

BAB III

SISTEM PEMERINTAHAN PRESIDENSIAL

A. Latar Belakang timbulnya sistem pemerintahan presi-
densial

Sistem pemerintahan ini, lahir dan berkembang pertama kali di Amerika Serikat, dikarenakan rakyat Amerika semuanya sama membenci terhadap pemerintahan raja George III, sehingga mereka tidak menghendaki bentuk negara Monarchie dan untuk mewujudkan kemerdekaannya dari pengaruh Inggris, maka mereka lebih suka mengikuti jejak Montesquieu yang mengadakan pemisahan kekuasaan, yaitu :

1. kekuasaan legislatif yang dipegang oleh Congress yang terdiri dari parlemen dan senat.
2. kekuasaan Eksekutif yang dipegang oleh presiden.
3. kekuasaan Yudikatif yang dipegang oleh Supreme Court (Mon. Kusnardi, S.H. Harmily Ibrani, S.H. 1988 : 177).

Dengan adanya pemisahan kekuasaan tersebut, maka tidak ada kemungkinan kekuasaan yang satu melebihi kekuasaan yang lainnya, maka dalam praktek penyelenggaraan negara ketiga badan tersebut dapat saling melakukan pengawasan.

Sistem pengawasan yang dilaksanakan serta dikembangkan dalam ketatanegaraan Amerika Serikat ini disebut sistem " Checks and balance ". Maksud serta tujuan pokok sistem pengawasan ini ialah agar kekuasaan ketiga badan tersebut selalu dalam keadaan seimbang, terutama keadaan-keadaan tertentu. Jadi pengawasan tersebut tidaklah dilakukan terus menerus, melainkan hanya dalam keadaan tertentu dan dipandang perlu, dengan perkataan lain pengawasan tersebut bersifat kasuistik (Soehino, S.H. 1993 : 82).

Demikian pula jika kekuasaan yudikatif dan kekuasaan legislatif dipegang oleh satu orang atau satu lembaga, maka kemerdekaan perorangan hanya tergantung pada pengawasan yang sewenang-wenang (arbitrary control). Sedangkan jika kekuasaan yudikatif dan kekuasaan eksekutif dipegang oleh satu orang atau satu lembaga, maka seorang hakim akan leluasa menjadi seorang penindas (Ramdion Naning, S.H. 1982 : 64).

Dengan demikian sistem pemerintahan presidensiil ini lahir dan berkembang pertama kali di Negara Amerika Serikat, karena negara tersebutlah yang pertama kali melaksanakan sistem pengawasan yang disebut " Checks and balance " yaitu suatu badan yang telah memegang suatu kekuasaan tertentu dapat melakukan pengawasan

atau campur tangan terhadap badan yang lain yang telah memegang suatu kekuasaan yang lain dengan maksud untuk membatasi kekuasaan badan tersebut supaya tidak melampaui batas kekuasaannya atau tidak bertindak sewenang-wenang. Dengan demikian kekuasaan ketiga badan tersebut selalu dalam keadaan seimbang. Inilah ratio serta maksud dan tujuan dilaksanakannya sistem pengawasan "Checks and balance" (Soehino, S.H. 1993 : 83).

B. Pengertian Sistem pemerintahan presidensiil

Kata-kata sistem pemerintahan presidensiil, terdiri dari kata sistem, pemerintahan, dan presidensiil, Sistem berarti suatu keseluruhan, terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik, akan mempengaruhi keseluruhannya itu, sedangkan kata pemerintahan berarti segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri; jadi tidak diartikan sebagai pemerintah yang hanya menjalankan tugas eksekutif saja, melainkan juga meliputi tugas-tugas lainnya termasuk le-

gislatif dan yudikatif, oleh karena itu membicarakan - sistem pemerintahan adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara yang menjalankan kekuasaan negara itu, dalam rangka kepentingan rakyat (Moh. Kusnardi, S.H. Harmaily Ibrahim, 1988 : 171).

Sedangkan kata presidensiil adalah pemerintahan republik yang kepala negaranya langsung memimpin kabinet (Anton M. Moeliono, 1988 : 700).

