

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

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



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

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

PENERBIT:



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

Penulis

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

Editor

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

Cover dan Penata Letak

Oki Sumiyanto, S.Sos.

ISBN

Cetakan Pertama

Februari, 2025

Hak Cipta 2024, Pada Penulis
Hak Cipta Dilindungi Oleh Undang-Undang
Copyright © 2025
By HADLAN Media Informasi
All Right Reserved

Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau memperbanyak
sebagian atau seluruh isi buku tanpa izin tertulis dari

Penerbit:



Website: www.media.hadlcorp.com



KATA PENGANTAR

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

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

Dalam sistem pemerintahan presidensial (*presidential government*), eksistensi Menteri merupakan bagian mutlak dari kekuasaan Presiden.

Demikian pula dalam sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD1945. Membentuk kabinet atau mengangkat dan memberhentikan para Menteri Negara sebagai pembantu Presiden merupakan hak prerogatif Presiden. Namun, realitas politik multi partai menyulitkan hal itu dan bentangan fakta berkoalisinya beberapa partai politik pendukung Presiden, hak prerogatif Presiden tersebut tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan oleh Presiden secara utuh. Pembentukan kabinet cenderung diintervensi partai politik pendukung Presiden di legislatif atau DPR, sehingga menimbulkan problematika sistem pemerintahan presidensial dengan menerapkan sistem multi partai. Sejalan dengan pemahaman tersebut dalam buku ini juga diuraikan potret pertumbuhan dan perkembangan Kementerian Negara dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, baik sebelum maupun sesudah perubahan UUD 1945.

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

Selanjutnya, ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tinggi disampaikan kepada Bapak Prof. Dr. Bintan R. Saragih, S.H., sebagai tim penguji disertasi. Tanpa dorongan, tuntunan dan bimbingan beliau disertasi yang telah disusun menjadi buku ini tidak mungkin bisa sampai di hadapan pembaca yang budiman. Suatu kebanggaan tersendiri bagi penulis

dapat mengenal beliau sebagai sosok pendidik sejati yang tiada hentinya mencurahkan dan berbagi ilmu terhadap siapapun. Ucapan terima kasih juga disampaikan kepada Bapak Prof. Dr. Satya Arinanto, S.H., M.H.; Ibu Prof. Dr. Erna Widjajati, S.H., M.H.; Bapak Firman Wijaya, S.H., M.H.; Bapak Dr. Dian Puji Simatupang, S.H., M.H.; Bapak Dr. Otong Rosadi, S.H., M.H.; Bapak Dr. Widhi Handoko, S.H., M.Kn.; Bapak Dr. St. Laksanto Utomo, S.H., M.Hum.; dan Bapak Dr. Surya Dharma, MPA., yang telah memberikan sumbangan pemikiran dan catatan khusus dalam rangka perbaikan disertasi atau buku ini.

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

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

Penulis mengakui sebagai karya akademik, buku ini masih banyak kekurangan dan jauh dari sempurna, karena itu dengan segala kerendahan hati penulis mengharapkan masukan, saran dan kritik dari pembaca yang budiman untuk perbaikan di masa mendatang. Semoga kehadiran buku ini

bermanfaat dan dapat menambah khazanah kemajuan perkembangan ilmu hukum tata negara Indonesia.

Jakarta, Maret 2024

Penulis,

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



PENGANTAR EDITOR

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

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

Seperti dikatakan Satjipto Rahardjo, untuk merealisasikan negara hukum yang bernurani, maka negara perlu memiliki kedirian sebagai satu organ yang mampu berpikir, merencanakan dan sekaligus bertindak sesuai dengan pilihan nuraninya. Hal tersebut berarti semua komponen dari negara berdiri di atas landasan atau platform yang sama, yaitu kepedulian

untuk “membahagiakan rakyat.” Dalam bahasa nomenklatur modern, maka legislatif, eksekutif, maupun yudikatif disemangati oleh kepedulian yang sama tersebut.

Selanjutnya Saldi Isra menyinggung bahwa Pasal 17 UUD NRI 1945 menyatakan bahwa menteri-menteri adalah pembantu presiden. Artinya, secara konstitusional, UUD NRI 1945 menempatkan dua jenis pembantu presiden, yaitu wakil presiden dan menteri-menteri negara. Sebagai pembantu presiden, menteri-menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

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

Editor,



DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	III
PENGANTAR EDITOR	VII
DAFTAR ISI	IX
BAB I PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Perumusan Masalah	20
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian	20
1.3.1 Tujuan Penelitian	20
1.3.2 Manfaat Penelitian	20
1.4 Kerangka Teori dan Konsep	21
1.4.1 Kerangka Teori	21
1.4.1.1 Teori Negara Hukum	21
1.4.1.2 Teori Konstitusi	24
1.4.1.3 Teori Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan	26
1.4.1.4 Sistem Pemerintahan	28
1.4.1.5 Partai Politik	36
1.4.1.6 Pemilihan Umum	41
1.4.2 Kerangka Konsep	44
1.5 Metode Penelitian	48
1.6 Sistematika Penulisan	50
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	53
2.1 Teori Negara Hukum	53
2.2 Teori Konstitusi	69
2.3 Teori Pemisahan dan Pembagian Kekuasaan	86
2.4 Sistem Pemerintahan	97

2.5	Partai Politik	135
2.6	Pemilihan Umum	147
BAB III PRAKTIK PEMBENTUKAN DAN PENGISIAN		
MENTERI-MENTERI DALAM UUD YANG		
PERNAH BERLAKU DAN SEKARANG BERLAKU 155		
3.1	Periode 1945 Pasca Kemerdekaan (18 Agustus 1945-27 Desember 1949)	160
3.2	Periode Konstitusi RIS (27 Desember 1949-17 Agustus 1950)	186
3.3	Periode Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (17 Agustus 1950-5 Juli 1959)	194
3.4	Periode Berlakunya Kembali UUD 1945	215
3.4.1	Pada Masa Orde Baru	215
3.4.2	Pada Masa Orde Reformasi	242
BAB IV PEMBAHASAN DAN ANALISIS EKSISTENSI		
MENTERI NEGARA DALAM SISTEM		
PEMERINTAHAN MENURUT		
UUD NRI TAHUN 1945 259		
4.1	Eksistensi Menteri Negara Dalam Sistem Pemerintahan Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945	259
4.2	Eksistensi Menteri Negara Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945	294
4.3	Eksistensi Menteri Negara Yang Ideal Berdasarkan UUD NRI Tahun 1945	332
BAB V PENUTUP 347		
5.1	Kesimpulan	347
5.2	Saran	350
DAFTAR PUSTAKA 353		



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Salah satu hal yang sangat menarik terkait dengan perubahan struktur ketatanegaraan pasca Amandemen UUD 1945,¹ adalah penataan kembali Kementerian Negara sebagai salah satu lembaga negara atau organ negara² dalam sistem ketatanegaraan Indonesia³ menurut UUD 1945. Penataan dimaksud tercermin dari pengaturan Kementerian Negara melalui

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

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

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

perubahan isi ketentuan Pasal 17 UUD 1945,⁴ yang tidak hanya mengatur eksistensi Menteri-menteri Negara dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara, tetapi juga menata mengenai pembentukan, pengubahan, dan pembubaran Kementerian Negara diatur dalam undang-undang.

Secara konstitusional, ketentuan mengenai Kementerian Negara diatur dan ditempatkan secara tersendiri dalam Bab V UUD 1945, yang terpisah dari Bab III tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara. Pengaturan demikian tentu menimbulkan pertanyaan, mengapa para Penyusun Undang-Undang Dasar (*Framers of the Constitution*) yang banyak di antaranya adalah Pendiri Negara (*Founding Fathers*),⁵ memberikan sistematika yang terpisah antara Kekuasaan Pemerintahan Negara dengan Kementerian Negara? Permasalahan ini perlu dipahami dan dikaji mengingat Kementerian Negara masih merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Kekuasaan Pemerintahan Negara atau kewenangan Presiden.

Pengaturan mengenai Kementerian Negara yang tersendiri dalam bab terpisah dari bab tentang Kekuasaan Pemerintahan Negara yang berkaitan dengan kekuasaan Presiden, mengandung arti yang tersendiri pula.⁶ Pemisahan tersebut pada dasarnya, disebabkan karena eksistensi Menteri-menteri Negara itu dianggap mempunyai peranan yang sangat penting dan diperlukan dalam sistem pemerintahan negara untuk mewujudkan tujuan

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

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

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

bermasyarakat, berbangsa dan bernegara Indonesia, yaitu tatanan masyarakat yang sejahtera, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila.⁷

Dalam teori pemisahan kekuasaan (*separation of power*) dan pembagian kekuasaan (*distribution of power*), yang dimaksud dengan kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif.⁸ Kekuasaan eksekutif sebagai salah satu kekuasaan dalam negara disebut pemerintah atau Presiden. Dalam sistem pemerintahan presidensial (*presidential government*), kekuasaan eksekutif dipegang oleh Presiden. Penggunaan kata eksekutif berarti kepala pemerintahan berikut Menteri-menterinya atau badan negara yang diberi wewenang oleh konstitusi untuk melaksanakan undang-undang. Pemahaman lebih luasnya adalah kekuasaan melaksanakan seluruh produk hukum dan kebijakan lain yang dikeluarkan oleh legislatif yang menjadi tugas dan tanggung jawab eksekutif.⁹ Dalam arti konkret kekuasaan

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

⁸ Istilah eksekutif (*executive*) ini dijumpai dalam teori baik John Locke maupun Montesquieu pada waktu kedua sarjana tersebut mengemukakan teorinya yang terkenal dengan *Trias Politica*. Sri Soemantri, *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD 1945* (1) (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1989), hlm. 114. Kekuasaan eksekutif sebagai salah satu kekuasaan dalam negara disebut sebagai pemerintah (ada yang menyebut pemerintahan) dalam arti sempit. Pemahaman etimologis tentang pemerintah adalah kekuasaan untuk memerintah sesuatu negara tertentu termasuk daerah-daerah. Pemerintah bisa juga dimaknai sebagai badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti Kabinet di bawah kepala pemerintahan yang secara praktis menjalankan pemerintahan). Sedangkan pengertian pemerintahan adalah kinerja teknis atau perbuatan yang termasuk dalam kekuasaan yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Dengan demikian dapat dipahami bahwa yang dimaksud dengan pemerintah itu organnya, sedangkan pemerintahan dapat disebut sebagai kinerja dari pemerintah. Pemerintah dan pemerintahan secara etimologis dapat dipisahkan, namun dalam implementasinya sulit dibedakan. Lihat Samsul Wahidin, *Distribusi Kekuasaan Negara Indonesia* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014) hlm. 99-100. Menurut A. Hamid S. Attamimi, bahwa kata “pemerintah” dalam bahasa Indonesia berarti “kekuasaan yang memerintah suatu negara atau daerah negara,” atau “kekuasaan yang tertinggi yang memerintah dalam suatu negara,” atau badan tertinggi yang memerintah sesuatu negara.” dan “pemerintahan” berarti “perbuatan atau cara, atau hal urusan memerintah.” Sedangkan induk kata pemerintah ialah “perintah,” perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu.” Lihat A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara* (Jakarta: Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990), hlm. 111-115.

⁹ Eksekutif sebagai terjemahan dari “*government*” mempunyai arti: a. Menunjukkan aktivitas atas proses pemerintah yaitu melakukan kontrol atas pihak lain secara eksternal dan secara administratif juga mempunyai mekanisme kontrol internal yaitu melakukan kontrol terhadap kinerjanya sendiri

eksekutif adalah kekuasaan pemerintah dalam arti sempit yang secara konseptual menjalankan roda pemerintahan sehari-hari.

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

Dalam sistem pemerintahan yang dianut UUD 1945, Presiden tidak saja mempunyai kedudukan sebagai kepala pemerintahan tetapi juga sebagai kepala negara, yang merepresentasikan kedudukan tertinggi di Negara Republik Indonesia.¹⁰ Dalam kedudukan sebagai kepala negara, kelembagaan Presiden mencerminkan kewibawaan, kehormatan dan eksistensi negara. Berbeda halnya dalam sistem pemerintahan parlementer, di mana Presiden semata-mata hanya sebagai kepala negara (*head of state*), bukan sebagai kepala penyelenggara pemerintahan (*chief executive*). Sebagai kepala negara, Presiden merupakan simbol dan lebih banyak melakukan tugas-tugas seremonial dan beberapa tugas dalam lingkungan hak konstitusional yang bersifat prerogatif.¹¹

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

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

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

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

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

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

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

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

wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada Presiden yang memiliki sifat prerogatif di bidang pemerintahan.¹⁴

Secara konstitusional dalam Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 disebutkan, “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.” Rumusan ini mengandung dua pengertian sehubungan “Undang-Undang Dasar.” Pengertian pertama, dalam menjalankan tugasnya di bidang kekuasaan pemerintahan negara, Presiden harus berdasarkan Undang-Undang Dasar. Pengertian kedua, kekuasaan yang dipegang oleh Presiden adalah kekuasaan pemerintahan yang diatur dalam Undang-Undang Dasar.¹⁵ Dari pengertian yang kedua tersebut dapat dikatakan, bahwa kekuasaan pemerintahan negara adalah yang diatur dalam Bab III dan yang terkandung dalam pasal-pasal di luar Bab III UUD 1945, termasuk di dalamnya Bab V Pasal 17 tentang Kementerian Negara.

