa perubahan pada struktur pemerintahan. Hal ini disebabkan oleh adanya pergeseran perspektif hukum dan ketatanegaraan di samping perubahan undang-undang yang mengatur lembaga-lembaga negara. Supremasi Konstitusi, Sistem Presidensial, Pemisahan Kekuasaan, dan Sistem *Check and Balance* merupakan beberapa gagasan mendasar yang mengatur hubungan lembaga-lembaga negara satu dengan yang lain.

Struktur kelembagaan yang berlaku sebelum perubahan UUD 1945 sering disebut sebagai pembagian kekuasaan (*distribution of power*), bukan pemisahan kekuasaan (*separation of power*). Bersama DPR sebagai lembaga kolegislator, Presiden berwenang membuat undang-undang dan menjalankan

kewenangan eksekutif tertinggi dalam pemerintahan. Sebelum perubahan, Mahkamah Agung dan badan peradilan lainnya menangani masalah kekuasaan kehakiman (yudikatif) berdasarkan UUD 1945 sesuai dengan undang-undang.

Sebagai konsekuensi dari Amandemen UUD 1945, DPR kini memiliki kewenangan untuk membuat undang-undang, yang sebelumnya dipegang oleh Presiden, terutama Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1), maka yang disebut sebagai lembaga legislatif (utama) adalah DPR, sedangkan lembaga eksekutif adalah Presiden. Presiden harus menyetujui undang-undang selama prosesnya, tetapi dia bertindak sebagai co-legislator daripada legislator utama. Namun, berdasarkan Pasal 24 ayat (2) UUD 1945, Mahkamah Agung (dan badan peradilan di bawahnya) dan Mahkamah Konstitusi memegang otoritas kehakiman.

DPR kini menjadi lembaga legislatif (utama), dan Presiden menjadi lembaga eksekutif, menyusul kewenangan awal Presiden untuk membentuk undang-undang yang dilimpahkan kepada DPR berdasarkan ketentuan Perubahan UUD 1945, khususnya Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 20 ayat (1). Meskipun Presiden harus memberikan persetujuannya sebelum suatu undang-undang dapat dibentuk, peran Presiden dalam proses ini adalah sebagai ko-legislator, bukan legislator utama. Sementara itu, Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 memberikan kewenangan kepada Mahkamah Agung—beserta organisasi peradilan yang berada di bawahnya—dan Mahkamah Konstitusi untuk menjalankan peradilan.

Salah satu perwujudan mekanisme *checks and balances* adalah adanya interaksi antara kekuasaan eksekutif yang dilakukan oleh Presiden, kekuasaan legislatif DPR, dan kekuasaan yudikatif MA dan MK. Tujuan sistem *checks and balances* adalah menjaga keseimbangan dalam pembagian kekuasaan, mencegah penyalahgunaan kekuasaan oleh lembaga tertentu yang berkuasa atau kebuntuan dalam hubungan antar lembaga. Akibatnya, lembaga lain selalu berperan dalam suatu pelaksanaan kekuasaan.

DPR telah ditetapkan memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang, Presiden yang juga merupakan *co-legislator* harus bekerja sama

dengan DPR untuk pelaksanaan kekuasaan pembuatan undang-undang ini. Jika suatu ketentuan undang-undang ditemukan bertentangan dengan UUD 1945, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk menyatakannya tidak dapat dilaksanakan, meskipun undang-undang tersebut telah disahkan, diundangkan, dan disetujui oleh Presiden dan DPR.

Di sisi lain, DPR mengawasi Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahannya. Selain dilakukan setelah suatu kegiatan dilaksanakan, pengawasan juga dilakukan sepanjang perencanaan pembangunan dan alokasi anggarannya. Selain fungsi legislasi dan pengawasan yang diatur dalam Pasal 20A UUD 1945, DPR juga memiliki fungsi anggaran secara khusus, yang membuatnya memiliki posisi yang kuat dalam masalah ini. Karena kekuasaan DPR terbatas, DPR tidak dapat menurunkan Presiden dan Wakil Presiden kecuali karena pelanggaran hukum.