Secara singkat dapat dikatakan bahwa pengertian sistem pemerintahan presidensiil adalah merupakan suatu pemerintahan dimana dalam sistem tersebut kekuasaan pemerintahan dipegang oleh presiden.

C. Sistem pemerintahan Presidensiil

1. Presiden sebagai kepala Eksekutif

Dalam sistem pemerintahan presidensiil ini, kekuasaan eksekutif dipegang oleh presiden yang menduduki jabatan tersebut bukan secara turun temurun akan tetapi memegang kekuasaan tersebut dengan cara dipilih oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat dengan suara terbanyak. (pasal 6 ayat 2 UUD 1945). Dan juga pasal 7 mengatur tentang masa jabatan bagi presiden dan wakil presi

den selama masa lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali. Disini tidak ditentukan untuk berapa kali seorang itu dapat dipilih kembali menjadi presiden atau wakil presiden hanya ditetapkan untuk masa jabatan yaitu lima tahun.

Menurut pasal 4 ayat 1 presiden memegang kekuasaan pemerintahan, artinya presiden adalah kepala kekuasaan eksekutif dalam negara.

Kekuasaan eksekutif mempunyai dasar sendiri yakni dipilih oleh rakyat. Alat eksekutif presiden mengangkat kawan-kawan sekerjanya sendiri. Pemimpin Departemen-departemen pemerintahan dan menteri-menteri tidak bertanggung jawab kepada perwakilan rakyat melainkan kepada presiden. Presiden sebagai kepala eksekutif tidak bertanggung jawab kepada perwakilan rakyat dan juga presiden tidak dapat membubarkan perwakilan rakyat. (Soetomo, S.H, 1991 : 120).

Sesuai dengan namanya, badan ini mengeksekusikan atau menjalankan pemerintahan sesuai dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan. Dewasa ini cabang pemerintahan yang berhubungan dengan pelaksanaan pemerintahan makin penting peranannya, karena disamping terdiri atas ahli-ahli, juga dapat berhubungan langsung dengan masyarakat. Dengan demikian, eksekutif dipaksa harus

mengenali perkembangan dan mendengar kebutuhan riil masyarakat, agar tidak ketinggalan dalam hal tuntutan / aspirasi masyarakat yang selalu berkembang lebih pesat dari pada aturan-aturan. Segala peristiwa kongkrit yang perlu diselesaikan menantang ketrampilan eksekutif. (Rusadi Kantraprawira, 1983 : 130).

Diatas telah dijelaskan bahwa presiden sebagai pemegang kepala kekuasaan eksekutif adalah dengan cara dipilih oleh Majelis Permusyawaratan rakyat, oleh karena itu seorang presiden harus menjalankan haluan negara menurut garis-garis besar yang telah ditetapkan oleh Undang-undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Karena Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah lembaga yang tertinggi atau kedaulatan-kedaulatan yang dianut oleh Undang-undang Dasar 1945 adalah kedaulatan rakyat, sehingga Majelis permusyawaratan Rakyat ini kecuali harus bersifat represensatif, ia juga sebagai penjilmaan seluruh rakyat Indonesia. Presiden yang dipilih dan diangkat oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat kecuali ia harus menjalankan garis-garis besar haluan negara yang berarti ia harus menjalankan kehendak Majelis Permusyawaratan Rakyat, ia be tunduk dan bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat . Presiden adalah " mandataris " Majelis Permusyawaratan

Rakyat, yang berarti ia berwajib menjalankan ketetapan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat, dengan demikian presiden tidak "neben" akan tetapi "Untergeordnet" kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat. (Soehino S.H, 1993 : 101).

Sebagai kepala eksekutif presiden berhak untuk mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara (pasal 17 ayat 2) dan menteri-menteri itu formil tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi tergantung kepada presiden (pasal 17 ayat 1). Meskipun kedudukan para menteri negara tergantung kepada presiden, mereka itu adalah bukan sebagai pegawai tinggi biasa, sebab menteri-menterilah yang terutama menjalankan pemerintahan dalam praktek. Sebagai pemimpin Departemen, menteri mengetahui seluk beluk mengenai lingkungan pekerjaannya. (pasal 17 ayat 3).

