

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Staf Khusus Presiden bukanlah pejabat publik tapi lebih tepat disebut sebagai Pejabat Pemerintahan karena ia tidak melaksanakan fungsi pembuatan dan pelaksanaan norma hukum Negara. Tugas, fungsi, dan segala hal yang mengatur staf khusus presiden tertuang dalam Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2012 tentang Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden.

Staf khusus Presiden melaksanakan tugas tertentu yang diberikan oleh presiden di luar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan organisasi kementerian dan instansi pemerintah lainnya. Terdiri dari paling banyak 15 stafsus presiden, satu di antaranya adalah Sekretaris Pribadi Presiden. Staf khusus dapat berasal dari pegawai negeri atau bukan pegawai negeri dan mengenai tugas pokok stafsus ditetapkan dengan Keputusan Presiden (Keppres). Ada pun Keppres ini belum tersebar ke publik. Pengangkatan dan tugas pokok Staf Khusus Presiden ditetapkan dengan Keputusan Presiden.

Berkaitan dengan pelaksanaan tugasnya, Presiden menunjuk salah satu staf khusus untuk menjadi koordinator. Staf khusus (Stafsus) wajib menerapkan prinsip koordinasi, integrasi, dan sinkronisasi yang baik dengan instansi pemerintah. Sekretaris Kabinet mengatur tata kerja Stafsus Presiden. Perihal hak keuangan dan fasilitas lainnya diberikan setinggi-tingginya setingkat dengan jabatan struktural eselon I.a. Staf Khusus Presiden memiliki masa bakti paling lama sama dengan

masa jabatan presiden yang bersangkutan. Secara administratif, stafsus presiden bertanggung jawab kepada Sekretariat Kabinet. Sementara dalam penugasan sesuai bidang, masing-masing stafsus presiden bertanggung jawab kepada Presiden.

Guna mendukung kelancaran pelaksanaan tugas, setiap stafsus presiden dibantu oleh paling banyak lima asisten. Asisten ini juga dibantu oleh paling banyak dua pembantu asisten. Lebih lanjut, pembantu asisten didukung oleh staf yang diperbantukan dari sekretariat kabinet. Sementara untuk sekretaris pribadi presiden dapat dibantu oleh wakil sekretaris pribadi presiden. Khusus sekretaris pribadi presiden, dua asisten di antaranya diperbantukan kepada Ibu Negara.

Organisasi Kementerian Negara Indonesia adalah organisasi Kementerian Negara Republik Indonesia yang diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 7 tahun 2015 tentang Organisasi Kementerian Negara. Organisasi Kementerian Negara ditetapkan dalam rangka mendukung pelaksanaan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Fungsi kementerian negara terbagi menjadi beberapa yaitu: Koordinasi dan sinkronisasi perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan kementerian atau lembaga yang terkait dengan isu di bidangnya. Pengendalian pelaksanaan kebijakan kementerian atau lembaga yang terkait dengan isu di bidangnya.

Jabatan staf khusus presiden masuk kedalam kekuasaan pemerintahan eksekutif bersifat khusus yang mana Presiden pribadi yang memiliki hak prerogative membentuk/memutuskan. Dalam konstitusi RI tidak ada satupun pasal ataupun regulasi terkait pembentukan jabatan staf khusus presiden (JSKP), tapi berdasarkan kekuasaan Presiden, JSKP dapat dilahirkan dengan adanya regulasi

berupa UU baru, yang kemudian masuk kedalam bagian lembaga-lembaga negara baru yang berupa dewan “*Council*”.<sup>1</sup> Di Negara Indonesia, kecenderungan munculnya lembaga-lembaga negara baru terjadi sebagai konsekuensi dilakukannya perubahan terhadap UUD NRI Tahun 1945. Lembaga-lembaga baru itu biasa dikenal dengan istilah *state auxiliary organs* atau *state auxiliary institutions* yang dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai lembaga negara bantu dan merupakan lembaga negara yang bersifat sebagai penunjang. Pada dasarnya kelahiran lembaga-lembaga negara penunjang tersebut sebagian besar berfungsi sebagai pengawas kinerja lembaga negara yang ada dan merupakan bentuk ketidakpercayaan terhadap lembaga-lembaga pengawas yang ada. Akan tetapi berbeda dengan lembaga bantu JSKP yang dibentuk Presiden ini.

Berdasarkan semua regulasi yang ada, tidak ada satupun yang mengatur secara rigid terkait wewenang dan kualifikasi pengangkatan jabatan staf khusus presiden (JSKP). Walaupun dalam Pasal 21 ayat (1) Perpres Nomor 17 Tahun 2012 Tentang Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden dinyatakan bahwa “Pengangkatan dan tugas pokok Staf Khusus Presiden ditetapkan dengan Keppres. Hal ini tentunya memunculkan berbagai macam interpretasi publik terhadap masa pemerintahan Presiden Jokowi yang mengangkat para millennial sebagai Staf Khusus Presiden.