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

Kemudian dalam Pasal 17 UUD 1945 dinyatakan, dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan, Presiden dibantu oleh Menteri-menteri Negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden untuk

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

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

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

memimpin departemen pemerintahan. Pengertian dibantu dalam ketentuan ini adalah memberi bantuan kepada jabatan atasan dalam memimpin atau membimbing kebijaksanaan negara.¹⁷ Kedudukan para Menteri Negara sebagai pembantu Presiden tentu berbeda dengan kedudukan Wakil Presiden yang sama-sama pembantu Presiden. Kedudukan Wakil Presiden sebagai pembantu Presiden jauh lebih tinggi dan lebih penting derajat, bobot dan ruang lingkup tugasnya jika dibandingkan dengan kedudukan Menteri Negara sebagai pembantu Presiden. Karena itu, kualitas Wakil Presiden dan Menteri Negara sebagai pembantu Presiden mempunyai perbedaan yang sangat prinsipil satu sama lain. Menteri Negara diangkat dan diberhentikan serta tunduk dan bertanggung jawab kepada Presiden, sedangkan Wakil Presiden, meskipun kedudukannya sebagai pembantu Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden bukan berarti Presiden bebas untuk memberhENTIKANNYA, karena Presiden dan Wakil Presiden sama-sama dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.¹⁸

Dengan demikian, Presiden dan Wakil Presiden harus bertindak sebagai satu kesatuan subjek jabatan institusional kepresidenan. Lembaga kepresidenan (*presidential institution*)¹⁹ adalah sebuah institusi yang

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

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

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

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

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

Dengan demikian, meskipun ketentuan Kementerian Negara letaknya disusun secara tersendiri dan terpisah dari kekuasaan Presiden dalam UUD 1945, namun apabila ditinjau dari materinya masih merupakan bagian dari kekuasaan pemerintahan atau kewenangan Presiden. Pengaturan ini menunjukkan, bahwa keberadaan para Menteri Negara memiliki posisi yang strategis dan turut melaksanakan kekuasaan pemerintahan negara. Bahkan menurut Penjelasan UUD 1945 tentang Sistem Pemerintahan Negara, bahwa menteri-menterilah yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan (*pouvoir executif*) dalam praktiknya. Jadi, pengertian kekuasaan pemerintahan negara juga meliputi kekuasaan yang dijalankan oleh Menteri-menteri Negara.

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

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

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

Sebelum Perubahan UUD 1945 materi muatan Pasal 17 hanya terdiri atas tiga ayat, yaitu: “(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh Presiden; dan (3) Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan.” Setelah amandemen UUD 1945 ketentuan Pasal 17 tersebut ditambah ayat (4),

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

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

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

sehingga menjadi empat ayat, yaitu: “(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan; dan (4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.”

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

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

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

“Seperti diketahui, suatu organisasi yang besar untuk berdaya guna dan berhasil guna dalam usahanya mencapai tujuan harus dibagi dalam bagian-bagian. Dalam ilmu administrasi bagian-bagian itu

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

*diberi nama bermacam-macam. Karena yang kita bicarakan ini bersangkutan paut dengan negara sebagai satu organisasi yang sangat luas, para pembentuk Undang-Undang Dasar memberi nama 'departemen pemerintahan.' Departemen Pemerintahan (UUD 1945) mempunyai arti yang sama dengan Departemen (Konstitusi RIS 1949) atau Kementerian (UUDS 1950)."*²⁵

Pemahaman tersebut mendeskripsikan bahwa Departemen Pemerintahan adalah nama dari satuan organisasi pemerintah. Departemen Pemerintahan mempunyai arti yang sama dengan Departemen atau Kementerian. Menurut Muhammad Yamin, Kementerian mempunyai kekuasaan eksekutif menjalankan kekuasaan pemerintahan,²⁶ sedangkan Sudharmono menafsirkan, Departemen Pemerintahan yang tercantum dalam Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 berarti bidang tugas.²⁷ Kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden menjalankan pemerintahan negara.

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

"Istilah 'menteri negara' harus dilihat apakah dalam pengertian umum atau khusus. Yang dimaksud dengan pengertian umum ialah menteri yang terdapat dalam suatu Negara Republik Indonesia. Dengan demikian, menteri negara itu dapat bernama Menteri, Menteri Muda atau Menteri Koordinator (Menko). Yang dimaksud dengan pengertian khusus ialah bahwa 'menteri negara' itu

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

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

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

*merupakan salah satu istilah yang oleh karenanya seharusnya ditulis dengan "Menteri Negara."*²⁸

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

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

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

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

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

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



BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 TEORI NEGARA HUKUM

Dilihat dari aspek historis, pemikiran mengenai negara hukum lahir di dunia barat yang dikembangkan oleh filsuf Yunani Kuno yaitu Plato (429-374 SM) dan Aristoteles (384-322 SM). Cita negara hukum itu pertama kali dikemukakan oleh Plato, yang menggambarkan rasa sangat prihatin melihat keadaan negaranya dipimpin oleh orang-orang yang haus kekuasaan, kekayaan, dan gila kehormatan. Pemerintah sewenang-wenang yang tidak memperhatikan penderitaan rakyatnya telah menggugah Plato menulis buku *Politeia*, yang menghendaki eksistensi suatu negara ideal sesuai dengan cita-cita suatu negara yang bebas dari pimpinan negara yang rakus dan jahat, tempat keadilan dijunjung tinggi.³² Dalam buku *Nomoi (The Laws)*, Plato menegaskan, penyelenggaraan pemerintahan yang baik ialah yang diatur oleh hukum.³³

Gagasan Plato mengenai negara hukum kemudian dikembangkan oleh muridnya yaitu Aristoteles, dan mengartikan negara hukum sebagai negara

³² Azhary, *Negara Hukum Indonesia Analisis Yuridis Normatif Tentang Unsur-Unsurnya* (Jakarta: UI-Press, 1995), hlm. 19.

³³ Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik di Indonesia* (Jakarta: Pusat Studi HTN Fakultas Hukum UI, 2015), hlm. 72. Dalam bukunya *The Laws*, Plato menjelaskan sejumlah prinsip dasar, yakni: a) bahwa harus ada standar-standar moral absolut tertentu; b) bahwa standar-standar moral tersebut harus diejawantahkan dalam kodifikasi hukum, betapa pun tak sempurnanya kodifikasi itu; c) bahwa bagian terbesar penduduk suatu negara, karena ketidaktengertiannya akan filsafat, tidak dibenarkan bertindak atas inisiatifnya sendiri mengubah baik gagasan-gagasan moral maupun kodifikasi hukum yang mencerminkan gagasan-gagasan moral itu; mereka harus total tanpa syarat tunduk pada peraturan yang ditetapkan bagi mereka oleh pembuat undang-undang (*the legislator*). I Dewa Gede Palguna, *Op.cit.*, hlm. 47-48.

yang berdiri di atas hukum yang menjamin keadilan bagi warga negaranya.³⁴ Dengan menempatkan hukum sebagai hal yang tertinggi (*supreme*) dalam negara berarti, penyelenggaraan kekuasaan dalam negara khususnya kekuasaan pemerintahan haruslah didasarkan atas hukum. Dalam konsepsi negara hukum, kekuasaan menjalankan pemerintahan haruslah berdasarkan kedaulatan hukum atau supremasi hukum dengan tujuan utamanya ialah mewujudkan adanya ketertiban hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan.

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

Dalam literatur ilmu hukum tata negara terdapat dua konsep negara hukum yang selalu menjadi rujukan, yakni konsep negara hukum dalam arti “*rechtstaat*” di negara-negara yang menganut sistem hukum sipil (*civil law system*) atau sistem Eropa Kontinental, dan konsep negara hukum dalam arti “*rule of law*” dalam sistem hukum umum (*common law system*) atau sistem Anglo Saxon. Di samping itu terdapat juga konsep negara hukum lainnya, yaitu: “*socialist legality*” sebagai varian dari *civil law system* yang diimplementasikan di negara-negara sosialis komunis, dan konsep nomokrasi Islam atau negara hukum Islam, serta “negara hukum Pancasila.”³⁵

³⁴ *Ibid.*, hlm. 43.

³⁵ Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilibat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini* (Jakarta: Predana Media Group, 2003), hlm. 83-84. Lihat juga I Dewa Gede Atmadja, dkk, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum* (Malang: Setara Press, 2015), hlm. 133-134.

Konsepsi *rechtsstaat* berkembang di negara Eropa Kontinental, sedangkan konsepsi *rule of law* berkembang di negara-negara Anglo Saxon. Kedua gagasan tersebut pada dasarnya berbeda dalam semangatnya dan sistem hukum yang menopangnya. Konsepsi *rechtsstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga memiliki jiwa revolusioner,³⁶ sedangkan konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Namun dewasa ini, perbedaan semangat itu tidak dipermasalahakan lagi karena kedua konsepsi tersebut mengarah pada sasaran yang sama yaitu membatasi kekuasaan supaya tercapai pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.

Di Negara Eropa Kontinental, konsepsi negara hukum yang pertama kali lahir dan berkembang adalah negara hukum penjaga malam (*nachtwakerstaat*), yang juga disebut negara hukum liberal atau negara hukum klasik.³⁷ Negara hukum liberal berfungsi untuk menjaga ketertiban dan keamanan atau ketenteraman masyarakat. Ketertiban dan ketenteraman perlu dijaga oleh negara (penguasa) agar setiap individu dapat melakukan aktivitas dengan aman dan damai untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Dengan demikian, ide negara hukum penjaga malam menghendaki pemisahan tugas negara dan rakyat (*staatsonthouding*).

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

³⁶ Dengan meletusnya Revolusi Perancis (1897) yang melahirkan adanya tiga tuntutan dasar, yakni: *egalite* (kesamaan), *fraternite* (kemanusiaan), dan *liberte* (kebebasan) memberikan penegasan bahwa kesewenang-wenangan yang diperlakukan oleh raja dalam menyelenggarakan pemerintahan sudah tidak dapat ditahan atau ditoleransi lagi oleh rakyat dikarenakan telah menimbulkan kesengsaraan dan penderitaan yang sangat dalam bagi rakyat. Aminuddin Ilmar, *Op.cit.*, hlm. 52.

³⁷ E. Utrecht, *Op.cit.*, hlm. 19.

Kegagalan tersebut telah mendorong lahirnya gagasan negara hukum lain yang dianggap lebih baik, yaitu ide negara hukum formal.

Pelopor ide negara hukum formal adalah J.F. Stahl dengan memberikan ciri pokok konsep *rechtsstaat*, yaitu: *pertama*, adanya perlindungan terhadap hak asasi manusia; *kedua*, adanya pembagian atau pemisahan kekuasaan negara; *ketiga*, pemerintahan berdasarkan legalitas; *keempat*, adanya peradilan administrasi negara yang berdiri sendiri. Dari keempat unsur negara hukum formal ini menunjukkan, bahwa unsur perlindungan terhadap hak asasi manusia dan unsur pemisahan kekuasaan tidak boleh dipisahkan satu sama lain, karena kedua unsur tersebut mempunyai hubungan yang erat sekali. Pemisahan kekuasaan itu diadakan untuk melindungi hak asasi manusia. Negara hukum bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi warga negaranya dengan cara membatasi dan mengawasi gerak langkah kekuasaan negara dengan undang-undang. Unsur perlindungan terhadap hak asasi manusia merupakan unsur yang diilhami oleh pemikiran Jhon Locke, bahwa manusia memiliki hak-hak alamiah (*natural rights*)³⁸ yang melekat pada diri manusia sejak manusia itu dilahirkan. Hak alamiah itu bukan pemberian negara, tetapi melekat pada manusia sesuai dengan harkat dan martabat manusia.

Pemisahan kekuasaan sebagai unsur kedua dalam *rechtsstaat*, merupakan unsur yang diilhami dari pemikiran Montesquieu.³⁹ Doktrin pemisahan kekuasaan (*separation of powers*) yang lazim dikenal dengan istilah "*Trias Politica*," dimaksudkan untuk mencegah kemungkinan tindakan sewenang-wenang dari penguasa, karena ada kekuasaan yang bersifat mutlak di tangan penguasa. Doktrin pemisahan kekuasaan diharapkan dapat membuat kekuasaan menjadi terbatas karena tidak dapat

³⁸ Hak-hak alamiah itu antara lain hak untuk hidup, hak kemerdekaan, dan hak untuk memiliki sesuatu. Hotma Sibuea, *Op.cit.*, hlm. 30.

³⁹ Selain Jhon Locke, pemikir yang juga memberi pengaruh besar terhadap gagasan tentang negara hukum di abad ke-17 dan ke-18 adalah *Charles-Louis de Secondat, Baron de la Brede et de Montesquieu*, yang lebih populer dengan nama pendeknya: Montesquieu (1689-1755). I Dewa Gede Palguna, *Op.cit.*, hlm. 67.

mencampuri kewenangan pihak lain, sehingga dengan kekuasaan yang terbatas tersebut tidak terjadi kesewenang-wenangan.

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

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

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

penjaga malam, campur tangan pemerintah dalam kehidupan individu merupakan hal yang dilarang, karena dianggap dapat membahayakan kebebasan individu.