Sesuai dengan judulnya, penulis hanya memfokuskan pada kewenangan lembaga eksekutif untuk mengangkat menteri sebagai pembantu presiden dalam rangka menyusun kabinet atau untuk melanjutkan rencana kerja jangka panjang, menengah dan pendek yang tentunya dalam penyusunan dan mendudukan orang-orang yang akan 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, dan kemudian diuji kepatutan oleh lembaga tinggi negara DPR. Jika mencermati UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah amandemen, tampak jelas bahwa diperlukan penelitian lebih lanjut dalam sebuah karya ilmiah untuk mengetahui ruang lingkup kewenangan Presiden dalam mengangkat pejabat negara setingkat Menteri.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Keberhasilan proses pemilu langsung dalam memberikan masyarakat pemerintahan yang ideal dan proporsional akan mempengaruhi berfungsi atau tidaknya penyelenggaraan pemerintahan dari pusat hingga daerah.

Berikut ini adalah rumusan masalah penelitian berdasarkan latar belakang di atas:

1. Bagaimana bentuk pengaturan pengangkatan Pejabat Setingkat Menteri sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945?
2. Bagaimanakah prosedur pengangkatan Pejabat Setingkat Menteri?.

1.3 TUJUAN PENELITIAN

Tujuan penelitian ini sesuai dengan pokok permasalahan di atas, adalah sebagai berikut :

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan pengangkatan Pejabat Setingkat Menteri sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945.
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis prosedur pengangkatan Pejabat Setingkat Menteri.

1.4 MANFAAT PENELITIAN

Tujuan penelitian ini, sesuai dengan pokok masalah di atas maka dari pada itu manfaat dari penelitian ini ialah :

- a. Manfaat teoritis : ikut serta mengembangkan konsep-konsep yang menyangkut ilmu sosial dan politik pada program ilmu pemerintahan yang terkait dengan pengaturan pengangkatan Pejabat Setingkat Menteri sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945.
- b. Manfaat praktis : yakni dengan adanya hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi masyarakat untuk dapat lebih memahami dan mengetahui posisi pengaturan pengangkatan Pejabat Setingkat Menteri sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945.

1.5 Ruang Lingkup Penelitian

Untuk menjaga agar penelitian ini tidak menyimpang dari topik utamanya, penelitian ini terbatas pada pemahaman dan analisis pengaturan pengangkatan Pejabat Setingkat Menteri sebelum dan sesudah perubahan UUD 1945, serta prosedur pengangkatan Pejabat Setingkat Menteri.



BAB V

PENUTUP

A. SIMPULAN

Kesimpulan dapat diambil dari uraian pada bab-bab sebelumnya:

1. Pejabat setingkat menteri baik sebelum maupun sesudah UUD 45 diamandemen. Sebelum amandemen UUD 45, kewenangan presiden sebagai kepala kabinet sebagian besar bersifat subjektif dan ditentukan oleh presiden sendiri, tidak dipengaruhi oleh kekuatan politik; dengan amandemen tersebut, kewenangan presiden menjadi lebih obyektif. Sebab, sesuai dengan kewenangan yang disyaratkan undang-undang, kewenangan tersebut telah dilimpahkan kepada instansi pemerintah lainnya.
2. Sebelum amandemen UUD 1945, Presiden mempunyai keputusan akhir dalam pengangkatan pejabat setingkat menteri. Namun fenomena yang muncul setelah adanya perubahan tersebut memerlukan uji kelayakan dan kepatutan yang kemudian ditinjau dan dipertimbangkan oleh DPR.

B. Saran

1. Perlu adanya pengaturan secara khusus tentang pengangkatan pejabat setingkat menteri untuk menjamin kepastian hukum sebagai pimpinan kabinet berdasarkan prinsip sistem Presidensial.
2. Presiden dalam pengangkatan Pejabat negara setingkat menteri harus mengedepankan aspek profesionalisme kinerja dan mengurangi nuansa politik.