Oleh karena itu menteri mempunyai pengaruh yang besar terhadap presiden dalam menentukan politik negara yang menyangkut Departemennya. Memang yang dimaksudkan ialah bahwa para menteri itu pemimpin-pemimpin negara. Untuk menetapkan politik pemerintahan dan koordinasi dalam pemerintahan negara, para menteri bekerjasama satu sama lain seerat-eratnya dibawah pimpinan presiden. Bahkan dalam praktek pemerintahan timbul suatu

kebiasaan bahwa presiden melimpahkan sebagian wewenangnya kepada menteri-menteri yang berbentuk presidium atau lainnya yang merupakan pembantu pimpinan dari presiden. (Drs. C.S.T. Kansil, S.H, 1986 : 143).

Sebagai kepala pemerintahan, presiden mempunyai kekuasaan antara lain :

- 1). Dibidang pelaksanaan Undang-undang (bidang eksekutif) :
 - a. Menetapkan peraturan pemerintahan untuk menjalankan Undang-undang.
 - b. Mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri negara.
 - c. Memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD, misalnya menetapkan keputusan presiden.
- 2). Dibidang pembentukan Undang-undang (bidang legislatif) :
 - a. Membentuk Undang-undang dengan persetujuan DPR.
 - b. Menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-undang (perpu).
- 3). Dibidang kehakiman (Yudikatif) memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. (Drs. C.S.T . Kansil, S.H, 1986 : 419)

Jadi dengan demikian jelas terlihat, presiden me

54

pimpin pemerintahan, dibantu oleh seorang wakil presiden dan oleh menteri-menteri negara, dua macam pembantu-pembantu presiden itu :

1. Wakil presiden, sesungguhnya kedudukan wakil presiden dibawah undang-undang Dasar 1945 adalah cukup unik. Disatu pihak wakil presiden sebagai pembantu-presiden, dilain pihak wakil presiden tidak dipilih oleh presiden tetapi oleh MPR. Sebagai pembantu presiden, maka tugas wakil presiden tergantung pada presiden, namun presiden tidak dapat memecat seorang wakil presiden walaupun mungkin dalam menjalankan tugasnya wakil presiden telah merugikan kedudukan presiden. Karena itu dituntut adanya suatu kerjasama yang harmonis antara presiden dan wakil presiden (Moh. Kusnardi, S.H, Hanmily Ibrahim, S.H, 1988 : 201).
2. Para Menteri, kedudukan menteri adalah sudah jelas tugasnya yaitu memimpin atau mengepalai Departemen-departemen. Menteri ini menjalankan politik pemerintahan, mengkordinir tugas-tugas. Oleh karenanya para menteri diangkat dan diberhentikan oleh presiden maka ia tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat akan tetapi bertanggung jawab kepada presiden.

Dalam sistem pemerintahan presidensial ini pula presiden tidak dapat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat dan tidak pula bertanggung jawab kepadanya, ia bukan " diktator " artinya kekuasaan tidak tak terbatas, disamping presiden bertanggung jawab kepada MPR. Ia juga harus memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rakyat, dikarenakan kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dan Dewan ini tidak bisa dibubarkan oleh presiden (berlainan dengan sistem parlementer). Kecuali itu anggota-anggota Dewan Perwakilan Rakyat semuanya merangkap menjadi anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat, oleh karena itu Dewan Perwakilan Rakyat dapat senantiasa mengawasi tindakan-tindakan presiden dan jika Dewan menganggap bahwa presiden sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Undang-undang Dasar atau oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka majelis itu dapat diundang untuk persidangan istimewa agar supaya bisa minta pertanggung jawaban kepada presiden. (Prof. DR. M. Solly Lubis, S.H, 1992 : 184).

Kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat adalah kuat. Dewan ini tidak dapat dibubarkan oleh presiden, maka yang dibekukan adalah tugas-tugas anggota Dewan Perwakilan Rakyat, artinya anggota Dewan Perwakilan Rakyat tak boleh menghadiri rapat jadi ontnemen adalah tugas

anggotanya, bukan Dewan Perwakilan Rakyat sebagai lembaga. (Prof. Dr. Ismail Suny, S.H. M.C.L. 1981 :221).