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

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

Seiring dengan perkembangan masyarakat dan negara, prinsip-prinsip negara hukum juga mengalami perkembangan. Konsep negara hukum formal tersebut di atas dianggap sudah ketinggalan zaman dan kemudian mengalami perubahan, yaitu dengan munculnya paham negara hukum

material pada abad ke-20. Negara hukum material⁴⁰ yang juga disebut negara hukum kesejahteraan (*welvaarstaats* atau *verzorgingsstaat*)⁴¹ bukan hanya berurusan dengan masalah pemberian jaminan kepada individu supaya dapat melaksanakan hak-hak politisnya, tetapi juga meliputi berbagai aspek kehidupan, yaitu politik, ekonomi, sosial, budaya, dan sebagainya.

Dalam konsep negara hukum material atau negara hukum modern, negara dalam hal ini pemerintah diberi tugas untuk membangun kesejahteraan masyarakat. Bahkan, dalam rangka penyelenggaraan kesejahteraan umum, pemerintah diberi “*freies ermessen*” (bahasa Jerman) atau “*pouvoir discretionnaire*” (bahasa Perancis) yaitu turut sertanya pemerintah dalam penghidupan sosial.⁴² Hal inilah yang merupakan hakikat atau makna negara hukum material atau negara hukum modern atau lebih dikenal dewasa ini negara kesejahteraan (*welfare state*).

Sebagaimana telah disebutkan di atas, gagasan mengenai negara hukum tidak hanya muncul dan berkembang di Eropa Kontinental, tetapi juga di negara-negara Anglo Saxon (seperti: Inggris, Amerika Serikat, dan Kanada) yang dikenal dengan istilah “*The Rule of Law*.” Konsep *the rule of law* sangat dipengaruhi oleh pemikiran A.V. Dicey (1835-1922). Menurut A.V. Dicey,⁴³ negara hukum (*the rule of law*) memiliki ciri-ciri yaitu:

⁴⁰ Konsep “negara hukum material” yaitu negara hukum yang tidak saja bertujuan untuk menjaga keamanan dan ketertiban rakyat (konsep negara hukum penjaga malam) tetapi juga bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat. Munculnya konsep negara hukum material ini sejalan dengan pertumbuhan negara-negara modern pada awal abad ke-20. Secara umum negara kesejahteraan (*welfare state*, *welvaarstaats*, *social service state*, *sociale verzorgingsstaat*) adalah suatu konsep di mana fungsi negara tidak lagi hanya sebagai polisi yang hanya bertugas memelihara dan menjaga ketertiban dan penegakkan hukum, tetapi juga negara berkewajiban untuk meningkatkan kesejahteraan semua warga negaranya. Yopi Gunawan dan Kristian, *Op.cit.*, hlm. 51-52.

⁴¹ Menurut Azhary, Negara kesejahteraan (*Verzorgingsstaat*), yaitu suatu negara selain sebagai penjaga malam, juga ikut serta dalam penyelenggaraan ekonomi nasional, sebagai pembagi jasa-jasa, sebagai penengah bagi berbagai kelompok yang bersengketa, dan ikut aktif dalam berbagai bidang kehidupan lainnya. Azhary, *Op.cit.*, hlm. 54.

⁴² E. Utrecht, *Op.cit.*, hlm. 22.

⁴³ Terkait dengan *the rule of law*, A.V. Dicey mengatakan: “*That rule of law, then, which forms a fundamental principle of the constitution, has three meanings, or may be regarded from three different points of view. It means, in the first place, the absolute supremacy or predominance of regular law. . . ; It means again, equality before the law, or the equal subjection of all classes to the ordinary law of the land*

supremasi hukum (*supremacy of law*), persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan konstitusi merupakan konsekuensi dari keberadaan hak-hak individu sebagaimana dipertahankan melalui putusan-putusan pengadilan (*due process of law*).

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

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

- 1) *The rule of law mendahulukan hukum dan ketertiban dalam masyarakat dari pada anarki; dalam pandangan ini konsep the rule of law merupakan suatu pandangan filosofis terhadap masyarakat yang dalam tradisi Barat berkenaan dengan konsep demokrasi;*

administered by the used as a formula for expressing the fact that with us the law of the constitution, the rules wich in foreign countries naturally form part of a constitutione code, are not the source but the consequence or the right of individuals, as defined and enforced by the courts...." A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the law of the Constitution, Tenth Edition* (London: English Language Book Society and Macmillan, 1959), hlm. 202-203.

- 2) *The rule of law menunjukkan suatu doktrin hukum bahwa pemerintahan harus dilaksanakan sesuai dengan hukum; dan*
- 3) *The rule of law menunjukkan suatu kerangka pikir politik yang harus diperinci dalam peraturan hukum, baik hukum substantif maupun hukum acara, misalnya apakah pemerintah mempunyai kekuasaan untuk menahan warga negara tanpa melalui proses peradilan dan mengenai proses misalnya adanya “presumption of innocence.”⁴⁴*

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

- 1) *Constitutionalism (konstitusionalisme);*
- 2) *Law govern the government (hukum yang mengatur pemerintahan);*
- 3) *An independent judiciary (independensi peradilan);*
- 4) *Law must be fairly and consistently applied (hukum harus diterapkan secara jujur dan konsisten);*
- 5) *Law is transparent and accessible to all (hukum transparan dan dapat diakses oleh semua orang);*
- 6) *Application of the law is efficient and timely (penerapan hukum tepat waktu dan tepat guna);*
- 7) *Proferty and economic rights are protected, including contract (hak milik dan hak ekonomi termasuk kontrak dilindungi);*
- 8) *Human and intellectual rights are protected (hak asasi manusia dan hak intelektual dilindungi); dan*
- 9) *Law can be changed by an established process which it self is transparent and accessible to all (hukum dapat diubah sesuai dengan prosedur yang ditetapkan secara transparan dan dapat diakses semua orang).⁴⁵*

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

⁴⁴ Lihat Aminuddin Ilmar, *Op.cit.*, hlm. 60-61.

⁴⁵ I Dewa Gede Atmadja, *Op.cit.*, hlm. 145.

- 1) Adanya proteksi konstitusional;
- 2) Adanya pengadilan yang bebas dan tidak memihak;
- 3) Adanya pemilihan umum yang bebas;
- 4) Adanya kebebasan untuk menyatakan pendapat dan berserikat;
- 5) Adanya tugas oposisi; dan
- 6) Adanya pendidikan civic.⁴⁶


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

“Negara hukum dalam arti sempit (rule of law in narrow sense) adalah negara yang didasarkan pada prinsip bahwa penyelenggaraan pemerintahannya dibatasi oleh hukum tertulis atau undang-undang (seperti di Jerman dinamakan Gesetzstaat, di Belanda disebut Wetstaat, di Indonesia dinamakan Negara Undang-Undang); sedangkan negara hukum dalam arti luas (rule of law in the broad sense) adalah suatu negara yang idealnya menyelenggarakan pemerintahan yang baik dalam dimensi hukum yang adil, ditekankan pada elemen konstitusi dan judicial review (pengujian undang-undang).”⁴⁷

Selanjutnya E. Utrecht membedakan dua macam negara hukum, yaitu negara hukum formal atau negara hukum klasik, dan negara hukum material atau negara hukum modern. Negara hukum formal menyangkut pengertian hukum yang bersifat formal dan sempit, yaitu dalam arti peraturan perundang-undangan terutama. Tugas negara adalah melaksanakan peraturan perundang-undangan tersebut untuk menegakkan ketertiban. Negara hukum material mencakup pengertian yang lebih luas termasuk keadilan di dalamnya. Tugas negara tidak hanya menjaga

⁴⁶ Azhary, *Op.cit.*, hlm. 59.

⁴⁷ *Ibid.*, hlm. 126.



BAB III

PRAKTIK PEMBENTUKAN DAN PENGISIAN MENTERI-MENTERI DALAM UUD YANG PERNAH BERLAKU DAN SEKARANG BERLAKU

Negara sebagai organisasi kekuasaan mempunyai fungsi atau tugas, yaitu fungsi *diplomatic*, fungsi *defencie*, fungsi *financie*, fungsi *justicie* dan fungsi *policie*. Jika dibandingkan dengan keadaan sekarang fungsi-fungsi tersebut hampir sama dengan departemen-departemen.⁴⁸ Departemen dalam sistem ketatanegaraan Indonesia disebut juga kementerian. Kementerian mempunyai fungsi menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan untuk membantu Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan negara.

Keberadaan fungsi-fungsi negara tersebut diperkenalkan pertama kali di Perancis pada abad ke-17, yang kemudian oleh John Locke membagi fungsi negara menjadi tiga yaitu: pertama, fungsi legislatif untuk membentuk undang-undang; kedua, fungsi eksekutif untuk melaksanakan undang-undang dan mengadili; ketiga, fungsi federatif untuk mengurus urusan luar negeri, urusan perang dan damai. Pemikiran Jhon Locke ini pada gilirannya memberikan inspirasi dan mengilhami Montesquieu dengan mengemukakan tiga fungsi negara, yaitu: *Pertama*, fungsi legislatif, sebagai fungsi membentuk undang-undang; *Kedua*, fungsi eksekutif,

⁴⁸ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Op.cit.*, hlm. 221.

sebagai fungsi melaksanakan undang-undang; dan *Ketiga*, fungsi yudikatif, sebagai fungsi mengadili. Montesquieu mengatakan, bahwa fungsi federatif dimasukkan menjadi satu dengan fungsi eksekutif, sedangkan fungsi mengadili dijadikan fungsi yang berdiri sendiri. Ketiga fungsi negara ini dikenal dengan ajaran *Trias Politica*, di mana dalam menjalankan fungsi-fungsi tersebut secara proporsional, diperlukan organ atau badan yang berbeda dan terpisah, yaitu legislatif untuk menjalankan fungsi legislasi, eksekutif untuk menjalankan fungsi pemerintahan, dan yudikatif untuk menjalankan fungsi mengadili.

Kemudian C. van Vollenhoven menambahkan fungsi negara keempat yaitu *politie*, yang bertugas menjaga tata tertib dan mengawasi supaya semua cabang pemerintahan dapat menjalankan fungsinya dengan baik. Dengan demikian, cabang-cabang kekuasaan dalam negara dapat dibagi menjadi empat fungsi atau disebut “catur praja,” yaitu: *Pertama*, fungsi *regeling* (legislatif); *Kedua*, fungsi *bestuur* (eksekutif); *Ketiga*, fungsi *rechtspraak* (yudikatif); dan *Keempat*, fungsi *politie* (polisi).⁴⁹

Oleh karena ajaran *Trias Politica* sulit dilaksanakan dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, dan untuk mengatasi itu, kemudian Goodnow mengatakan, sebenarnya semua aktivitas yang dilakukan oleh penguasa pada dasarnya hanya meliputi dua bidang yang berbeda atau disebut “dwipraja” (*dichotomy*), yaitu: pertama, *policy making*, dan kedua, *policy executing*. *Policy making* adalah kebijaksanaan negara untuk waktu tertentu bagi seluruh masyarakat, sedangkan *policy executing* merupakan kebijaksanaan yang harus dilaksanakan untuk tercapainya *policy making*.⁵⁰ Kedua bidang tugas ini berhubungan erat satu sama lain yang dilaksanakan dalam dua tahap. Tahap pertama, menentukan arah apa yang harus ditempuh oleh negara, dinamakan bidang politik, sedangkan tahap kedua, merupakan pelaksanaan dari kebijaksanaan yang sudah diputuskan dalam bidang politik itu, atau disebut bidang pemerintahan.

⁴⁹ *Ibid.*, hlm. 222-223. Lihat juga E. Utrecht, *Op.cit.*, hlm. 31-32.

⁵⁰ Moh. Kusnardi dan Bintan R. Saragih, *Op.cit.*, hlm. 223.

Untuk melaksanakan fungsi negara dibentuk alat-alat perlengkapan negara, dan alat perlengkapan negara yang paling tua dalam sejarah penyelenggaraan negara adalah lembaga eksekutif yang tercermin dalam diri seorang Raja atau Ratu. Raja menjalankan semua fungsi negara secara mutlak atau absolut, sehingga dikenal dengan sebutan *monarchi absolut*. Dalam menjalankan semua kekuasaan itu Raja atau Ratu dibantu oleh panglima sebagai pimpinan tentara untuk menjaga ketertiban dan menaklukkan negara-negara lain; para pejabat keuangan untuk memimpin pemungutan pajak dari rakyat dan mengatur perekonomian negara; pejabat pengadilan atau hakim-hakim untuk mengadili anggota masyarakat yang melanggar ketertiban atau yang tidak membayar pajak, dan sebagainya. Dalam perkembangannya, para pembantu Raja tersebut kemudian berubah menjadi semacam menteri-menteri, dan ketua dari menteri-menteri ini disebut Perdana Menteri.⁵¹

Menteri-menteri yang dalam sistem ketatanegaraan modern disebut kabinet atau dewan menteri yaitu himpunan orang yang bekerja sebagai pembantu Presiden dalam menjalankan pemerintahan dan pelayanan umum. Pada mulanya kabinet dibentuk sebagai dewan pelayan rahasia ataupun dewan pelaksana perintah Raja dalam menjalankan pemerintahan negara. Di bawah kekuasaan William I dibentuk *The Great Council* untuk membantu Raja menjalankan kekuasaan. Sir Ivor Jennings mengatakan: “*The cabinet has been described as such of Her Majesty’s confidential servant as are of privy council.*” Menurut Jennings, Kabinet Inggris layaknya suatu dewan direktur kerajaan Inggris, termasuk seluruh bagian *commonwealth* yang tidak memiliki pemerintahan sendiri.⁵²

Istilah “kabinet” berasal dari bahasa Perancis “*cabinet*” yang artinya sekelompok ahli yang bekerja sebagai penasihat yang membantu kepentingan Raja.⁵³ Negara yang dianggap pertama sekali menggunakan

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 241.