Landasan hukum kementerian adalah Bab V Pasal 17 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa: Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara. Menteri-

---

<sup>1</sup><https://kumparan.com/egi-purnomo-aji/quo-vadis-jabatan-staf-khusus-presiden-1tZJS5jZ2mr/full>, diakses tanggal 22 Oktober 2020

menteri itu diangkat dan diperhentikan oleh Presiden. Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

Pasal 17 Undang-undang Dasar 1945 tidak menyatakan staf khusus (stafsus), berarti presiden tidak boleh menetapkan organ lain dibawahnya. UUD 1945 Pasal 4 ayat (1) : Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

Presiden memegang kekuasaan pemerintahan, apakah boleh presiden membentuk organ diluar Pasal 17 UUD 1945 dalam rangka fungsi menjalankan pemerintahan diluar fungsi mengatur. George Jellinek membagi Ilmu Negara: (1) Ilmu Negara dalam arti sempit (*staatswissenschaften*); (2) Ilmu Pengetahuan Hukum (*rechtswissenschaften*), yakni HTN, HAN, H. Pidana, dan sebagainya.

Keppres tidak tercantum secara spesifik nomenklatur penugasan tertentu bagi Staf Khusus Presiden. “Yang dicantumkan di Keppres seperti itu, bisa saja ada penugasan khusus sesuai dinamika di lapangan. Penambahan Staf Khusus memang menjadi hak proregatif Presiden, dan secara legal formal, keberadaannya diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 55 tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2012 tentang Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden, dan Staf Khusus Wakil Presiden. Intinya, presiden berhak memilih siapa saja yang mau dijadikan staf khusus.

Kementerian mempunyai tugas menyelenggarakan urusan tertentu dalam pemerintahan dibawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara sebagai berikut:<sup>2</sup>

1. Penyelenggara perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya, pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya, pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya dan pelaksanaan kegiatan teknis dari pusat sampai ke daerah.
2. Perumusan, penetapan, pelaksanaan kebijakan di bidangnya, pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya, pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya, pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian di daerah dan pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional.
3. Perumusan dan penetapan kebijakan di bidangnya, koordinasi dan sinkronisasi pelaksanaan kebijakan di bidangnya, pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawabnya dan pengawasan atas pelaksanaan tugas di bidangnya.

Selain Menteri sebagai pembantu Presiden juga ada staf khusus presiden. Staf Khusus Presiden adalah lembaga non struktural yang dibentuk untuk memperlancar pelaksanaan tugas Presiden Republik Indonesia, yang melaksanakan tugas tertentu di luar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan Kementerian dan instansi pemerintah lainnya.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup><http://rivalbramantio31.blogspot.com/2016/08/contoh-makalah-tentang-kementerian.html>/diakses tanggal 3 Agustus 2020

<sup>3</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Staf\\_Khusus\\_Presiden](https://id.wikipedia.org/wiki/Staf_Khusus_Presiden)/diakses tanggal 3 Agustus 2020

Berdasarkan Pasal 1 dan 2 Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2012 tentang Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden dan Staf Khusus Wakil Presiden dan Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2012 tentang Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden dan Staf Khusus Wakil Presiden, Staf Khusus, tugasnya dikoordinasikan, dan diberikan dukungan administrasi oleh, dan bertanggungjawab kepada Sekretaris Kabinet.

Dalam hukum ketatanegaraan tugas dan wewenang menteri di atas jelas bahwa para Menteri adalah pembantu Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden, sedangkan Staf Khusus Presiden tugasnya dikoordinasikan, dan diberikan dukungan administrasi oleh, dan bertanggungjawab kepada Sekretaris Kabinet, sehingga terjadi tumpang tindih mengenai tugas dan wewenang.

Berdasarkan hasil penelitian sementara dari Penulis, telah ada yang meneliti tentang kedudukan dan wewenang staf khusus presiden yaitu :

1. Agnes Fitryantica, NIM 16160480000006, skripsi Tahun 2018, dengan judul “Efektifitas Kewenangan Presiden Dalam Pembahasan Rancangan Undang-undang Menurut Pasal 20 Ayat (2) Undang-undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta.
2. Zulbaidah dan Zulkarnaen, Tahun 2019 “Pertanggungjawaban Presiden Di Indonesia Berdasarkan UUD 1945”, Varia Hukum, Volume 1, Nomor 1 Januari 2019, Fakultas Syariah dan Hukum UIN Sunan Gunung Djati Bandung.

Penelitian Penulis berbeda dengan yang sebelumnya meneliti Kedudukan dan Wewenang Staf Khusus Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

Berdasarkan pemaparan tersebut di atas, penulis tertarik untuk mengadakan penelitian lebih lanjut dalam bentuk skripsi yang berjudul : **Kedudukan dan Wewenang Staf Khusus Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.**

### **B. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan pemaparan dalam pendahuluan di atas, maka dalam penulisan penelitian ini, penulis mengangkat suatu permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Kedudukan dan Tugas Staf Khusus Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia ?
2. Bagaimana Hubungan Tugas Staf Khusus Presiden dengan Perangkat Presiden Lainnya (Wapres, Menteri, Lembaga dan Badan) ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang dibahas dalam penulisan penelitian ini, pembahas permasalahan tersebut mempunyai tujuan :

1. Untuk mengetahui dan mengkaji Kedudukan dan Tugas Staf Khusus Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji Hubungan Tugas Staf Khusus Presiden dengan Perangkat Presiden Lainnya (Wapres, Menteri, Lembaga dan Badan).

### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian dalam penyusunan penelitian ini mempunyai manfaat yang berguna secara teoritis dan praktis, yaitu sebagai berikut:

1. Secara teoritis:

- a. Dengan penelitian yang dilakukan ini, diharapkan dapat berguna dan memberikan manfaat berupa sumbangan pemikiran dalam rangka mengembangkan ilmu hukum pada umumnya, dan hukum tata negara pada khususnya, mengenai Kedudukan dan Wewenang Staf Khusus Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.
- b. Dengan penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi, kepada perkembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum dalam pelaksanaan kaidah-kaidah hukum yang ada pada era globalisasi sekarang ini.

2. Secara Praktis:

- a. Dari penelitian yang telah dilakukan, dapat memberikan gambaran tentang Kedudukan dan Wewenang Staf Khusus Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.
- b. Dari penelitian yang telah dilakukan, diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah khususnya lembaga presiden dan staf khusus presiden.

**E. Kerangka Pemikiran / Teoretis**

Sistem berasal dari bahasa Latin (*systēma*) dan bahasa Yunani (*sustēma*) adalah suatu kesatuan yang terdiri atas komponen atau elemen yang dihubungkan bersama untuk memudahkan aliran informasi, materi, atau energi untuk mencapai suatu tujuan. Istilah ini sering digunakan untuk menggambarkan suatu set entitas yang berinteraksi, di mana suatu model matematika sering kali bisa dibuat.

Sistem juga merupakan kesatuan bagian-bagian yang saling berhubungan yang berada dalam suatu wilayah serta memiliki item-item penggerak, contoh umum misalnya seperti negara. Negara merupakan suatu kumpulan dari beberapa elemen kesatuan lain seperti provinsi yang saling berhubungan sehingga membentuk suatu negara di mana yang berperan sebagai penggerak yaitu rakyat yang berada dinegara tersebut. Kata "sistem" banyak sekali digunakan dalam percakapan sehari-hari, dalam forum diskusi maupun dokumen ilmiah. Kata ini digunakan untuk banyak hal, dan pada banyak bidang pula, sehingga maknanya menjadi beragam. Dalam pengertian yang paling umum, sebuah sistem adalah sekumpulan benda yang memiliki hubungan di antara mereka.<sup>4</sup>

Dengan demikian negara kesatuan republik Indonesia merupakan suatu sistem. Kata sistem berasal dari bahasa Yunani yaitu "*system*" yang mempunyai arti sebagai berikut : pertama, suatu keseluruhan yang terdiri dari sekian banyak bagian. Kedua, hubungan yang berlangsung di antara satuan-satuan atau komponen secara teratur. Dengan perkataan lain "*system*" itu mengandung arti sehimpunan bagian atau komponen yang saling berhubungan secara teratur dan merupakan satu keseluruhan (*a whole*).<sup>5</sup>

Dalam konteks organ, sistem juga merupakan kesatuan bagian-bagian yang saling berhubungan yang berada dalam suatu wilayah serta memiliki item-item penggerak, contoh umum adalah negara. Negara merupakan suatu kumpulan dari berbagai elemen kesatuan lain seperti provinsi yang saling berhubungan sehingga

---

<sup>4</sup> <https://id.wikipedia.org/wiki/Sistem>, diakses tanggal 22 Oktober 2020

<sup>5</sup> Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 sebelum dan sesudah Amandemen*, Cetakan Pertama, Nusa Media, Bandung, 2017, hlm 12

membentuk suatu negara dimana yang berperan sebagai penggeraknya yaitu yang berada di negara tersebut.

Pada prinsipnya, setiap sistem selalu terdiri atas empat elemen:<sup>6</sup>

- 1) Objek, yang dapat berupa bagian, elemen, ataupun variabel. Ia dapat benda fisik, abstrak, ataupun keduanya sekaligus, tergantung kepada sifat sistem tersebut.
- 2) Atribut, yang menentukan kualitas atau sifat kepemilikan sistem dan objeknya
- 3) Hubungan internal, di antara objek-objek di dalamnya, dan
- 4) Lingkungan, tempat di mana sistem berada.

Sedangkan kata "pemerintah" atau "pemerintahan" dalam istilah hukum administrasi berasal dari kata *besturing*, yang berarti organ atau alat atau aparat yang menjalankan pemerintahan. Pemerintahan dikatakan tidak sama dengan eksekutif didasarkan pada praktek kerja pemerintah (eksekutif). Selama ini pemerintah tidak hanya sebagai organ negara yang menjalankan undang-undang, tetapi pemerintah juga menjalankan fungsi lain yang tidak terjangkau oleh/atau di luar kekuasaan lembaga legislatif dan lembaga yudikatif.<sup>7</sup>

Menurut Sarundajang, sistem pemerintahan adalah sebutan populer dari bentuk pemerintahan. Hal didasari dari pemikiran bahwa bentuk negara adalah peninjauan secara sosiologis, sedangkan secara yuridis disebut bentuk pemerintahan, yaitu sistem yang berlaku yang menentukan bagaimana hubungan antara alat perlengkapan negara diatur oleh konstitusinya. Karena itu bentuk

---

<sup>6</sup> Nurainung Mangunsong, *Hukum Tata Negara 1*, Fakultas Syari'ah dan Hukum Press, Yogyakarta, 2016, hlm 105