Diatas telah dijelaskan bahwa presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, bukan tetapi presiden bertanggung jawab kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat, sebab menurut pasal 6 ayat 2 UUD 1945 menyatakan bahwa yang berhak mengangkat, memilih, dan memberhentikan presiden adalah ditangan Majelis Permusyawaratan Rakyat, jadi dengan demikian tanggung jawab presiden hanya kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat.

Walaupun presiden tidak bertanggung jawab pada Dewan Perwakilan Rakyat tidaklah berarti presiden dapat mengesampingkan Dewan Perwakilan Rakyat, dalam penyelenggaraan pemerintahan, karena Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai beberapa fungsi untuk memperlancar tugas presiden, terutama membentuk Undang-undang (gesetzgebung) dan menetapkan anggaran belanja negara (staat begrooting). Oleh karena itu presiden harus bekerjasama dengan Dewan Perwakilan Rakyat. (Dasril Radjab S.H, 1993 : 81).

Walaupun presiden tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, namun presiden wajib memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwakilan Rak-

kyat, karena jika suara-suara dari Dewan Perwakilan rakyat menyatakan keberatan-keberatannya terhadap menteri yang dianggap gagal atau tidak mampu lagi dalam menjalankan tugasnya, maka sebaiknya presiden mempergunakan wewenangnya untuk memberhentikan menterinya sebagaimana mestinya. Akan tetapi sebaiknya juga tidak dibenarkan, jika pihak Dewan Perwakilan rakyat bersikap menghambat kebijaksanaan yang harus dilakukan oleh presiden, sehingga merugikan jalannya pemerintahan. (Moh. Kusnardi, S.H, Harmily Ibrahim, S.H, 1988 : 217).

Dewan Perwakilan Rakyat yang anggotanya sebagian adalah anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat yang melaksanakan fungsinya yang harus diperhatikan oleh presiden sebagaimana yang telah ditentukan dalam pasal 7 rap MPR NO.VI/MPR/1973 menentukan sebagai berikut :

- a. DPR yang seluruh anggotanya adalah Majelis berkewajiban senantiasa mengawasi tindakan-tindakan presiden dalam rangka pelaksanaan Haluan Negara.
- b. Apabila DPR menganggap presiden sungguh-sungguh melanggar Haluan Negara, maka DPR menyampaikan memorandum untuk mengingatkan presiden.
- c. Apabila dalam waktu (3) bulan tidak memperhatikan memorandum DPR tersebut dalam ayat 2 ayat ini, maka DPR menyampaikan memorandum yang kedua.

d. Apabila dalam waktu satu bulan memorandum yang kedua tersebut pada ayat 3 pasal ini, tidak diindahkan oleh presiden, maka DPR dapat meminta pertanggungjawaban presiden. (Desril-Radjab, S.H, 1993 : 81).

Dari uraian-uraian diatas, maka jelaslah bahwa presiden harus mempertanggungjawabkan tentang tugasnya dihadapan MPR dan bukan mempertanggungjawabkan segala tugasnya pada DPR. Meskipun demikian presiden harus bekerjasama dengan DPR, karena dengan adanya fungsi yang dimiliki oleh DPR tersebut diatas akan sangat mempengaruhi sukses dan tidaknya presiden dalam memegang dan menyelenggarakan pemerintahannya.

Didalam sistem pemerintahan presidensial ini, pula terdapat hubungan timbal balik yang erat antara kekuasaan eksekutif (presiden) dengan kekuasaan legislatif (Dewan Perwakilan Rakyat), terutama dalam tugas yang menyangkut masalah Undang-undang dan penetapan anggaran pendapatan dan belanja negara (RAPBN).

Pada dasarnya Dewan Perwakilan Rakyat dengan presiden adalah merupakan dua lembaga yang berlainan, akan tetapi dalam tugas legislatif kedua lembaga tersebut mempunyai tugas yang sama terutama dalam Undang-undang dan menetapkan anggaran dan pendapatan dan belanja negara. Sesudah Dewan Perwakilan Rakyat bersama

presiden menetapkan Undang-undang serta anggaran pendapatan dan belanja negara, maka dalam pelaksanaan selanjutnya oleh presiden (pemerintah), Dewan Perwakilan Rakyat berfungsi sebagai pengawas terhadap pemerintah. Jika dalam tugas pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat menganggap, bahwa tindakan presiden sungguh-sungguh melanggar haluan negara yang telah ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, maka Majelis itu dapat meminta pertanggungjawaban kepada presiden. (Moh. Kusnardi, S.H, Harmily Ibrahim, S.H, 1988 : 214).