⁵² Abdul Ghoffar, *Op.cit.*, hlm. 53-54. Negara Australia, Kanada, dan New Zealand merupakan bagian dari *system commonwealth* dengan Inggris sebagai negara induk. *Ibid.*, hlm. 56.

⁵³ Miftah Thoah, *Harian Kompas*, 18 Mei 2016, hlm. 7.

istilah kabinet adalah Perancis pada abad ke-17, yang kemudian diikuti oleh negara Inggris sekitar abad ke-18, di mana Perancis dan Inggris pada saat itu dipimpin *monarchi absolut*. Raja sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan memegang kekuasaan yang tak terbatas. Namun, setelah *monarchi absolut* berubah menjadi *monarchi konstitusional* atau kekuasaan Raja telah dibatasi oleh konstitusi, kedudukan dan tugas penasihat dan pembantu Raja tidak lagi bertanggung jawab kepada Raja, melainkan kepada parlemen.

Pada awalnya, Perancis dan Inggris membentuk kabinetnya bukan kabinet parlementer karena belum ada parlemen, melainkan kabinet eksekutif Raja atau istilah sekarang kabinet presidensial.⁵⁴ Akan tetapi dengan perubahan *monarchi absolut* kepada *monarchi konstitusional*, di mana rakyat mulai berperan dalam pemerintahan, berkembanglah jenis dan macam kabinet menjadi kabinet presidensial dan kabinet parlementer serta kabinet kombinasi antara presidensial dan parlementer. Dengan demikian, dalam mempelajari badan eksekutif di negara-negara demokratis dapat dilihat adanya dua macam eksekutif yaitu menurut sistem parlementer, dan menurut sistem presidensial. Sekalipun demikian, dalam mengadakan pengelompokan ini hendaknya diingat bahwa dalam setiap kelompok terdapat beberapa variasi.⁵⁵ Dalam literatur dinyatakan, Amerika Serikat tidak saja merupakan tanah kelahiran sistem presidensial, tetapi juga contoh ideal karena memenuhi hampir semua kriteria yang ada dalam sistem pemerintahan presidensial.⁵⁶ Sedangkan Negara Inggris dianggap sebagai tempat lahirnya sistem pemerintahan parlementer.⁵⁷


Dalam sistem parlementer dengan *parliamentary executive*, badan eksekutif dan badan legislatif bergantung satu-sama lain. Kabinet sebagai bagian dari badan eksekutif yang bertanggung jawab, diharapkan mencerminkan kekuatan-kekuatan politik dalam badan legislatif yang

⁵⁴ *Ibid.*

⁵⁵ Miriam Budiarjo, *Op.cit.*, hlm. 297.

⁵⁶ Saldi Isra (1), *Op.cit.*, hlm. 31.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 26



BAB IV

PEMBAHASAN DAN ANALISIS EKSISTENSI MENTERI NEGARA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN MENURUT UUD NRI TAHUN 1945

4.1 EKSISTENSI MENTERI NEGARA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN BERDASARKAN UUD NRI TAHUN 1945

Sistem pemerintahan yang tercermin dalam konstitusi atau Undang-Undang Dasar merupakan dasar dan pangkal tolak untuk memahami struktur eksekutif sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan. Dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Negara Republik Indonesia, baik sebelum dan sesudah Perubahan UUD 1945 tidak menyebutkan secara langsung dan tegas sistem pemerintahan yang dianutnya. Penjelasan UUD 1945 hanya menyebutkan pokok-pokok sistem pemerintahan negara Indonesia, yaitu adanya tujuh kunci pokok sistem pemerintahan negara yang meliputi: 1) Indonesia ialah negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*); 2) Sistem konstitusional; 3) Kekuasaan negara yang tertinggi di tangan MPR; 4) Presiden ialah penyelenggara pemerintah negara yang tertinggi di bawahnya MPR; 5) Presiden tidak bertanggung jawab kepada DPR; 6) Menteri Negara ialah pembantu Presiden; 7) Kekuasaan kepala negara tidak tak terbatas.

Sistem pemerintahan negara yang tercantum dalam Penjelasan UUD 1945 tersebut menunjukkan, bahwa sistem pemerintahan itu pada hakikatnya merupakan uraian bagaimana mekanisme pemerintahan negara dijalankan oleh Presiden sebagai penyelenggara tertinggi pemerintah negara. Dengan demikian,⁵⁸ pengertian “sistem pemerintahan” dalam kata-kata sistem pemerintahan negara adalah sistem bekerjanya pemerintah sebagai fungsi yang ada pada Presiden.

Meskipun UUD 1945 tidak menyebutkan secara jelas dan tegas sistem pemerintahan yang dianutnya, akan tetapi dengan mencermati dan memahami berbagai ketentuan UUD 1945 yang mengatur hubungan antar lembaga-lembaga negara, khususnya antara DPR dengan Presiden dan para Menteri Negara tercermin sistem pemerintahan yang dikandung oleh UUD 1945. Secara konstitusional berdasarkan Pasal 4 dan Pasal 17 UUD 1945, terlihat jelas bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial. Menurut ketentuan ini Presiden adalah pemegang kekuasaan pemerintahan, dan dalam menjalankan kekuasaan itu selain dibantu oleh Wakil Presiden juga dibantu oleh Menteri-menteri Negara. Dengan demikian, pembahasan tentang eksistensi Kementerian dan Menteri Negara sebagai pembantu Presiden (di samping Wakil Presiden) tidak dapat dilepaskan dari pembahasan dan analisis terhadap teori maupun praktik pengisian jabatan Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945, baik sebelum maupun sesudah Amandemen UUD 1945

Secara tekstual, UUD 1945 sebagai hukum dasar tertulis yang tertinggi bagi Negara Republik Indonesia, telah mendesain pembantu Presiden dalam dua kelompok, yaitu Wakil Presiden dan Menteri-menteri Negara. Ihwal Wakil Presiden Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 menentukan: “Dalam melakukan kewajibannya, Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden.” Demikian pula dengan pembantu Presiden berikutnya, yang menurut Pasal 17 UUD 1945 merumuskan, Presiden dibantu oleh

⁵⁸ Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia seperti yang terkandung dalam UUD 1945, mencerminkan kehidupan ketatanegaraan yang khas Indonesia. Maria Farida Indrati Soepranto (Yogyakarta: Kanisius, 1998), hlm. 70.

Menteri-menteri Negara yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden untuk memimpin departemen pemerintahan. Ketentuan ini menunjukkan, bahwa keberadaan para Menteri Negara sebagai pembantu Presiden merupakan keharusan yang tidak dapat diabaikan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan.

Walaupun Wakil Presiden dan para Menteri Negara sama-sama pembantu Presiden, namun bagaimana hubungan antara Wakil Presiden dengan Menteri Negara dalam menjalankan pemerintahan tidak ditemukan ketentuan yang mengaturnya. Akan tetapi dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan hubungan Wakil Presiden dengan Menteri Negara adalah bersifat koordinatif di bawah kendali kekuasaan Presiden. Dalam menjalankan kekuasaan politik pemerintahan negara yang menjadi tanggung jawab Presiden, maka secara praktis kedudukan Wakil Presiden juga menjadi bagian yang melekat dengan kewajiban konstitusional yang diemban oleh Presiden. Ini berarti, bahwa dalam menjalankan politik pemerintahan posisi konstitusional Wakil Presiden yang merupakan calon pengganti Presiden (Pasal 8 ayat (1) UUD 1945) jelas berbeda dibandingkan dengan keberadaan para Menteri Negara.

Selain berdasarkan kekuasaan pemerintahan, perbedaan posisi Wakil Presiden dengan Menteri Negara dapat ditelusuri dari proses pengisian kedua jabatan itu. Sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) dan Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945,⁵⁹ pencalonan dan pemilihan Wakil Presiden satu paket dengan pencalonan dan pemilihan Presiden. Artinya, pengisian jabatan Wakil Presiden adalah hasil pilihan rakyat melalui pemilihan langsung.⁶⁰ Kedudukan Wakil Presiden dalam tataran

⁵⁹ Pasal 6 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: "Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara, serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden." Sedangkan Pasal 6A ayat (1) UUD NRI Tahun 1945 berbunyi: "Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat."

⁶⁰ Menurut Miftah Thoha, Pemilihan langsung Presiden dan Wakil Presiden tidaklah semata-mata memperkuat kedudukannya sebagai kepala pemerintahan presidensial, akan tetapi justru pemerintahan presidensial yang kuat adalah kekuasaan partai politik terutama yang mempunyai

pemerintahan yang demokratis, dia dipilih rakyat bersama-sama dengan Presiden. Hal ini membuat kedudukan Wakil Presiden sama-sama kuat dengan Presiden apalagi pasangan ini bisa dari kumpulan partai atau dua partai politik yang berbeda, atau bisa juga dari satu partai politik yang sama. Jika Presiden dan Wakil Presiden berasal dari dua partai yang berbeda, maka secara hipotetis dapat terjadi perbedaan pandangan dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan selama masa jabatan lima tahun.

Berbeda dengan Wakil Presiden, merujuk pada Pasal 17 ayat (2) UUD NRI Tahun 1945, Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Bahkan ketentuan ini menurut Jimly Asshiddiqie merupakan penegasan bahwa UUD 1945 menganut sistem pemerintahan presidensial.⁶¹ Secara teoritis kekuasaan Presiden yang sangat besar dalam memilih, mengangkat dan memberhentikan Menteri-menterinya tidak secara otomatis besar pula ketika Presiden melakukan pembentukan, pengubahan dan pembubaran Kementerian Negara. Dalam hal pembentukan, pengubahan dan pembubaran Kementerian, kekuasaan Presiden diatur oleh undang-undang. Dengan demikian, hak prerogatif Presiden hanya mengangkat dan memberhentikan person para Menteri, bukan dalam membentuk, mengubah dan membubarkan Kementerian Negara. Pembentukan Kementerian Negara dengan pengangkatan Menteri Negara merupakan dua hal yang berbeda.

Konsekuensi dari proses pengisian yang berbeda antara Wakil Presiden dengan para Menteri Negara, maka masa jabatan Wakil Presiden adalah

suara mayoritas di Dewan. Hal seperti ini banyak pengamat mengatakan sistem pemerintahan kita ini sebagai “semi presidensial dan semi parlementer.” Miftah Thoha (5), *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi* (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 5.

⁶¹ Jimly Asshiddiqie (10), *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat* (Jakarta: Pusat Studi HTN-Fakultas Hukum UI, 2002), hlm. 20. Dalam sistem presidensial Indonesia, kepala negara adalah sekaligus menjadi kepala pemerintahan. Kepala negara adalah ibarat “*embodies of spirit nation*” yang berarti dalam kebijakannya termasuk tindakan, kepala negara adalah personifikasi rakyat yang diwakilinya sekaligus simbol persatuan bangsa. Oleh karena itu, kepala negara berusaha untuk menjadi badan yang mewakili kepentingan rakyatnya. Sebagai kepala negara, Presiden adalah simbol dari negara, sejarah, kebebasan dan kekuatannya. Presiden sebagai kepala negara harus selalu memerankan fungsinya dalam setiap saat, dia merepresentasikan kepada dunia internasional dan kepada seluruh rakyatnya. Nurliah Nurdin, *Op.cit.*, hlm. 100.

sama dengan masa jabatan Presiden yang secara eksplisit dalam konstitusi ditentukan lima tahun, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 UUD Tahun 1945. Artinya, dengan menggunakan logika masa jabatan tetap (*fixed term*), kecuali terbukti melanggar Pasal 7A dan diberhentikan sesuai proses Pasal 7B UUD NRI Tahun 1945, Wakil Presiden tidak akan diberhentikan di tengah masa jabatan. Sementara Menteri setiap saat dapat diberhentikan oleh Presiden. Posisi lain Wakil Presiden untuk membedakannya dengan Menteri Negara yaitu Wakil Presiden dapat menggantikan Presiden jika Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat menjalankan kewajibannya sebagai Presiden, diatur dalam Pasal 8 ayat (1) UUD NRI Tahun 1945.

Selain atas dasar ketentuan konstitusional mengenai eksistensi Menteri-menteri Negara, di dalam Penjelasan UUD 1945 pada sub judul “Menteri-menteri Negara bukan pegawai tinggi biasa,” juga ditegaskan kedudukan dan fungsi para Menteri Negara. Pada bagian sebelumnya telah disebutkan, bahwa apabila ketentuan Pasal 17 dan Penjelasan UUD 1945 mengenai Menteri-menteri Negara dirumuskan, maka ditemukan beberapa indikator, yaitu: 1) Menteri-menteri Negara bukanlah pegawai tinggi biasa. 2) Kedudukan Menteri Negara tergantung dari pada Presiden. 3) Para Menteri Negara menjalankan kekuasaan pemerintah (*pouvoir executif*) dalam praktik di bawah pimpinan Presiden. 4) Menteri Negara adalah pemimpin Departemen Pemerintahan. 5) Menteri Negara mempunyai pengaruh besar terhadap Presiden dalam menentukan politik negara. 6) Para Menteri Negara adalah Pemimpin-pemimpin Negara.