<sup>7</sup> Kuswanto, *Konstitusionalitas Penyederhanaan Partai Politik : Pengaturan Penyederhanaan Partai Politik Dalam Demokrasi Presidensial*, Setara Press, Malang, 2016, hlm. 1

pemerintahan sering dan lebih populer disebut sebagai sistem pemerintahan. Lebih lanjut, Sarundajang menghubungkan sistem pemerintahan dengan konsep sistem, yaitu sebagai suatu susunan atau tatanan berupa suatu struktur yang terdiri dari bagian-bagian atau komponen-komponen yang berkaitan satu sama lain secara teratur dan terencana untuk mencapai tujuan.<sup>8</sup>

Apabila salah satu bagian tersebut berfungsi melebihi wewenangnya atau kurang berfungsi, maka akan mempengaruhi komponen yang lainnya. Oleh karena itu menurut Sarundajang sistem pemerintahan dapat disebut sebagai keseluruhan dari susunan atau tatanan yang teratur dari lembaga-lembaga negara yang berkaitan satu dengan yang lainnya baik langsung ataupun tidak langsung menurut suatu rencana atau pola untuk mencapai tujuan negara tersebut.<sup>9</sup>

Menurut A. Hamid S. Atamimi sebagaimana dikutip oleh Mahmuzar, mengemukakan bahwa sistem pemerintahan pada hakikatnya membicarakan sistem kerja (fungsi) pemerintahan yang dilakukan Presiden dalam hubungannya dengan sistem kerja lembaga negara lainnya. Selanjutnya lebih spesifik Mahfud MD mengatakan, bahwa sistem pemerintahan adalah sistem yang membahas tentang tata cara kerja dan hubungan tiga cabang kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif.<sup>10</sup>

Mengkaji sistem pemerintahan presidensial tidaklah terlepas dari Amerika Serikat. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Robert A. Dahl, bahwa contoh

---

<sup>8</sup> Maulida Anang kota, *Klasifikasi Sistem Pemerintahan Perspektif Pemerintahan Modern Kekinian*, Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 3 No. 2, Tahun 2013, hlm 150

<sup>9</sup> *Ibid*

<sup>10</sup> Mahmuzar, *Sistem Pemerintahan Indonesia Menurut UUD 1945 Sebelum dan Sesudah Amandemen*, Nusa Media, Bandung, 2015, hlm. 16.

terbaik dari sistem pemerintahan presidensial adalah Amerika Serikat. Sistem presidensial adalah merupakan sistem pemerintahan hasil rancangan para utusan Konvensi Konstitusional Amerika pada tahun 1787.<sup>11</sup> Senada dengan Dahl, Verney juga mengingatkan bahwa mengkaji sistem pemerintahan preidensial sebaiknya dimulai dengan menelaah sistem politik Amerika Serikat.<sup>12</sup>

Menurut Syafiie, sistem ini presiden (eksekutif) memiliki kekuasaan yang kuat karena selain kepala negara presiden juga sebagai kepala pemerintahan yang sekaligus mengetuai kabinet (dewan menteri). Oleh karena itu agar tidak mengarah kepada diktatorisme maka diperlukan *check and balances*, antara lembaga tinggi Negara inilah yang kemudian disebut dengan *checking power with power*.<sup>13</sup>

Konsep senada juga dikemukakan oleh Sarundajang, bahwa sistem presidensial menempatkan presiden sebagai kepala negara sekaligus menjadi kepala eksekutif. Presiden bukan dipilih oleh parlemen, tetapi bersama parlemen dipilih secara langsung oleh rakyat melalui pemilihan umum. Karena itu Presiden tidak bertanggungjawab kepada parlemen, sehingga Presiden dan kabinetnya tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen. Sebaliknya presiden pun tidak membubarkan parlemen. Kedua lembaga ini melaksanakan tugasnya sesuai dengan ketentuan konstitusi dan berakhir masa jabatannya.<sup>14</sup>

Lebih lanjut, Sarundajang mengemukakan bahwa dalam sistem pemerintahan presidensial menempatkan eksekutif dan legislatif adalah sama.

---

<sup>11</sup> Robert A. Dahl, *Perihal Demokrasi*, Yayasan Obor Indonesia, Jakarta, 2017, hlm 171

<sup>12</sup> Maulida Anangkota, *Op.Cit.*, hlm 148

<sup>13</sup> *Ibid*

<sup>14</sup> Saldi Isra, *Pemilu dan Pemulihan Daulat Rakyat*, Themis publishing, Jakarta, 2017, hlm.65

Dalam melaksanakan tugasnya presiden sebagai kepala eksekutif (pemerintahan) dan sekaligus sebagai kepala negara memilih dan mengangkat menteri-menteri sebagai pembantu presiden. Menteri-menteri tersebut tidak bertanggungjawab kepada badan legislatif seperti yang terdapat dalam sistem pemerintahan parlementer, melainkan kepada presiden yang telah memilih dan mengangkatnya.<sup>15</sup>

Alan R. Ball menamakan sistem pemerintahan presidensial itu sebagai *the presidential type of government*. Sedangkan C.F. Strong memberi namathe non *parliamentary* atau *the fixed executive*. Sementara itu R. Kranenburg dalam bukunya *Political Theory* menggunakan istilah “pemerintahan perwakilan rakyat dengan pemisahan kekuasaan”. Adapun ciri-ciri dari sistem pemerintahan presidensial (Amerika Serikat) adalah yang di kemukakan oleh Alan R. Ball :<sup>16</sup>

- 1) Presiden sebagai kepala negara dan sebagai kepala pemerintahan.
- 2) Presiden tidak dipilih oleh badan perwakilan tetapi oleh dewan pemilihan dan belakangan peran dewan pemilihan tidak tampak lagi.
- 3) Presiden bukan merupakan bagian dari lembaga legislatif.
- 4) Presiden tidak bisa dijatuhkan oleh badan legislatif, kecuali melalui dakwaan yang biasanya jarang terjadi.
- 5) Presiden tidak dapat membubarkan badan legislatif untuk memerintahkan pemilu yang baru.
- 6) Presiden dan lembaga legislatif dipilih untuk suatu jangka waktu jabatan yang pasti.