Bentuk kerjasama antara presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat dapat diartikan sebagai presiden tidak boleh mengingkari partner legislatifnya. Presiden harus memperhatikan, mendengarkan, berkonsultasi dalam banyak hal dan harus memberikan keterangan--keterangan serta laporan-laporan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan meminta pendapatnya. (Moh. Kusnardi, S.H, Harmily Ibrahim, S.H, 1988 : 216).

Sebagai partner legislatif dari presiden, Dewan Perwakilan rakyat memberikan persetujuan setiap pembentukan Undang-undang (pasal 20 ayat 1). Jika suatu rancangan Undang-undang tidak mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat, maka rancangan tadi tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu (pasal 20 ayat 2). Walaupun

Undang-undang Dasar 1945 memberikan wewenang kepada presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti Undang-undang dalam hal ihwal kepentingan memaksa (pasal 20 ayat 1). Namun persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat tetap dimintakan sesuai dengan asas demokrasi (pasal 22 ayat 2) dan jika persetujuan ditolak Dewan Perwakilan Rakyat, maka peraturan pemerintah itu harus dicabut. (pasal 22 ayat 3).

Presiden kedudukannya adalah sejajar dengan Dewan Perwakilan Rakyat, sebab presiden tidak bisa membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat dan sebaliknya sebuah rancangan Undang-undang oleh presiden bisa tidak disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Dilain pihak presiden berhak untuk tidak mengesahkan sebuah rancangan Undang-undang yang sudah disahkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Hanya yang terakhir ini, terdapat perbatasan, tidak boleh dimajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat pada masa itu. Apabila dalam masa persidangan yang lain diajukan lagi, dan tentunya ini boleh, bagaimana apabila keadaannya sama. Artinya presiden juga tetap tidak mengesahkannya, dalam hal ini terlihat, secara tidak langsung presiden mempunyai hak veto terhadap Rancangan Undang-undang. (Moh. Tolchah mansur, 1983 : 190).

Selain dari pada itu juga dirasakan sangat me-
gikan jalannya pemerintahan, apabila Dewan Perwakilan-
Rakyat mengadakan " Inlijdelijk verzet " misalnya deng-
an tidak menyetujui anggaran negara yang meningkat da-
lam keadaan yang sangat diperlukan. Jika presiden ber-
sitemgang tidak mau mendengarkan suara Dewan Perwakilan
Rakyat yang telah diberikannya secara tulus iklas, maka
sebagai jalan keluarnya Majelis harus segera member-
ikan keputusannya dan terhadap keputusan Majelis Permu-
syawaratan Rakyat ini presiden secara imperatif harus
melaksanakannya. (Drs. C.S.T. Kansil, S.H, 1986 :143).

Diatas telah dijelaskan bahwa presiden tidak da-
pat membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat, sebaliknya
Dewan Perwakilan Rakyat pun tidak mempunyai hak untuk
membubarkan presiden, Dewan Perwakilan Rakyat bisa sa-
ja memberikan pendapatnya untuk diajukan kepada Maje-
lis Permusyawaratan Rakyat. Oleh karena itu kedudukan
presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat adalah sederajat,
kepada presiden pun harus pula diberi hak untuk juga
mengundang Majelis Permusyawaratan Rakyat untuk memper-
timbangkan atau untuk minta " pengadilan " tentang
rencananya-rencananya yang telah ditolak oleh Dewan Pe-
rwakilan Rakyat. Dalam hal ini terdapat suatu konse-
wensi presiden harus mengundurkan diri. Tetapi Majelis
Permusyawaratan Rakyat bisa saja memberikan keputusan

lain hal ini tergantung juga kepada presiden. (Moh. Tolchah Mansur, S.H, 1983 : 190).