Dalam pada itu apabila ditinjau lebih lanjut ketentuan-ketentuan di atas, ternyata UUD 1945 belum memberikan kejelasan mengenai makna indikator-indikator tersebut. Karena itu, perlu dicari apa arti atau makna yang terkandung di dalamnya. Sebagaimana disebutkan “Menteri negara bukan pegawai tinggi biasa.” Apa makna pernyataan ini? Apakah pegawai dalam pengertian yang terdapat dalam undang-undang kepegawaian? Kalau bukan pegawai menurut undang-undang kepegawaian berarti adalah pejabat negara atau pejabat politik. Bila hal ini yang dimaksudkan maka

masalahnya, sejauh mana UUD 1945 memahamkan Menteri adalah jabatan politik dengan segala akibat hukumnya.

Pegawai pada hakikatnya adalah unsur manusia bagi suatu organisasi yang sekaligus juga menjadi sumber daya bagi organisasi itu. Karena adanya unsur sumber daya manusia inilah menyebabkan suatu organisasi disebut sebagai organisasi hidup (*living organism*). Organisasi pemerintahan dalam konteks kenegaraan disebutkan aparatur pemerintah, yaitu orang-orang yang menduduki jabatan dalam kelembagaan pemerintahan atau badan eksekutif. Oleh karena setiap jabatan dalam organisasi pemerintahan harus diduduki oleh pejabat maka masalahnya, bagaimana cara pengisian jabatan-jabatan itu dengan pejabat. Dalam hubungan ini Logemann mengatakan: Lingkungan kerja yang merupakan jabatan, harus ditempati oleh seorang manusia; pribadi, yang merupakan jabatan, harus diwakili oleh seorang manusia; Inilah pemangku jabatan. Untuk menunjuk pemangku jabatan dapat dilakukan antara lain melalui pengangkatan dan pemilihan,⁶²

Berdasarkan pemahaman di atas dapat dikatakan bahwa, jabatan dalam organisasi pemerintahan harus diduduki oleh pejabat yang disebut pemangku jabatan. Jabatan merupakan personifikasi hak dan kewajiban dalam struktur organisasi pemerintahan. Agar dapat berjalan atau menjadi konkret dan bermanfaat, maka memerlukan suatu perwakilan. Adapun yang menjalankan perwakilan itu adalah pejabat. Jabatan sebagai suatu lingkungan pekerjaan tetap yang dilakukan untuk kepentingan negara, sehingga jabatan yang dimaksudkan dalam hal ini adalah jabatan negara. Untuk melengkapinya dapat dilakukan antara lain dengan pengangkatan atau pemilihan.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 (UU No. 5 Tahun 2014) tentang Aparatur Sipil Negara (ASN) sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 43 Tahun

⁶² J.H.A. Logemann, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*; Terjemahan Makkatutu dan Pangkarego (Jakarta: Ichtiar Baru-Van Hoeve, Tanpa Tahun), hlm. 129-130.

1999 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian, hanya menyebutkan istilah “pejabat negara,” sedangkan pernyataan “bukan pegawai tinggi biasa” dan “pemimpin-pemimpin negara” tidak ditemukan. Karena itu timbul pertanyaan, apakah “pejabat negara” mengandung pengertian yang sama dengan “bukan pegawai tinggi biasa” dan “pemimpin-pemimpin negara”?

Untuk menjawab permasalahan tersebut Buchari Zainun memberi penafsiran, bahwa pegawai tinggi biasa adalah pejabat negeri atau pegawai Republik Indonesia yang bersifat karier, sedangkan pemimpin-pemimpin negara adalah pejabat politis atau itulah yang dimaksud dengan pejabat negara.⁶³ Menurut Frederick C. Mosher, ditinjau dari segi sistem kepegawaian negara terdapat setidaknya empat bidang atau tipe pokok sistem kepegawaian. Salah satu dari tipe pokok tersebut adalah sistem pengangkatan politik yaitu: eksekutif politik. Eksekutif politik adalah para pejabat negara pada suatu instansi dengan masa jabatan yang dibatasi. Eksekutif politik memiliki kekuasaan membuat kebijakan dan berada di luar sistem kepegawaian negara.⁶⁴

Pemahaman tersebut menjelaskan, bahwa pegawai tinggi biasa adalah pejabat negeri yang bersifat karier, sedangkan pemimpin-pemimpin negara adalah pejabat politis atau pejabat negara. Sehubungan dengan itu dan apabila dihubungkan dengan UU No. 5 tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (ASN), ditemukan istilah “pejabat negara.” Dalam Pasal 121 UU No. 5 Tahun 2014 ditegaskan, “Pegawai ASN dapat menjadi pejabat negara.”⁶⁵ Pegawai ASN merupakan pegawai negeri sipil dan pegawai

⁶³ Buchari Zainun, *Administrasi dan Manajemen Kepegawaian Pemerintah Negara Indonesia* (Jakarta: Haji Masagung, 1990), hlm. 75.

⁶⁴ Selain sistem pengangkatan politik juga dikenal sistem kepegawaian negara yang lain yaitu, sistem karier profesional, dan sistem kolektif. Frederick C. Mosher Dalam Nicholas Henry, *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Kenegaraan* (Jakarta: Rajawali, 1988), hlm. 287.

⁶⁵ Dalam Pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 2014 disebutkan, Pegawai ASN adalah pegawai negeri sipil dan pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian dan disertai tugas dalam suatu jabatan pemerintahan atau disertai tugas negara lainnya dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan. Kemudian dalam Pasal 1 angka 3 disebutkan, bahwa Pegawai Negeri Sipil (PNS) adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, diangkat sebagai Pegawai ASN secara tetap oleh pejabat pembina kepegawaian

pemerintah dengan perjanjian kerja yang diangkat oleh pejabat pembina kepegawaian. Adapun yang dimaksud dengan pejabat pembina kepegawaian adalah pejabat yang mempunyai kewenangan menetapkan pengangkatan, pemindahan, dan pemberhentian Pegawai ASN dan pembina manajemen ASN di instansi pemerintah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁶⁶

Apabila dilihat secara normatif mengenai pejabat negara, maka dalam Pasal 122 UU No. 5 Tahun 2014 disebutkan, bahwa salah satu pejabat negara adalah Menteri dan jabatan setingkat menteri.⁶⁷ Dalam kaitan ini Buchari Zainun menafsirkan sebagai berikut:

“Bilamana Menteri sebagai salah satu pejabat negara dikatakan bukan pegawai tinggi biasa dan adalah pemimpin-pemimpin negara,

untuk menduduki jabatan pemerintahan; sedangkan yang dimaksud dengan Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK) menurut Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 2014 adalah warga negara Indonesia yang memenuhi syarat tertentu, yang diangkat berdasarkan perjanjian kerja untuk jangka waktu tertentu dalam rangka melaksanakan tugas pemerintahan. Adapun perbedaan antara pegawai negeri sipil dengan pejabat negara adalah: 1) Pengangkatan pejabat negara merupakan kekuasaan pihak negara, sedangkan PNS adalah hasil dari penunjukan oleh pemerintah; 2) Pejabat negara memiliki masa tugas yang dibatasi oleh periode tertentu, sedangkan PNS bekerja terus sampai pensiun; 3) Pejabat negara belum tentu aparat eksekutif, sedangkan PNS adalah aparat eksekutif yang kedudukannya selalu dikaitkan dengan pangkat. Meskipun demikian, pada kenyataannya di Indonesia perbedaan antara Pejabat dengan PNS secara teoritis tersebut tidak sepenuhnya berlaku, karena: 1) Ada pejabat yang diangkat bukan dari hasil pemilihan tetapi diangkat berdasarkan hak prerogatif Presiden, seperti pengangkatan para Menteri; 2) Ada pejabat negara yang diangkat seterusnya sampai pensiun, tidak dibatasi oleh periode tertentu, seperti para hakim; 3) Ada pejabat yang diangkat oleh kepala negara atas usul DPR seperti para Hakim Agung, Gubernur Bank Indonesia, dan sebagainya; 4) Ada pejabat yang diangkat atas dasar atau hasil pemilihan, yang kemudian ditetapkan oleh Presiden atau yang mewakilinya, seperti kepala daerah, yaitu Gubernur, Bupati dan Wali Kota. Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas Harahap, *Hukum Kepegawaian* (Yogyakarta: UII Press, 2018), hlm. 21.

⁶⁶ Lihat Pasal 1 angka 14 UU No. 5 Tahun 2014.

⁶⁷ Berdasarkan ketentuan Pasal 122 UU No. 5 Tahun 2014, yang dimaksud dengan pejabat negara yaitu: a. Presiden dan Wakil Presiden; b. Ketua, wakil ketua, dan anggota MPR; c. Ketua, wakil ketua, dan anggota DPR; d. Ketua, wakil ketua, dan anggota DPD; e. Ketua, wakil ketua, ketua muda dan Hakim Agung pada Mahkamah Agung serta ketua, wakil ketua dan hakim pada semua badan peradilan kecuali hakim *ad hoc*; f. Ketua, wakil ketua, dan anggota Mahkamah Konstitusi; g. Ketua, wakil ketua, dan anggota BPK; h. Ketua, wakil ketua, dan anggota Komisi Yudisial; i. Ketua dan wakil ketua Komisi Pemberantasan Korupsi; j. Menteri dan jabatan setingkat menteri; k. Kepala perwakilan Republik Indonesia di luar negeri yang berkedudukan sebagai Duta Besar Luar Biasa dan Berkuasa Penuh; l. Gubernur/Wakil Gubernur; m. Bupati/Wakil Bupati dan Wali Kota/Wakil Wali Kota; dan n. Pejabat negara lainnya yang ditentukan oleh undang-undang.

maka secara logis dan analogis dapat pula dikatakan bahwa semua pejabat negara tentunya juga sama seperti kedudukan menteri-menteri negara tersebut yaitu bukan pegawai tinggi biasa dan adalah pemimpin-pemimpin negara.”⁶⁸

Jika ditelusuri proses penetapan Pasal 17 UUD 1945 dalam Sidang BPUPK, maka dapat dikemukakan pandangan Supomo yang menyatakan antara lain:

“.... Jadi Menteri hanya pembantu dari pada kepala negara, akan tetapi dalam praktik negara, jadi dalam dinamika penyelenggaraan negara, kita terutama harus melihat juga bagaimana nanti jalannya, akan tetapi kita harus percaya kepada kebijaksanaan kepala negara dan juga kepada pembantu-pembantunya yang bukan pembantu biasa, akan tetapi tentu orang-orang sangat terkemuka juga, ahli negara yang bukan saja mengingat publieke opinie, perasaan-perasaan umum dalam Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi mengerti juga perasaan umum di dalam negara mereka umumnya. Sudah tentu orang-orang yang menjadi staatsman, menjadi pegawai negara yang begitu tinggi, harus mempunyai perasaan tanggung jawab, bukan saja kepada diri-sendiri akan tetapi kepada umum.”⁶⁹

Dari pandangan tersebut tercermin, bahwa Menteri-menteri bukan pegawai tinggi biasa dan adalah pemimpin-pemimpin negara merupakan pejabat negara. Menteri sebagai pejabat negara terkait aspek negarawan dan aspek politik. Dengan kata lain, dalam diri seorang Menteri terdapat aspek negarawan dan aspek politik. Padmo Wahjono menyatakan, Menteri bukan pegawai tinggi biasa artinya Menteri harus memimpin Departemen, Menteri terutama menjalankan kekuasaan pemerintah.⁷⁰ Artinya, Menteri bukan pegawai tinggi biasa dan adalah pemimpin-pemimpin negara merupakan pejabat negara yang diangkat dan diberi kepercayaan oleh

⁶⁸ Buchari Zainun, *Op.cit.*, hlm. 75.

⁶⁹ Supomo Dalam Buku Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan UUD 1945 Jilid I* (Jakarta: Yayasan Prapanca, 1959), hlm. 362.

⁷⁰ Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1982), hlm. 23.