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 149

<sup>16</sup> Sulardi, *Menuju Sistem Pemerintahan Presidensial Murni*, Cetakan Pertama, Setara Press, Malang, 2012, hlm. 47

Sistem pemerintahan presidensial dalam perumusannya seringkali dihubungkan dengan teori pemisahan kekuasaan. Teori pemisahan kekuasaan merupakan teori yang dirumuskan oleh John Locke pada abad ke-17 dan dikembangkan oleh Montesquie pada abad ke-18. Teori pemisahaan kekuasaan merupakan teori yang penting ditelusuri untuk memahami latar belakan dan tujuan dibentuknya sistem pemerintahan presidensial.<sup>17</sup>

Menurut S.L. Witman dan J.J. wuest ada empat ciri dan syarat sistem pemerintahan presidensial, yaitu :<sup>18</sup>

- 1) *It is based upon the separation of power principle* (berdasarkan atas prinsip-prinsip pemisahan kekuasaan).
- 2) *The executive has no power to dissolve the legislature nor must he resign when he loses the support oh the majority of its membership* (eksekutif tidak memiliki kekuasaan untuk membubarkan parlemen dan juga tidak mesti berhenti sewaktu kehilangan dukungan dari mayoritas anggota parlemen).
- 3) *There is no mutual responsibility between the president and his cabinet, the letter is wholly responsibility to the chief executive* (tidak ada tanggungjawab yang timbal balik antara presiden dan kabinetnya, karena seluruh tanggungjawab tertuju pada presiden (sebagai kepala pemerintahan).
- 4) *The executive is chosen by the electorate* (presiden dipilih langsung oleh para pemilih).

---

<sup>17</sup> Zainal Arifin Mochtar, *Penataan Lembaga Negara Independen Setelah Perubahan UUD 1945*, Program Doktor Ilmu Hukum, UGM, Tahun 2013, hlm 41

<sup>18</sup> Ni'matul Huda dan Imam Nasef, *Penataan Demokrasi dan pemilu di Indonesia Pasca-Reformasi*, Edisi Pertama, Fajar Interpretama Mandiri, Jakarta, 2017, hlm. 26

Amandemen terhadap UUD 1945 telah menegaskan bahwa sistem pemerintahan yang dianut adalah sistem pemerintahan presidensial. Hal ini merupakan salah satu tindakan perbaikan atau korektif terhadap sistem presidensial yang lama sebelum UUD 1945 diamandemen. Sistem yang lama melahirkan banyak kelemahan dalam pelaksanaan check and balances system. Selain itu terlihat bahwa UUD 1945 sebelum amandemen memberikan banyak kewenangan kepada eksekutif, sehingga bersifat *executive heavy*. Selain penegasan terhadap sistem presidensial, perubahan ketatanegaraan juga memberikan penguatan terhadap peran dan kedudukan DPR.

Sistem pemerintahan berdasarkan UUD NRI Tahun 1945 dari sudut pandang dianutnya *single executive*, telah sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial. Pemberian mandat langsung oleh rakyat melalui pemilihan langsung sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial. Dari sudut pandang adanya kewenangan legislatif Presiden belum sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial. Hubungan Presiden dengan lembaga negara lainnya, pertama, hubungan DPR dan Presiden dalam fungsi legislasi, dan fungsi anggaran, kurang sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial; Kedua, hubungan MPR dan Presiden tidak sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial; ketiga, hubungan Presiden dengan DPD, MA dan MK telah sesuai dengan sistem pemerintahan presidensial.

Seorang presiden mempunyai peranan yang sangat penting dalam pelaksanaan pemerintahan. Hal ini tentunya terjadi pada negara-negara yang menjadikan presiden sebagai kepala negara untuk mengatur sistem pemerintahan

yang ada. Bukan hanya mengatur pemerintahan, presiden juga bertanggung jawab pada rakyatnya untuk mewujudkan keadilan, keamanan, kesejahteraan sosial, dan kemakmuran ekonomi yang merata.

Dalam menjalankan tugasnya, presiden mempunyai beberapa fungsi yang harus dilakukan. Beberapa fungsi presiden dalam pemerintahan ini tidak lepas dari tugas menjalankan undang-undang, wewenang untuk mengatur, serta menjalankan berbagai urusan publik yang bersifat administratif. Beberapa fungsi presiden ini dilakukan demi menciptakan kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang baik dan sejahtera.

Bukan hanya itu, masih terdapat beberapa fungsi presiden lain yang berkaitan dengan sistem pemerintahan presidensial. Fungsi presiden dalam sistem pemerintahan presidensial ini pun menunjukkan tugas-tugas dan hubungan presiden dengan lembaga lain yang melakukan fungsi pengawasan. Sehingga peran presiden dengan lembaga lain saling terkait untuk memastikan setiap fungsi dan wewenang dapat dijalankan dengan baik.