Dalam melaksanakan Undang-undang yang dibentuk oleh presiden dengan Dewan Perwakilan Rakyat, oleh UUD 1945 kepa presiden diberikan kewenangan untuk menetapkan peraturan pemerintah guna melaksanakan Undang-undang sebagaimana mestinya. Hal ini tidak mungkin bagi presiden menetapkan peraturan pemerintah sebelum ada Undang-undangnya, sebaliknya suatu Undang-undang tidak beraku efektif, tanpa adanya peraturan pemerintah. (Dasril Radjab, S.H, 1993 : 30).

Pada dasarnya lembaga legislatif adalah lembaga yang paling berkuasa dan memegang kedaulatan dalam suatu negara, namun dalam kenyataannya lembaga legislatif pun banyak tergantung dengan peranan eksekutif, misalnya dalam pelaksanaan pemilu, pengesahan Rancangan Undang-undang.

Oleh karena itu lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif harus mengadakan hubungan timbal balik , terutama dalam hal yang menyangkut masalah peraturan - pemerintah dan Undang-undang. Karena Undang-undang merupakan sumber hukum dari hukum tata negara, maka dengan demikian pemerintah yang fungsinya untuk melaksanakan Undang-undang adalah juga sumber hukum tata negara

oleh karenanya, maka kedua lembaga tersebut dituntut untuk saling bekerja sama dalam menata Undang-undang dan peraturan pemerintah, karena keduanya adalah merupakan sumber hukum tata negara. Agar dapat tercapai tujuan dari penyelenggaraan pemerintahan negara republik Indonesia.

2. Dewan menteri dalam kabinet presidensial

Dalam sistem pemerintahan ini, menteri-menteri diangkat oleh presiden sebagai kepala eksekutif. Dan pengistilahan menteri disini ialah dipergunakan untuk menyebut menteri negara sebagai kepala Departemen, jadi bukan yang dimaksudkan dengan menteri tanpa portfolio, meskipun dapat juga menteri tanpa portfolio. (pasal 17 ayat 3).

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 dimaksudkan ialah para menteri, itu pemimpin-pemimpin negara. (Soehino, S.H, 1993 : 101).

Jadi menurut Undang-undang Dasar kita, menteri

negara pada hakekatnya dapat dipandang sebagai seorang pegawai tinggi yang mengepalai suatu Departemen pemerintahan meskipun ia tidak dapat dipandang sebagai pegawai tinggi biasa saja, tanggung jawab kepada presiden itu berarti, bahwa menteri negara tidak dengan langsung dapat dituntut pertanggung jawaban kepada rakyat, yang diwakili Majelis Permusyawaratan Rakyat. (Dr. Moh. Tolchah Mansoer, 1983 : 145).

Susunan yang demikian itu kedudukan paramenteri negara seakan-akan kedudukannya ada diluar badan-badan tersebut. Walaupun demikian kelihatannya, akan tetapi tidak boleh dilupakan, bahwa didalam prakteknya presiden tidak dapat menjalankan segala pekerjaan legislatif dengan Dewan Perwakilan Rakyat, apabila tidak dibantu oleh Menteri-menterinya. Jadi di dalam pembentukan Undang-Undang bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat itu Menteri Negara bersangkutanlah yang sesungguhnya harus berhadapan dengan Dewan tersebut. (Moh. Tolchah Mansoer, 1983 : 146).

Akan tetapi tanggung jawab tetap terletak pada Presiden. Hal inilah yang tidak memuaskan, karena dengan cara yang demikian Presiden menjadi sangat mudah dapat celaan. Sebab kalau seandainya seorang Menteri di dalam pekerjaannya terhadap Dewan Per Perwakilan

Rakyat kesalahan maka yang harus menanggung jawab kepada rakyat (Majelis Permusyawaratan Rakyat) bukan lah Menteri itu, melainkan Presiden. Betul Presiden- dapat menghentikan Menteri itu dari jabatannya, akan tetapi hal yang demikian tidak akan menghilangkan pe- mandangan tidak baik ternadap Presiden yang seolah olah menguper kesalahan Menteri itu. (Dr. Moh. Tolch ah Mansoer, 1983 : 146).

Para Menteri tersebut secara keseluruhan ter- gabung dalam Dewan Menteri yang merupakan anggota Kabinet. Jika kita melihat dari keterangan yang telah terpampang di atas, maka Kabinet itu disebut Kabinet Presidensil, sebab tugas-tugas eksekutifnya dipertang gung jawabkan pada Presiden.