BAB V

PENUTUP

5.1 KESIMPULAN

- 1) Secara teoritis konstitusional eksistensi Menteri Negara dalam setiap sistem pemerintahan presidensial merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh Presiden. Demikian pula dalam sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 baik sebelum maupun sesudah amandemen, keberadaan Menteri merupakan bagian mutlak dari kekuasaan Presiden. Meskipun pengaturan Menteri Negara secara tersendiri dan terpisah dari kekuasaan Presiden, bukan berarti keduanya dapat dipisahkan. Adanya ketentuan seperti itu pada dasarnya disebabkan karena kedudukan dan peranan Menteri yang sangat penting dan strategis dalam menjalankan pemerintahan. Hal ini tercermin dalam Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945, yang kemudian diatur melalui UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, yang tidak hanya mengatur posisi dan peranan Menteri sebagai pembantu Presiden, tetapi juga mengatur mengenai pembentukan, pengubahan dan pembubaran Kementerian. Dalam undang-undang ini jumlah Kementerian sudah ditentukan secara limitatif. Sebelumnya, dalam praktik selama ini, jumlah Kementerian hampir selalu berbeda-beda dan bertambah dalam setiap Kabinet. Setiap anggota Kabinet masing-masing membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, yaitu urusan pemerintahan yang nomenklatur dan ruang lingkungnya

disebutkan dalam UUD NRI Tahun 1945, serta urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program kerja. Dengan demikian, eksistensi Menteri Negara sebagai pembantu Presiden untuk memimpin kementerian sesuai dengan bidang tugasnya, merupakan keharusan yang tidak dapat diabaikan atau ditiadakan dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

- 2) Dalam konstruksi UUD NRI Tahun 1945, eksistensi Menteri Negara merupakan organ konstitusi yang melekat pada kekuasaan Presiden dalam menjalankan pemerintahan. Dalam praktik, para Menteri itulah pada dasarnya yang merupakan pimpinan pemerintahan dalam arti yang sebenarnya. Para Menteri mempunyai peran utama yaitu sebagai pembantu Presiden, sebagai kepala Departemen atau koordinator Departemen atau urusan pemerintahan, sebagai anggota Kabinet, dan sebagai tokoh masyarakat. Dilihat dari makna hakiki ketentuan Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 dan dari aspek sistem pemerintahan presidensial, bahwa memilih, mengangkat dan memberhentikan para Menteri merupakan hak prerogatif Presiden. Berbeda halnya ketika Presiden melakukan pembentukan, pengubahan dan pembubaran Kementerian, kekuasaan Presiden diatur dalam UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Maksudnya, meskipun mengenai orangnya merupakan kewenangan mutlak Presiden, tetapi mengenai struktur organisasinya harus berpedoman pada undang-undang. Jadi, pembentukan Kementerian dan pengangkatan Menteri merupakan dua hal yang berbeda. Artinya, secara teoritis kekuasaan Presiden yang sangat besar dalam membentuk Kabinet tidak secara otomatis besar pula ketika Presiden melakukan pembentukan, pengubahan dan pembubaran Kementerian. Membentuk Kabinet sepenuhnya berada di bawah kekuasaan Presiden. Namun, realitas politik multi partai menyulitkan hal itu dan bentangan fakta bergabung atau

berkoalisinya beberapa partai politik pendukung Presiden, hak prerogatif yang dimaksud tidak sepenuhnya dapat dilaksanakan secara utuh oleh Presiden. Pembentukan Kabinet cenderung dipengaruhi kuatnya intervensi partai politik pendukung Presiden di DPR, dari pada faktor kompetensi dan profesionalisme. Demikian pula jika terjadi pengubahan Kementerian sebagai akibat pemisahan atau penggabungan Kementerian, Presiden diharuskan untuk meminta pertimbangan DPR. Perihal mengenai pembubaran Kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keuangan, dan keamanan harus dilakukan dengan persetujuan DPR. Sedangkan keberadaan Kementerian Luar Negeri, Kementerian Dalam Negeri, dan Kementerian Pertahanan, yang diamanatkan melalui UUD NRI Tahun 1945 tidak dapat diubah atau dibubarkan oleh Presiden.

- 3) Kerangka konstitusional eksistensi Menteri Negara terletak pada Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 dan UU No. 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Mengingat praktik pembentukan Kabinet selama ini belum menemukan format yang ideal, maka penataan Kementerian perlu dilakukan. Penataan tersebut diarahkan untuk memperkuat Kabinet Presidensial yang bersifat *Zaken Kabinet*, yang susunannya tidak didasarkan pada imbalan kekuatan partai-partai politik. *Zaken Kabinet* atau Kabinet kerja adalah model ideal yang harus dibangun untuk merealisasikan visi, misi dan program kerja pemerintah sesuai dengan masa jabatan Presiden. *Zaken Kabinet* sebagai Kabinet ahli adalah Menteri yang dipilih harus memiliki integritas, kapabilitas dan akseptabilitas. Walaupun demikian, bukan berarti orang-orang yang berada dalam partai politik tidak diperkenankan menduduki jabatan Menteri. Berpolitik pada hakikatnya merupakan upaya mendapatkan kekuasaan, dan salah satu fungsi partai politik adalah rekrutmen politik (*political recruitmen*). Namun, yang paling utama dan terpenting adalah bagaimana memastikan para

ahli dan profesional dari kalangan partai politik itu mengubah seluruh kepentingan politiknya begitu dipercaya masuk Kabinet. Mereka harus mengutamakan tugas pemerintahan yang dipimpin oleh Presiden sebagai representasi kepentingan rakyat. Oleh karena itu, Menteri yang berasal dari partai politik jangan melakukan kesetiaan ganda, yaitu kesetiaan yang tidak hanya kepada Presiden, tetapi juga diwajibkan setia kepada pimpinan partai politik. Jika sudah terpilih menjadi Menteri seharusnya tidak lagi menjabat struktural dalam partai politik.

5.2 SARAN

- 1) Secara konstitusional menurut Pasal 17 UUD NRI Tahun 1945 bahwa pembentukan Kabinet merupakan hak prerogatif Presiden. Namun, dalam rangka transparansi pengangkatan Menteri melalui konvensi ketatanegaraan, DPR dapat diikutsertakan untuk memperoleh masukan mengenai kemampuan dan integritas calon Menteri. Praktik seperti ini dapat dilakukan dengan cara konsultasi atau dengar pendapat (*public hearing*) dengan DPR, yang terutama ditujukan kepada calon Menhan, Menlu dan Mendagri, karena menurut ketentuan Pasal 8 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 bahwa ketiga jabatan Menteri tersebut secara bersamaan menjadi pemangku atau pelaksana tugas kepresidenan, jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya. DPR dalam hal ini bukan menunjuk atau menentukan Menteri, tetapi pendapatnya perlu dipertimbangkan oleh Presiden untuk mendapatkan pemimpin-pemimpi negara yang terbaik dari bangsanya. Hanya yang terbaik dari bangsanya yang diharapkan mampu menjadi pemimpin negara dengan baik dan benar. Praktik semacam ini juga merupakan upaya untuk mendapatkan dukungan rakyat dan memperbesar orientasi politik kerakyatan dari Menteri yang bersangkutan.

- 2) Berdasarkan ketentuan Pasal 6 A ayat (2) UUD NRI Tahun 1945 bahwa pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh parpol atau gabungan parpol peserta pemilu. Melihat ketentuan ini tampaknya konstitusi menghendaki adanya koalisi parpol. Demikian pula dalam praktik selama ini koalisi sudah menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam pembentukan Kabinet. Pada hal di pihak lain, adanya keinginan yang kuat untuk membatasi jumlah Menteri yang berasal dari parpol. Sehubungan dengan itu, hak prerogatif Presiden harus dimaknai secara mutlak pada kriteria atau kualifikasi Menteri. Walaupun kepada parpol diberi kesempatan untuk menawarkan kader-kadernya yang ahli dan profesional menduduki jabatan Menteri, namun kriteria itulah yang harus menjadi ukuran pemilihan maupun evaluasi Menteri oleh Presiden.
- 3) Sesuai dengan prinsip efektivitas, efisiensi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan, maka perlu ditinjau kembali eksistensi Menteri Sekretaris Negara dan Menteri Sekretaris Kabinet, yang seolah-olah menunjukkan dua institusi yang berbeda sebagai perwujudan kedudukan Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Dalam UUD NRI Tahun 1945 kekuasaan kepala negara dan kepala pemerintahan melekat dalam jabatan Presiden, kekuasaan itu bersifat dwi tunggal, artinya dua kekuasaan melekat dalam satu jabatan. Oleh karena itu, pemisahan kekuasaan Presiden dalam struktur kelembagaan yang berbeda Sekretaris Negara dan Sekretaris Kabinet, sesungguhnya tidaklah sesuai dengan hakikat dan struktur kekuasaan Presiden dalam UUD NRI Tahun 1945. Jadi, sebutan Sekretaris Negara dan Sekretaris Kabinet sebagai lembaga negara kurang tepat, sebaiknya secara struktural terintegrasi dan dipimpin oleh seorang Menteri Sekretaris Negara yang juga merangkap sebagai Sekretaris Kabinet.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Abdilla Fauzi Achmad, *Tata Kelola Bernegara Dalam Perspektif Politik*, Jakarta, Golden Terayon Press, 2012.
- Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 Dengan Delapan Negara Maju*, Jakarta, Kencana, 2009.
- Abdurachman Surjomihardjo dan J.R. Chaniago (Penyunting), *Pemerintah Darurat Republik Indonesia (PDRI) Dikaji Ulang*, Jakarta, Masyarakat Sejarah Indonesia, 1990.
- Abu Daud Busroh dan H. Abubakar Busroh, *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Jakarta, Chalia Indonesia, 1985.
- Achmad Ali dan Wiwie Heryani, *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Jakarta, Kencana, 2012.
- Achmad Sanusi, *Perkembangan Sistem Pemerintahan Negara Republik Indonesia 1945-1958*, Bandung, Universitas, 1958.
- Adies Kadir, *Menjaga Moral Pejabat Publik, Peranan Lembaga Etik Dalam Lingkaran Kekuasaan*, Jakarta, Semesta Merdeka Utama, 2018.
- Adnan Buyung Nasution, *Aspirasi Pemerintahan Konstitusional di Indonesia Studi Sosio-Legal Atas Konstituante 1956-1959*, Jakarta, Pustaka Utama Grafiti, 1995.
- Agun Gunandjar Sudarsa, *19 Kementerian Negara Sebuah Pemikiran*, Jakarta, Gagas Bisnis, 2014.
- Agus Dwiyanto (Editor), *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2006.

- , *Reformasi Birokrasi Kontekstual*, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2016
- Agus Riwanto, *Hukum Partai Politik Dan Hukum Pemilu di Indonesia*, Yogyakarta, Thafa Media, 2016.
- A.Hoogerwerf, *Ilmu Pemerintahan*, Jakarta, Erlangga, 1983.
- Al Rasjid Harun, *Hubungan Antara Presiden dan Majelis Permusyawaratan Rakyat*, Jakarta, Ichtiar, 1996.
- A. Mukthie Fadjar, *Menuju Negara Bermartabat, Independensi, Etika Pejabat Publik Dan Hukum Berkeadilan*, Malang, Intrans Publishing, 2018.
- Anwar, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Malang, Setara Press, 2015.
- Aulia Rachman, *Sistem Pemerintahan Presidential Sebelum Dan Sesudah Perubahan UUD 1945 Studi Ilmiah tentang Tipe Rezim, Institusi Dan Konstitusi, Limited Edition*, Jakarta, Verbun Publishing, 2009.
- Azhary, *Negara Hukum Indonesia, Analisis Yuridis Normatif Unsur-Unsurnya*, Jakarta, UI-Press, 1995.
- Bagir Manan, *Konvensi Ketatanegaraan*, Bandung, Armico, 1987.
- , *Pertumbuhan Dan Perkembangan Suatu Konstitusi Negara*, Bandung, Mandar Maju, 1995.
- , *Lembaga Kepresidenan*, Yogyakarta, Pusat Studi Hukum Universitas Islam Indonesia, 1990.
- , *Perkembangan UUD 1945*, Yogyakarta, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2004.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Beberapa Masalah Hukum Tatanegara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1983.
- Baharoeddin. Z, *Menyongsong Lahirnya Undang-Undang Dasar Baru Dengan Konstitusi Tujuh Negara Sebagai Bahan Perbandingan*, Jakarta, Tintamas, 1957.

- Baskara T. Wardaya, SJ, *Membongkar Supersemar*, Yogyakarta, Galang Press, 2009.
- Beddy Iriawan Maksudi, *Sistem Politik Indonesia Pemahaman Secara Teoritik Dan Empirik*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2012.
- Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia, Upaya Pengembangan Ilmu Hukum Sistematis Yang Responsif Terhadap Perubahan Masyarakat*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2013.
- Bintan R. Saragih, *Sistem Pemerintahan Dan Lembaga Perwakilan di Indonesia*, Jakarta, Printis Press, 1985.
- , *Perubahan, Penggantian Dan Penetapan UUD di Indonesia*, Bandung, C.V. Utomo, 2006.
- , *Politik Hukum*, Bandung, C.V. Utomo, 2006.
- , *Percikan Pemikiran Hukum Ketatanegaraan, Dan Kebijakan Publik*, Jakarta, Wildan Akademika dan Universitas Esakti Press, 2010.
- Boy Nurdin, *Kedudukan Dan Fungsi Hakim Dalam Penegakan Hukum di Indonesia*, Bandung, Alumni, 2012.
- Brian Thompson, *Textbook on Constitutional and Administrative Law*, London, Blackstone Press Ltd., 1997.
- Buchari Zainun, *Administrasi dan Manajemen Kepegawaian Pemerintah Negara Indonesia*, Jakarta, Haji Masagung, 1990.
- , *Administrasi dan Manajemen Pemerintah Negara Indonesia Menurut UUD 1945 Dan Perubahannya*, Jakarta, Gunung Agung, 2000.
- , *Administrasi Manajemen Pemerintahan Negara Indonesia Menurut UUD 1945*, Jakarta, Haji Masagung, 1990.
- Budiman NPD Sinaga, *Hukum Tata Negara Perubahan UUD*, Jakarta, PT Tatanusa, 2009.

- Daftar Susunan Pemerintah Republik Indonesia*, Departemen Penerangan Republik Indonesia, 1970.
- Dahlan Taib, Dkk, *Teori Dan Hukum Konstitusi*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006.
- Daniel S. Lev, *Hukum Dan Politik di Indonesia Kesenambungan Dan Perubahan*, Jakarta, LP3ES, 1990.
- David Beetham dan Kevin Boyle, *Demokrasi 80 Tanya Jawab*, Yogyakarta, Kanisius, 2000.
- Denny Indrayana, *Negara Antara Ada Dan Tiada Reformasi Hukum Ketatanegaraan*, Jakarta, PT. Kompas Media Nusantara, 2008.
- Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multi Partai di Indonesia, Upaya Mencari Format Demokrasi Yang Stabil Dan Dinamis Dalam Konteks Indonesia*, Bandung, Al-Mizan, 2014.
- Efriza, *Kekuasaan Politik Perkembangan Konsep, Analisis Dan Kritik*, Malang, Intrans Publishing, 2016.
- E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Jakarta: Ichtiar, 1964.
- Finer, Herman, *The Major Government of Modern Europe*, New York, Harper & Row Publishers, 1962.
- Firdaus, *Constitutional Engeneering Desain Stabilitas Pemerintahan Demokrasi Dan Sistem Kepartaian*, Bandung, Yrama Widya, 2015.
- Fitra Arsil, *Teori Sistem Pemerintahan Pergeseran Konsep Dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan Di Berbagai Negara*, Depok, Rajawali Press, 2017.
- Gamal Komandoko, *Buku Serba Tahu, Ensiklopedia Pengetahuan Umum Indonesia Dan Dunia*, Yogyakarta, Pustaka Widyatama, 2008.
- Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2011.