Fungsi presiden yang akan dijelaskan pertama adalah fungsi presiden pokok. Seperti yang disebutkan sebelumnya, beberapa fungsi presiden ini berkaitan dengan tugas menjalankan undang-undang, mengatur, serta melakukan fungsi administratif. Berikut adalah beberapa fungsi presiden dalam pemerintahan yang perlu diketahui :

### **1. Menjalankan Undang-Undang**

Fungsi presiden yang pertama yaitu menjalankan undang-undang. Dalam hal ini, Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 memberikan

kewenangan presiden untuk membuat peraturan pemerintah sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam UUD 1945 Pasal 5 ayat (2). Fungsi peraturan pemerintah ini berguna untuk mengatur pelaksanaan ketentuan-ketentuan yang telah terlebih dahulu ada dalam Undang-undang.

Dengan begitu, dapat dikatakan bahwa peraturan pemerintah yang dibuat oleh presiden berdasarkan pada perintah atau delegasi dari undang-undang. Tugas presiden dalam membuat peraturan pemerintah ini terlepas dari pengawasan legislatif. Meskipun begitu, jika terdapat hal yang bertentangan dengan undang-undang dapat dilakukan pengujian melalui Mahkamah Agung.

## **2. Mengatur**

Fungsi presiden selanjutnya yaitu bersifat mengatur. Perlu diketahui bahwa undang-undang yang dibuat oleh parlemen hanya mengatur garis besar ketentuan yang diperlukan. Lebih lanjut, rincian operasional dari ketentuan tersebut diatur oleh pihak eksekutif atau presiden melalui peraturan pemerintah. Hal ini dilakukan untuk menjalankan roda pemerintahan yang dipimpinnya.

Dengan begitu, peraturan yang dibuat oleh presiden merupakan upaya menjalankan delegasi atau perintah undang-undang serta sebagai peraturan pelaksana untuk menjalankan sistem pemerintahan yang ada. Dengan begitu, materi peraturan yang dibuat harus sesuai dan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lain yang lebih tinggi. Sehingga peraturan pemerintah harus diatur secara tegas dalam ruang lingkup yang jelas.

### 3. Fungsi Administratif

Fungsi presiden yang ketiga yaitu melakukan kekuasaan yang bersifat administratif. Kekuasaan administratif ini mencakup berbagai segala kegiatan yang berhubungan dengan urusan dan kebutuhan publik.

Tugas administratif ini dibedakan menjadi 4 bidang besar, yaitu tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum; menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat hingga dokumentasi lain, menyelenggarakan administrasi negara di bidang pelayanan umum; serta administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum. Beberapa tugas administrasi ini bisa menjadi indikator untuk melihat pencapaian kinerja pemerintah. Kinerja pemerintah dikatakan optimal ketika dapat memberikan pelayanan umum yang baik, kesejahteraan rakyat, keamanan, pendidikan, dan segala hal yang berkaitan dengan kepentingan rakyat.

Selain beberapa fungsi presiden seperti yang dijelaskan pada tiga poin sebelumnya, terdapat beberapa fungsi presiden lain yang berkaitan dengan sistem pemerintahan presidensial.

Berikut adalah beberapa fungsi presiden dalam sistem pemerintahan presidensial yang perlu diketahui :

1. Memiliki masa jabatan tertentu, misalnya 4 tahun, 5 tahun, 6 tahun, atau 7 tahun. Dengan begitu presiden dan wakil presiden tidak dapat diberhentikan di tengah masa jabatannya karena alasan politik. Masa jabatan presiden dan wakil presiden juga dibatasi dengan tegas, biasanya hanya 1 kali atau 2 kali masa jabatan secara berturut-turut.

2. Presiden dan wakil presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga politik tertentu melainkan bertanggung jawab langsung kepada rakyat.
3. Presiden dan wakil presiden dipilih oleh rakyat secara langsung ataupun melalui mekanisme perantara tertentu yang bersifat perwakilan permanen.
4. Presiden tidak tunduk kepada parlemen, tidak dapat membubarkan parlemen dan sebaliknya.
5. Dalam sistem pemerintahan presidensial, tidak terdapat perbedaan antara fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan.
6. Tanggung jawab pemerintahan berada di tangan presiden sehingga presidenlah yang berwenang membentuk pemerintahan, menyusun kabinet, mengangkat dan memberhentikan Menteri serta pejabat publik lainnya yang diangkat dan diberhentikan berdasarkan "*political appointmen*".

Terdapat tiga lembaga utama di Indonesia yakni, Lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif yang mempunyai tugas dan fungsi yang berbeda antara satu dengan yang lainnya. Lembaga legislatif merupakan lembaga atau dewan yang mempunyai tugas serta wewenang membuat atau merumuskan UUD yang ada di sebuah negara. Selain itu, lembaga legislatif juga diartikan sebagai lembaga legislator, yang mana jika di negara Indonesia lembaga ini dijalankan oleh DPD (Dewan Perwakilan Daerah) DPR (Dewan Perwakilan Rakyat, dan MPR (Majelis Permusyawaratan Rakyat).