Di sini Menteri-Menteri itu tidak dapat di - jatuhkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat. Menteri-Mentri dalam jenis Kabinet yang demikian, memegang peranan sebagai pembantu Presiden, dan hanya bertanggungjawab kepada Presiden atas tugas-tugas pembantuannya itu, misalnya tanggungjawab selaku pemimpin Departemen. Adapun keseluruhan pelaksanaan tugas eksekutif, diper tanggung jawabkan oleh President. Sebagaimana dijelas kan dalam penjelasan Undang-Undang 1945, Azaz yang dianut di sini ialah "The concentration of power ang

Responsibility upon the President" dengan pengertian-tersebut bahwa pemusatan kekuasaan dan tanggung jawab ada ditangan presiden. (Prof. DR. M. Solly Lubis, S.H 1992 : 101).

Dengan demikian, maka para menteri itu tidak dapat dijatuhkan oleh Dewan Perwakilan Rakyat, meskipun kedudukan Dewan Perwakilan Rakyat seimbang dengan kedudukan presiden, sebab para menteri itu tidak bertanggung jawab kepada Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi para menteri tersebut bertanggung jawab kepada presiden, artinya kedudukannya tergantung Mapi pada presiden.

Meskipun para menteri itu kedudukannya tergantung dari pada presiden, akan tetapi para menteri tersebut kedudukannya adalah sebagai badan yang terutama menjalankan kekuasaan pemerintahan dan sebagai pemimpin Departemen, oleh sebab itu para menteri tidak dapat dianggap sebagai pegawai tinggi biasa.

Diatas telah dijelaskan bahwa para menteri itu tidak dapat dijatuhkan dan diberhentikan Oleh Dewan Perwakilan Rakyat, akan tetapi sebagai konsekuensi yang wajar (logis) dari tugas dan kedudukannya ditambah pula dengan penjelasan yang mengatakan bahwa presiden harus memperhatikan sungguh-sungguh suara Dewan Perwa

kilannya maka para menteri juga tidak terlepas dari keberatan-keberatan Dewan Perwakilan Rakyat yang dapat mengakibatkan diberhentikannya para menteri. Sudah terang bahwa Dewan Perwakilan Rakyat tidak boleh main mosi tidak percaya, melainkan secara serius harus memberikan pertimbangan kepada presiden dan sebaliknya presiden tidak boleh bersitegang tidak mau memperhatikan suara Dewan Perwakilan Rakyat yang telah diberikannya dengan sungguh-sungguh berdasarkan alasan yang obyektif. Hanya dengan pengertian yang mendalam akan hal ini tidak kembali kepada mosi-mosian ala liberalisme, tetapi juga tidak akan terjerumus dalam tangan besi seorang diktator. (Drs. C.S.T. Kansil, S.H, 1986 142).

Sebagai seorang menteri yang memimpin suatu bagian pemerintahan yang berbentuk Departemen atau suatu bagian yang tidak berbentuk Departemen, pada pokoknya menteri mempunyai tugas, yaitu :

1. Menetapkan kebijaksanaan positif untuk bagian pemerintahannya atau Departemen pemerintahannya dengan mengindahkan kebijaksanaan pemerintahan yang ditetapkan oleh presiden/perdana menteri dan kebijaksanaan politik yang ditetapkan oleh wakil-wakil pemerintah pertama yang bersangkutan.

2. Memimpin dan mengkoordinir kuasa menteri (pembantu) menteri = sekretaris menteri yang membantu menteri dalam menunaikan tugasnya sehari-hari/routine/administratif.
3. Menyelesaikan pekerjaan-pekerjaan lain yang ditugaskan oleh presiden/perdana menteri atau menteri atau wakil pertama kepadanya (tugas khusus). Semua hubungan antara presiden dan para menteri begitu pula antara para menteri baik secara perseorangan maupun dengan surat menyurat harus dilakukan dengan mengindahkan garis-garis hierarki yang berikut :
 - a. Presiden/perdana menteri
 - b. Menteri pertama
 - c. wampa (wakil menteri pertama).
 - d. menteri. (Drs, C.S.T. Kansil, S.H, 1986 : 467).