- , *Mengawal Konstitusionalisme*, Jakarta, Konstitusi Press, 2016.
- Hamka Hendra Noer, *Ketidaknetralan Birokrasi Indonesia Studi Zaman Orde Baru Sampai Orde Reformasi*, Jakarta, Gramedia, 2014.
- Haris Munandar (Penyunting), *Pembangunan Politik Situasi Global, Dan Hak Asasi di Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1994.
- Hendarmin Ranadireksa, *Bedah Konstitusi Lewat Gambar Dinamika Konstitusi Indonesia (Edisi Ke-3)*, Bandung, Fokusmedia, 2016.
- H.F. Abraham Amos. *Sistem Ketatanegaraan Indonesia (Dari Orla, Orba Sampai Reformasi) Telaah Sosiologis Yuridis Dan Yuridis Pragmatis Krisis Jati Diri Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2007.
- H. Faried Ali dan Hj. Nurlina Muhidin, *Hukum Tata Pemerintahan Heteronom Dan otonomi*, Bandung, Refika Aditama, 2012.
- H. Imam Soebechi, *Judicial Review Perda Pajak Dan Retribusi Daerah*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012.
- Hotman P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, Jakarta, Erlangga, 2010.
- , *Ilmu Politik Hukum Sebagai Suatu Cabang Ilmu Pengetahuan*, Jakarta, Erlangga, 2017.
- Hufron, *Pemberhentian Presiden di Indonesia Antara Teori dan Praktik*, Yogyakarta, Laksbang Presindo, 2018.
- H. Inul Kencana, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 2011.
- , *Ilmu Pemerintahan (Edisi Revisi Kedua)*, Bandung, Mandar Maju, 2013.
- Ichlasul Amal, *Teori-Teori Mutakhir Parta Politik*, Yogyakarta, Tiara Wacana, 1988.

- I Dewa Gede Atmadja, *Teori Konstitusi Dan Konsep Negara Hukum*, Malang, Setara Press, 2015.
- I Gede Yusa Dkk, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD NRI 1945*, Malang, Setara Press, 2016.
- I Made Pasek Diantha, *Tiga Tipe Pokok Sistem Pemerintahan Dalam Demokrasi Modern*, Bandung, Abardin, 1990.
- Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Jakarta, Aksara Baru, 1978.
- , *Mekanisme Demokrasi Pancasila*, Jakarta, Aksara Baru, 1987.
- , *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Jakarta, Aksara Baru, 1983.
- Jazim Hamidi dan Mustapa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Bandung, Alumni, 2010.
- Jerome Samuel dan Sidney Peyroles (Penyunting), *Dua Abad Perkembangan Undang-Undang Dasar Perancis*, Yogyakarta, Duta Wacana University Press, 1990.
- J.R, Sunaryo, *Membatasi Kekuasaan Telaah Mengenai Jiwa Undang-Undang Montesquieu*, Jakarta, Gramedia, 1993.
- Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi Dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Jakarta, Ichtiar Baru Van Hoeve, 1994.
- , *Konsolidasi Naskah UUD 1945 Setelah Perubahan Keempat*, Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2002.
- , *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945*, Yogyakarta, FH. UII Press, 2005.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid I*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, 2006.

- , *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Jakarta, Konstitusi Press, 2006.
- , *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Jakarta, Bhuana Ilmu Populer, 2007.
- , *Menuju Negara Hukum Yang Demokratis*, Jakarta, Bhuana Ilmu Populer, 2009.
- , *Hukum Tata Negara Dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Jakarta, Sinar Grafika, 2012.
- , *Penguatan Sistem Pemerintahan Dan Peradilan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015.
- , *Konstitusi Bernegara*, Malang, Setara, 2015.
- , *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2017.
- Joeniarto, *Selayang Pandang tentang Sumber-Sumber Hukum Tatanegara di Indonesia*, Yogyakarta, Liberty, 1983.
- John Pieris, *Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI*, Jakarta, Pelangi Cendikia, 2007.
- Juwono Sudarsono dan Wahyudi Ruwiyanto, *Reformasi Sosial Budaya Dalam Era Globalisasi*, Jakarta, Wacha Widia Perdana, 1999.
- Kansil C.S.T, *Kabinet Dan Departemen di Indonesia*, Jakarta, Ind-Hill-Co, 1988.
- Koesnodiprodo, *Himpunan Undang-Undang, Peraturan-Peraturan, Penetapan-Penetapan Pemerintah Republik Indonesia 1945, 1946, 1947, 1948*, Jakarta, Penerbit SK. Seno.
- Koespartono (Alih Bahasa), *Kekuasaan (Judul Asli: De Macht)*, Jakarta, Erlangga, 1987.
- Koentjoro Poerbopranoto, *Sistem Pemerintahan Demokrasi*, Bandung, Eresco, 1987.

- Koko Alvia Nasution, *Buku Lengkap Lembaga-Lembaga Negara*, Yogyakarta, Saufa, 2014.
- Kompas Pedia, *Partai Politik Indonesia 1999-2019 Konsentrasi Dan Dekonsetrasi Kuasa*, Kompas Media Nusantara, 2016.
- Kusnardi Moh. dan Bintan R. Saragih, *Susunan Pembagian Kekuasaan Menurut Sistem UUD 1945*, Jakarta, Gramedia, 1980.
- Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 1991.
- Lili Romli, *Sistem Presidensial Indonesia Dinamika, Problematik Dan Penguatan Pelembagaan*, Malang, Setara Press, 2019.
- Lijphart, Arend, *Parliamentary Versus Presidential government*, New York, Oxford University Press, 1992.
- Logemann, J.H.A, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif*, Penerjemah Makkatutu dan Pangkerego, Jakarta, Ichtiar Baru-Van Hoeve.
- Luky Sandra Amalia (Editor), *Partai Politik Dan Sistem Kepartaian Era Reformasi*, Yogyakarta, Pustaka pelajar, 2017.
- Lusia Indrastuti dan Susanto Polamolo, *Hukum Tata Negara Dan Reformasi Konstitusi di Indonesia "Refleksi Proses Dan Prospek Di persimpangan,"* Yogyakarta, Total Media, 2013.
- Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan Dasar-Dasar Dan Pembentukannya*, Yogyakarta, Kanisius, 1998.
- Margarito Kamis, *Pembatasan Kekuasaan Presiden, Pergeseran Kekuasaan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945*, Malang, Setara Press, 2014.
- Marwan Mas, *Hukum Konstitusi Dan Kelembagaan Negara*, Depok, Raja Grafindo Persada, 2018.
- M. Soebagio, *Lembaran Negara RI Sebagai Tempat Pengundangan Dalam Kenyataan*, Bandung, Alumni, 1976.

- Maurice Duverger, *Teori dan Praktik Tata Negara*, Jakarta, Pustaka Rakjat, 1961.
- Miftah Thoha, *Birokrasi Pemerintah Indonesia Di Era Reformasi*, Jakarta, Kencana, 2011
- , *Birokrasi Pemerintah Dan Kekuasaan di Indonesia*, Yogyakarta, Metapena Institute, 2012.
- , *Birokrasi Politik Dan Pemilihan Umum di Indonesia*, Jakarta, Prenadamedia, 2014.
- , *Birokrasi Dan Politik di Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2014.
- , *Birokrasi Dan Dinamika Kekuasaan*, Jakarta, Prenadamedia Group, 2014.
- , *Dinamika Ilmu Administrasi Publik*, Depok, Kencana, 2017.
- Miriam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 1991.
- Mizwar Djamily, *Mengenal Kabinet RI Selama 40 Tahun Indonesia Merdeka*, Jakarta, PT. Kreasi Utama, 1986.
- Mochamad Isnaeni Ramadhan, *Jabatan Wakil Presiden Menurut Hukum Tata Negara Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2015.
- Muh. Jufri Dewa, *Hukum Administrasi Negara Dalam Perspektif Pelayanan Publik*, Kendari, Unhalu Press, 2011.
- Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jakarta, Rineka Cipta, 2001.
- , *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Jakarta, LP3ES, 2007.
- , *Konstitusi Dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, Jakarta, Rajawali Press, 2012.

- Muhadam Labolo dan Teguh Ilham, *Partai Politik Dan Sistem Pemilu di Indonesia Teori, Konsep Dan Isu Strategis*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2015.
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum Suatu Studi Tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat Dari Segi Hukum Islam, Implementasinya Pada Periode Negara Madinah Dan Masa Kini*, Jakarta, Predana Media Group, 2003.
- Muhammad Yamin, *Naskah Persiapan Undang-Undang Dasar 1945, Jilid I*, Yayasan Prapanca, 1959.
- , *Proklamasi Dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982.
- Muh. Ridwan Indra, *Pembantu-Pembantu Presiden Menurut UUD 1945*, Jakarta, Haji Masagung, 1990.
- Munir Fuady, *Teori Negara Hukum Modern (Rechtstaat)*, Bandung, PT. Refika Aditama, 2011.
- , *Proklamasi Dan Konstitusi Republik Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982.
- M. Solly Lubis, *Pembahasan Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Rajawali Pers, Edisi Baru, 1987.
- , *Serba Serbi Politik Dan Hukum*, Bandung, Mandar Maju, 1989.
- , *Asas-Asas Hukum Tata Negara*, Bandung, Alumni, 1990.
- , *Hukum Tata Negara*, Bandung, Mandar Maju, 1992.
- Naskah Komprehensif Perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Buku IV Kekuasaan Pemerintahan Negara Jilid 2 (Edisi Revisi)*, Jakarta, Sekretariat Jenderal Dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, 2010.
- Nicholas Henry, *Administrasi Negara dan Masalah-Masalah Kenegaraan*, Jakarta, Rajawali Pers, 1988.

- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi Dan Judicial Review*, Yogyakarta, UII Press, 2005.
- , *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Jakarta, Rajawali Press, 2008.
- Nurliah Nurdin, *Komparasi Sistem Presidensial Indonesia Dan Amerika Serikat Rivalitas Kekuasaan Antara Presiden Dan Legislatif (2004-2009)*, Jakarta, MIPI, 2012.
- Nurus Zaman, *Rekonstruksi Kekuasaan Wakil Presiden Dalam Sistem pemerintahan di Indonesia Paradigma Baru Upaya Mempercepat Tujuan Negara*, Bandung, Refika Aditama, 2018.
- Oetojo Oesman dan Alfian (Penyunting), *Pancasila Sebagai Ideologi Dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa dan Bernegara*, Jakarta, BP-7 Pusat, 1990.
- Omar Seno Adji, *Peradilan Bebas Negara Hukum*, Jakarta, Erlangga, 1980
- Padmo Wahjono, *Negara Republik Indonesia*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1982.
- , *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1984.
- , *Masalah-Masalah Aktual Ketatanegaraan*, Jakarta, Yayasan Wisma Djokosoetono, 1991.
- Pamudji, *Perbandingan Pemerintahan*, Jakarta, Bina Aksara, 1988.
- Pataniari Siahaan, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Konstitusi Press, 2012.
- Patrialis Akbar, *Hubungan Lembaga Kepresidenan Dengan DPR Dan Veto Presiden*, Jakarta, Total Media, 2013.
- , *Lembaga-Lembaga Negara Menurut UUD NRI Tahun 1945*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2005.

- Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1981.
- Prajudi Atmosudirdjo, dkk, *Konstitusi Amerika Serikat*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1986.
- Pringgodigdo A.G, *Perubahan Kabinet Presidensiil Menjadi Kabinet Parleментар*, Yogyakarta, Gajah Mada, Tanpa Tahun.
- Radis Bastian, *Sistem-Sistem Pemerintahan Sedunia*, Yogyakarta, IRCiSoD, 2015.
- R.H. Soltau, *Pengantar Ilmu Politik (An Introduction to Politics) II*, Yogyakarta, Yayasan Badan Penerbit Gajah Mada, 1971.
- Ramlan Surbakti, *Memahami Ilmu Politik*, Jakarta, Gramedia Widiasarana, 1999.
- Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas Harahap, *Hukum Kepegawaian*, Yogyakarta, UII Press, 2018.
- Ridwan Indra Muh., *Pembantu-Pembantu Presiden Menurut UUD 1945*, Jakarta, Haji Masagung, 1990.
- Ridwan dan Nurmalita Ayuningtyas Harahap, *Hukum Kepegawaian*, Yogyakarta, UII Press, 2018.
- Rifqinizamy Karsayuda, *Partai politik Lokal Untuk Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2015.
- Robert A. Dahl, *Dilema Demokrasi Pluralis Antara Otonomi Dan Kontrol, Terjemahan Sahat Simamora*, Jakarta, Rajawali, 1985.
- Roby Arya Brata, *Analisis Masalah Good Governance Dan Pemerintahan Strategis*, Depok, Pustaka Kemang, 2016.
- Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1990.
- Rosjidi Ranggawidjaja, *Hubungan Tata Kerja Antara Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat Dan Presiden*, Jakarta, Gaya Media Pratama, 1991.