Di Negara Indonesia, lembaga legislatif adalah DPR, DPD, dan MPR.

1. *DPR atau Dewan Perwakilan Rakyat* adalah salah satu lembaga legislatif yang memiliki kedudukan sebagai lembaga negara. Adapun anggota DPR yaitu

mereka yang berasal dari anggota partai politik yang mencalonkan diri sebagai peserta pemilu yang sudah terpilih saat pemilu. DPR berkedudukan di pusat, dan yang di tingkat provinsi disebut dengan DPRD Provinsi dan untuk yang berada di tingkat kota/kabupaten disebut dengan DPRD kabupaten/kota. Anggota DPR dipilih secara langsung oleh rakyat dengan masa jabatan 5 tahun.

2. *DPD atau Dewan Perwakilan Daerah* adalah salah satu lembaga legislatif perwakilan daerah yang berkedudukan sebagai lembaga negara, anggota DPD berasal dari perwakilan setiap provinsi yang ada di negara yang sudah terpilih di pemilu. Adapun jumlah anggotanya tidak sama untuk setiap provinsi, namun sudah ditetapkan paling banyak 4 orang. Sementara masa jabat DPD adalah sama seperti DPR yaitu 5 tahun.
3. *MPR atau Majelis Permusyawaratan Rakyat* Adalah lembaga legislatif yang terdiri dari anggota DPR dan DPD yang sudah terpilih dalam pemilu. Adapun masa jabatan anggotanya adalah selama 5 tahun. Tahukah bahwa sebelum amandemen UUD 1945, MPR adalah lembaga yang memiliki kedudukan tertinggi negara. Tetapi setelah amandemen, lembaga tertinggi sudah dihapuskan, yang sekarang hanya ada lembaga negara.

Lembaga yudikatif adalah lembaga negara yang tugas utamanya sebagai pengawal, pengawas, dan pemantau proses berjalannya UUD, dan juga pengawasan hukum di sebuah negara. Di Indonesia, fungsi lembaga legislatif ini dijalankan oleh MA (Mahkamah Agung), MK (Mahkamah Konstitusi), yang mana keduanya memiliki peran sebagai pengawas dan pemantau berjalannya UUD dan hukum yang ada di Indonesia.

Lembaga eksekutif adalah presiden dan wakil presiden dan beserta dengan menteri-menterinya yang turut membantunya dalam menjalankan tugasnya di sebuah negara. Presiden merupakan lembaga negara yang memiliki kekuasaan eksekutif yaitu kekuasaan yang menjalankan roda pemerintahan. Di negara Indonesia, presiden memiliki kedudukan sebagai kepala pemerintahan serta sebagai kepala negara. Presiden dan wakilnya menduduki jabatan maksimal 5 tahun, namun masih dapat mencalonkan diri kembali untuk satu masa lagi.

Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 yang menyatakan bahwa Presiden memiliki kekuasaan untuk membuat undang-undang yang seharusnya menjadi fungsi dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Pasal tersebut telah diubah melalui Perubahan Tahap Pertama UUD 1945 yang ditetapkan dalam Sidang Umum (SU) MPR-RI pada bulan Oktober 1999 menjadi “Presiden berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada DPR”. Dengan perubahan ini terjadi perpindahan kekuasaan membentuk undang-undang, yang sebelumnya berada dalam kekuasaan Presiden menjadi kekuasaan DPR.<sup>19</sup>

Pasal 22 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 memberikan hak (kewenangan) bagi presiden untuk membuat Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu). Adapun syarat materialnya disebutkan dalam ayat (2) yaitu apabila dalam keadaan kegentingan yang memaksa.

Pemberian Amnesti, Rehabilitasi, Abolisi, dan Grasi merupakan kewenangan Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung

---

<sup>19</sup> Pataniari Siahaan, Politik Hukum Pembentukan Undang –Undang Pasca Amandemen UUD 1945, Konstitusi Press, Jakarta, 2012, hlm. 284

(“MA”) atau Dewan Perwakilan Rakyat (“DPR”) sebagaimana diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Dasar 1945 (“UUD 1945”), yang berbunyi:

1. Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.
2. Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

Presiden dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh staf khusus. Staf Khusus Presiden adalah lembaga non struktural yang dibentuk untuk memperlancar pelaksanaan tugas Presiden Republik Indonesia, yang melaksanakan tugas tertentu di luar tugas-tugas yang sudah dicakup dalam susunan Kementerian dan instansi pemerintah lainnya.<sup>20</sup>

Berdasarkan Pasal 1 dan 2 Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2012 tentang Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden dan Staf Khusus Wakil Presiden dan Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2012 tentang Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden dan Staf Khusus Wakil Presiden, Staf Khusus, tugasnya dikoordinasikan, dan diberikan dukungan administrasi oleh, dan bertanggungjawab kepada Sekretaris Kabinet. Hak keuangan dan fasilitas lainnya bagi Staf Khusus Presiden diberikan setinggi-tingginya setingkat dengan jabatan struktural eselon I.a. Staf Khusus Presiden dapat berasal dari Pegawai Negeri (Pegawai Negeri Sipil, anggota Tentara Nasional Indonesia, dan anggota Polri)

---

<sup>20</sup><https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ea2b68da9b7a/5-fakta-hukum-seputar-staf-khusus-presiden?page=4>

atau bukan Pegawai Negeri. Masa bakti Staf Khusus Presiden paling lama sama dengan masa jabatan Presiden yang bersangkutan. Staf Khusus bersifat Operasional, yaitu melekat 24 jam bersama Presiden, berbeda dengan Dewan Pertimbangan Presiden dan lembaga seperti Unit Kerja Presiden / Kantor Staf Presiden.