- Rusadi Kantaprawira, *Sistem Politik Indonesia Suatu Model Pengantar*, Bandung, Sinar Baru, 1980.
- Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi Menguatnya Model Legislasi Parlementer Dalam Sistem Presidensial Indonesia*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2010.
- , *Hukum Yang Terabaikan*, Jakarta, PT. Kompas Media Nusantara, 2016.
- , *Sistem Pemerintahan Indonesia Pergulatan Ketatanegaraan Menuju Sistem pemerintahan Presidensial*, Depok, Raja Grafindo Persada, 2019.
- Samsul Wahidin, *Distribusi Kekuasaan Negara Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2014.
- Sarundajang S.H, *Babak Baru Sistem Pemerintahan*, Jakarta, Kata Hasta Pustaka, 2012.
- Satya Arinanto, *Hak Asasi Manusia Dalam Transisi Politik di Indonesia*, Jakarta, Pusat Studi HTN FH-UI, 2015.
- SBY, *Selalu Ada Pilihan. Untuk Pencinta Demokrasi dan Para Pemimpin Indonesia mendatang*, Jakarta, Kompas Media Nusantara, 2014.
- Sekretariat DPR-GR, *Seperempat Abad Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia*, 1983.
- Sigit Pamungkas, *Partai Politik: Teori dan Praktik di Indonesia*, Yogyakarta, Institute For Democracy And Welfarism, 2012.
- Simorangkir, J.C.T, *Hukum Dan Konstitusi Indonesia 3*, Jakarta, Haji Masagung, 1988.
- Sirajuddin dan Winardi, *Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Malang, Setara Press, 2015.
- Sjachran Basah, *Perlindungan Hukum Terhadap Sikap Tindak Administrasi Negara*, Bandung, Orasi Ilmiah Pada Dies Natalis XXIX Universitas Padjajaran, 1986.

- , *Hukum Tata Negara Perbandingan*, Bandung, Alumni, 1989.
- , *Eksistensi Dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi Negara di Indonesia*, Bandung, Alumni, 1989.
- , *Ilmu Negara Pengantar, Metode Dan Sejarah Perkembangan*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1992.
- Syaiful Bakhri, *Ilmu Negara Dalam Konteks Negara Hukum Modern*, Jakarta, Total Media, 2010.
- Syamsudin Haris, *Praktik Parlementer Demokrasi Presidensial Indonesia*, Yogyakarta, Andi Offset, 2014.
- , *Partai, Pemilu, Dan Parlemen Era Reformasi*, Jakarta, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2014.
- Sri Soemantri dan Bintang R. Saragih (Penyunting), *Ketatanegaraan Indonesia Dalam Kehidupan Politik Indonesia 30 Tahun Kembali ke Undang-Undang Dasar 1945*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1993.
- Sri Soemantri, *Sistem-Sistem Pemerintahan Negara-Negara ASEAN*, Bandung, Tarsito, 1976.
- , *Pengantar Perbandingan Antar Hukum Tata Negara*, Jakarta, Rajawali, 1984.
- , *Prosedur Dan Sistem Perubahan Konstitusi*, Bandung, Alumni, 1986.
- , *Percikan Gagasan tentang Hukum*, Bandung, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, 1988.
- , *Tentang Lembaga-Lembaga Negara Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Bandung, Citra Aditya Bakti, 1989.
- , *Bunga Rampai Hukum Tata Negara Indonesia*, Bandung, Alumni, 1992.

- , *Ketetapan MPR(S) Sebagai Salah Satu Sumber Hukum Tata Negara*, Remaja Karya.
- , *Hukum Tata Negara Indonesia Pemikiran Dan Pandangan*, Bandung, Remaja Rosdakarya, 2014.
- Soehino, *Ilmu Negara*, Yogyakarta, Liberty, 2000.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Rajawali, 1986.
- Soewarno Handyaningrat, *Administrasi Pemerintahan dalam Pembangunan Nasional*, Jakarta, Haji Masagung, 1991.
- Strong, C.F, *Modern Political Constitutions, The English Language Book Society And Sidgwick & Jackson Limited*, London, 1966.
- Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial Murni*, Malang, Setara Press, 2012.
- Sulistiyowati Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum Konstelasi Dan Refleksi (Editor)*, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 2013
- Sunaryati Hartono, *Beberapa Pemikiran Tentang Pembangunan Sistem Hukum Nasional Indonesia*, Bandung, Aditya Bakti 211.
- Syarief Hasan, *SBY Pemimpin Di Era Perubahan*, Jakarta, RMBOOKS, 2010.
- Tedi Sudrajat, *Hukum Birokrasi Pemerintah Kewenangan dan Jabatan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2017.
- Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Jakarta, Kencana, 2011.
- The Constitutional Commission of 1986, The Constitution of the Republic of the Philippines, At the National Government Center*, 1986.
- Tim Wahyudimedia, *Pedoman Resmi UUD 1945 Dan Perubahannya*, Jakarta, Wahyu Media, 2014.

- Tolchah Mansoer Moh., *Pembahasan Beberapa Aspek Tentang Kekuasaan-Kekuasaan Eksekutif Dan Legislatif Negara Indonesia*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1977.
- , *Demokrasi Sepanjang Konstitusi*, Yogyakarta, Nurcahaya, 1981.
- Trubus Rahardiansah, *Sistem Pemerintahan Indonesia Teori dan Praktik Dalam Perspektif Politik Dan Hukum*, Jakarta, Universitas Trisakti, 2010
- , *Pengantar Ilmu Politik Paradigma, Konsep Dasar Dan Relevansinya Untuk Ilmu Hukum*, Jakarta, Universitas Trisakti, 2014.
- Ujang Komaruddin, *Ideologi Partai Politik Antara Kepentingan Partai Dan Wong Cilik*, Jakarta, Wahana Semesta Intermedia, 2016.
- Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Indonesia Dasar-Dasarnya*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1983.
- Valery Giscard d'Estaing, *Demokrasi Perancis*, Jakarta, UI-Press, 1981.
- Van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta, Pradnya Paramita, 1990
- Wantjik Saleh, *Tiga Undang-Undang Dasar*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1978.
- Where K.C, *Modern Constitutions*, London, *Oxford University Press*, 1966.
- Wirjono Projodikoro, *Asas-Asas Hukum Tata Negara di Indonesia*, Jakarta, Dian Rakyat, 1989.
- Witman S.L. and Wuest J.J, *Visual Outline Of Comparative Government*, *Littlefield, Adams & Co., Paterson*, New Jersey, 1963.
- Wiyono R., *Garis-Garis Besar Pembahasan Dan Komentar UUD 1945*, Bandung, Alumni, 1982.
- Yopie Morya Immanuel Patiro, *Antara Perintah Jabatan Dan Kejahatan Jabatan Pegawai Negeri Sipil*, Bandung, Keni Media, 2013.

Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2016.

Artikel dan Karya Ilmiah

Attamimi A. Hamid S, “Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara,” *Disertasi* Doktor Fakultas Pascasarjana Universitas Indonesia, 1990.

Dian Puji Simatupang, “Perkembangan Hukum Administrasi Negara Bagi Pemerintahan Baru,” *Kuliah Umum Di Fakultas Hukum UNKRIS*, Jakarta, 9 Oktober 2014.

Kotan Y. Stefanus, *Makna kekuasaan Pemerintah Negara Menurut Bab III UUD 1945 Dalam Hubungannya Dengan Lembaga Kepresidenan Republik Indonesia*, Bandung, Program Pascasarjana UNPAD, 2000.

Otong Rosadi, “Konstitusionalitas Hubungan Kementerian Dengan Pemerintahan Daerah,” *Makalah Dalam Acara Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-6*, Jakarta, Hotel Santika Slipi, 2-4 September 2019.

Saiful Anam, “Kedudukan Wakil Menteri Dalam Susunan Organisasi Kementerian Negara,” *Tesis* Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, Fakultas Hukum UI, 2013.

Suwoto, “Kekuasaan Dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia,” *Disertasi*, Fakultas Pascasarjana Universitas Airlangga, 1966.

T. Gayus Lumbuun, “Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik Dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara Ditinjau Dari Aspek Kegunaan Dan Manfaat,” *Pidato Pengukuhan Guru Besar Tetap Dalam Bidang Ilmu Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Fakultas Hukum UNKRIS, 2006.

-----, “Penegakan Hukum Yang Berkeadilan Berdasarkan Hukum Yang Hidup Dalam Masyarakat Guna Mewujudkan Indonesia Sebagai Negara Hukum Dalam Perspektif Hakim,”

Materi Dalam Kuliah Umum Mahasiswa (S1, S2, S3) FH UNKRIS, 26 Agustus 2017.

-----, “Hukum Dan Etika (Law and Ethic) Kebutuhan Pada Pelaksanaan Profesi Dan Penggunaan Teknologi,” *Makalah Dalam Seminar Internasional Antara FH UNKRIS Dengan Universitas Utara Malaysia*, 24 Juli 2019.

-----, “Negara Hukum Demokratis Dan Partisipasi Masyarakat Dalam Pembentukan Kebijakan Negara Dalam Undang-Undang,” *Makalah Pada Wisuda Sarjana UNKRIS*, 16 Oktober 2019.

Zainal Arifin Mochtar, “Kabinet, Koalisi Dan Sistem Presidensial,” *Makalah Dalam Acara Konferensi Nasional Hukum Tata Negara Ke-6*, Jakarta, Hotel Santika Slipi, 2-4 September 2019.

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia, Undang-Undang Dasar 1945 dan Perubahannya.

-----, Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

-----, Undang-Undang tentang Aparatur Sipil Negara, UU No. 5 Tahun 2014, LN. No. 6 Tahun 2014, TLN. No. 5258.

-----, Undang-Undang tentang Kementerian Negara, UU No. 39 Tahun 2008, LN. No. 166 Tahun 2008, TLN. No. 4916.

-----, Undang-Undang tentang Partai Politik, UU No. 2 Tahun 2011, LN. No. 8, TLN. No. 5189.

-----, Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU No. 12 Tahun 2011, LN. No. 82 Tahun 2011, TL. No. 5234.

-----, Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah No. 23 Tahun 2014, LN. No. 244 Tahun 2014, TLN. No. 5587.

-----, Undang-Undang tentang Pemilihan Umum No. 7 Tahun 2017, LN. No. 182 Tahun 2017, TLN. No. 6109.

-----, Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949.

-----, Peraturan Presiden tentang Perubahan ketiga Atas Peraturan Presiden No. 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, PP No. 91 Tahun 2011, LN. No. 141 tahun 2011.

Majalah/Jurnal/Surat Kabar

Jurnal Cita Hukum Vol. I No. 1, Juni 2014.

Jurnal Hukum Jentera, Edisi 12 Tahun III April-Juni 2006.

Jurnal Hukum Kenegaraan Vol. III, No. I, Juni 2019

Kompas 24 Oktober 2017.

Kompas, tanggal 10 Juli 2019.

Kompas, tanggal 17 dan 21 Desember 1987.

Kompas, tanggal 29 Maret 2016.

Kompas, tanggal 4 Maret 1993.

Majalah Forum Keadilan Nomor 25, 1 April 1993.

Media Indonesia, 19 Agustus 2019.

Suara Pembaruan, tanggal 28 September dan 7 Desember 1992.

EKSISTENSI MENTERI NEGARA DALAM SISTEM PEMERINTAHAN PASCA AMANDEMEN UUD 1945



Dr. Parbuntian P. Sinaga, S.H., M.H. lahir di Sirait, Kecamatan Nainggolan, Kabupaten Samosir, pada 10 Agustus 1959. Ia menempuh pendidikan Sekolah Dasar (SD) di Sirait, Sekolah Menengah Pertama (SMP) di Nainggolan, dan Sekolah Menengah Atas (SMA) di Kota Sibolga. Pendidikan tinggi ditempuh di Fakultas Hukum Universitas Krisnadwipayana (UNKRIS), Jakarta, dan lulus dengan gelar Sarjana Hukum (S.H.) pada tahun 1985. Selanjutnya, ia menyelesaikan studi Magister Hukum (M.H.) di Pascasarjana Universitas Padjadjaran, Bandung, pada tahun 1995, serta meraih gelar Doktor Ilmu Hukum dari UNKRIS pada tahun 2020.

Sejak tahun 1986, Dr. Parbuntian P. Sinaga mengabdikan sebagai dosen di almamaternya, UNKRIS, dan memperoleh sertifikat dosen pada tahun 2010. Ia pernah menjabat sebagai Wakil Rektor III Bidang Kemahasiswaan dan Alumni (1997–2000), Wakil Dekan I Fakultas Hukum (2015–2020), Ketua Bagian Hukum Tata Negara (2009–2020), serta Ketua Pusat Studi Hukum dan Hak Asasi Manusia (2005–2009). Sejak tahun 2020 hingga saat ini, ia menjabat sebagai Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan, Alumni, dan Kerja Sama.

Mata kuliah yang diampu pada program Sarjana (S-1) dan Pascasarjana Ilmu Hukum antara lain Hukum Tata Negara, Hukum Administrasi Negara, Hukum dan Hak Asasi Manusia, Hukum Pemerintahan Daerah, Perbandingan Hukum Tata Negara, Kapita Selekta Hukum Tata Negara, Partai Politik dan Pemilu, Teori dan Hukum Konstitusi, serta Negara Hukum dan Demokrasi.