Kontribusi staf khusus presiden dalam ketatanegaraan di Indonesia secara yuridis sesungguhnya eksistensi staf khusus lebih bersifat '*supporting system*' kerja presiden, tidak lebih dari itu. Staf khusus tidak memiliki wewenang untuk mengeksekusi program yang dijalankan presiden. Para staf khusus hanya sebagai pemberi masukan kepada presiden terkait program-program prioritas. Staf khusus tidak memiliki kewenangan eksekusi, staf khusus itu sebagai *second opinion* presiden dalam hal-hal program prioritas, masukan yang disampaikan para staf khusus kepada presiden tidak akan bertabrakan dengan anggota Kantor Staf Kepresidenan (KSP).

Berbeda dengan kewenangan menteri, suatu kementerian negara memiliki kekuasaan atau wewenang, antara lain yaitu: Melakukan koordinasi pemberian pelayanan kerumahtanggaan dan keprotokolan kepada Presiden dan wakil Presiden, melaksanakan tugas tertentu yang diberi oleh Presiden, melaksanakan urusan dalam kekuasaannya dengan wewenang eksekutif yang ada.

Staf Khusus Presiden terdiri atas:<sup>21</sup>

1. Sekretaris Pribadi Presiden
2. Juru Bicara Presiden

---

<sup>21</sup> *Ibid*

3. Bidang Hubungan Internasional
4. Bidang Informasi/*Public Relation*
5. Bidang Komunikasi Politik
6. Bidang Hukum, Hak Asasi Manusia, dan Pemberantasan Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme
7. Bidang Komunikasi Sosial
8. Bidang Pangan dan Energi
9. Bidang Pembangunan Daerah dan Otonomi Daerah
10. Bidang Perubahan Iklim
11. Bidang Publikasi dan Dokumentasi
12. Bidang Bantuan Sosial dan Bencana

## **F. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini terbagi kedalam beberapa bagian, yaitu :

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah *deskriptif analitis*<sup>22</sup>, yaitu menggambarkan secara sistematis fakta-fakta dan permasalahan yang diteliti sekaligus menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dikaitkan dengan Kedudukan dan Wewenang Staf Khusus Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

---

<sup>22</sup> Endang Saefullah Wiradiprja, *Penuntun Praktis Metode Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah Hukum*, Keni Media, Bandung, 2015. hlm. 43

## 2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan metode *juridis normatif*<sup>23</sup>, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara mengkaji dan menguji data primer dan data sekunder yang berupa hukum positif khususnya di bidang hukum tata Negara yang berkaitan dengan Kedudukan dan Wewenang Staf Khusus Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.

## 3. Tahap Penelitian

Penelitian ini dilakukan melalui tahap sebagai berikut, yaitu:

- a. Penelitian kepustakaan yang bertujuan untuk memperoleh data yang terdiri atas:
  - 1) Bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan beserta peraturan pelaksana lainnya, yang terdiri dari:
    - a) Undang-Undang Dasar 1945 Hasil Amandemen
    - b) Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 Tentang Staf Khusus Presiden Dan Staf Khusus Wakil Presiden
    - c) Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2012 tentang Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden dan Staf Khusus Wakil Presiden
    - d) Peraturan Presiden Nomor 39 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2012 tentang Utusan Khusus Presiden, Staf Khusus Presiden dan Staf Khusus Wakil Presiden.

---

<sup>23</sup> *Ibid*

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku atau hasil penelitian.
  - 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan sekunder, seperti opini masyarakat yang dipublikasikan, baik dalam seminar, lokakarya, surat kabar ataupun yang lainnya.
- b. Penelitian Lapangan, dilakukan dengan cara mengumpulkan, meneliti dan menyeleksi dari data primer yang diperoleh secara langsung dari lapangan untuk menunjang data sekunder.

#### **4. Teknik Pengumpulan Data**

Studi kepustakaan adalah cara pengumpulan data dengan membaca, memahami, mengutip, merangkum, dan membuat catatan-catatan serta menganalisis peraturan perundang-undangan.

#### **5. Alat Pengumpul Data**

Pengumpulan data dalam penelitian ini dilakukan dengan metode penelitian studi pustaka dan dokumentasi, memerlukan alat bantu sebagai instrumen. Instrumen yang dimaksud yaitu handphone, komputer, pensil, ballpoint, buku.

#### **6. Analisis Data**

Analisis data adalah cara untuk melakukan analisis data dan menarik kesimpulan dari hasil penelitian. Metode yang digunakan dalam

menganalisis data adalah metode yuridis kualitatif<sup>24</sup>, yaitu data yang akan diolah dan di analisis secara kualitatif dari data pustaka dan sumber lainnya yang kemudian di susun secara sistematis untuk dianalisis secara kualitatif dan di sajikan secara deskriptif.

#### **7. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Perpustakaan UNPAS.

---

<sup>24</sup> Daud Silalahi, Metode Penelitian Hukum, Lawencon Copy & Binding Centre, Bandung, 2014, hlm. 21.