

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 . Latar belakang

Presiden selain selaku kepala pemerintahan, Presiden juga selaku kepala negara. Selaku kepala pemerintahan Presiden merupakan pihak yang mempunyai tanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik dari pemerintahan level terendah (pemerintahan daerah) sampai pemerintahan level pusat. Dalam sudut pandang demikian, betapa beratnya tanggung jawab yang melekat pada Presiden.

Dapat ditarik pemahaman bahwa kekuasaan di bidang pemerintahan menjadi kekuasaan esekutif dalam hal ini Presiden. Kekuasaan eksekutif bila dilihat dari sudut pandang hukum ketata negaraan berarti salah satu kekuasaan negara yang menjalankan Undang-Undang (selanjutnya disingkat UU). Para ahli hukum tata negara secara prinsipil tidak membedakan antara Presiden selaku kepala pemerintahan serta selaku kepala negara. Meskipun bila dilihat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (Selanjutnya disebut UUD NRI Tahun 1945) akan kelihatan kapan kedua jabatan yang melekat pada diri Presiden itu dikategorikan. Presiden adalah pusat kekuasaan eksekutif serta juga kekuasaan negara, dalam artian Presiden tidak sebatas selaku kepala pemerintahan (*chief of executive*) namun juga selaku kepala negara (*chief of state*)<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>Sudirman, *Kedudukan Presiden Dalam Sistem Pemerintahan Presidensial (Telaah Terhadap Kedudukan dan Hubungan Presiden dengan Lembaga Negara yang lain dalam Undang-Undang Dasar NRI Tahun 1945)*, Jurnal, Fakultas Hukum Brawijaya.

Misalnya Presiden sebagai kepala pemerintahan dapat terlihat didalam Pasal 4 ayat (1) UUD NRI 1945 yang berbunyi “*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar*” Sedangkan Presiden selaku kepala negara misalnya terlihat didalam ketentuan Pasal 12 UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan “*Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang*”

Dalam menjalankan kekuasaannya atau kewenangannya baik Presiden selaku kepala pemerintahan serta Presiden selaku kepala negara harus berdasarkan atas hukum yang berlaku. Hukum menjadi dasar dalam menjalankan kekuasaan yang dimiliki oleh Presiden, karena Negara Indonesia ialah yang berdasarkan pada hukum, yang mana diatur didalam ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 yang menyatakan: “Negara Indonesia adalah negara hukum”, yang memiliki pengertian bahwa kekuasaan yang dijalankan oleh penguasa dalam hal ini Presiden harus sesuai dengan hukum yang berlaku.

Menurut Soepomo negara hukum ialah negara yang wajib tunduk terhadap hukum, peraturan-peraturan hukum positif juga untuk seluruh alat-alat serta badan perlengkapan negara maupun keberadaan jaminan tertib hukum didalam masyarakat unntuk memberi payung hukum pada masyarakat, dimana kekuasaan serta hukum terdapat hubungan timbal balik. Presiden sebagai cabang eksekutif yang memiliki kekuasaan pemerintahan mengacu terhadap definisi Presiden dalam sistem pemerintahan presidensial, didalam sistem ini tidak ada perbedaan maupun tidak diperlukan adanya perbedaan diantara Presiden yang berkedudukan kepala

negara serta Presiden yang berkedudukan kepala pemerintahan. Dalam UUD NRI Tahun 1945 pun tidak ada aturan yang memuat keberadaan kedudukan kepala negara maupun kedudukan kepala pemerintahan.<sup>2</sup>

Presiden selaku cabang kekuasaan eksekutif ialah salah satu lembaga negara atau organ negara yang langsung diatur dalam UUD NRI Tahun 1945. Mengenai organ negara George Jelinek mengemukakan pendapatnya bahwa organ negara bisa digolongkan kedalam dua segi, yaitu: “organ negara yang bersumber langsung pada konstitusi (*Mittelbar Organ*) dan organ negara yang tidak bersumber langsung pada konstitusi (*Unmittelbar Organ*)”. Lebih lanjut diuraikan sebagai berikut :

1. *Notwendigt Unmittelbare organen* ialah organ yang tidak langsung mempunyai wewenang layaknya organ langsung.
2. *Fakultatif Unmittelbare organen* ialah organ yang tidak langsung melaksanakan pekerjaan rutin. Keberadaan organ tidak langsung tersebut menurut Jelinek, berdasar pada hukum guna melakukan tugasnya serta berdasar pada hakekat guna melaksanakan kepentingan publik.<sup>3</sup>

Salah satu lembaga negara yang diatur di luar UUD NRI Tahun 1945 atau bisa disebut lembaga negara pendukung yaitu Dewan Pertimbangan Presiden (selanjutnya disebut WANTIMPRES). Dasar adanya lembaga ini ialah Pasal 16 yang berbunyi “*Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden*”. WANTIMPRES merupakan sebuah organ negara atau lembaga negara yang memiliki tugas untuk

---

<sup>2</sup>Jimly Asshidiqiw, *Perkembangan & Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 108.

<sup>3</sup> Novendri M. Nggilu, *Hukum dan Teori Konstitusi*, UII Press, Jogjakarta, 2014, hlm. 56

memberi nasehat serta pertimbangannya langsung terhadap Presiden yang telah lama dikenal dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dewan pertimbangan presiden atau sebelumnya yang lebih dikenal dengan nama Dewan Pertimbangan Agung diperlukan agar presiden dalam menetapkan kebijakan sesuai dengan prinsip demokrasi, hukum, dan *good government* didalam mencapai tujuan negara.<sup>4</sup>

Istilah Lembaga negara sering diistilahkan dengan lembaga pemerintahan, lembaga pemerintahan nondepartemen, maupun lembaga negara saja. Pembentukan lembaga negara ada yang berdasar ataupun dikarenakan diberi kekuasaan oleh Undang–Undang Dasar, ada juga yang dibentuk serta memperoleh kekuasaan dari Undang–Undang, serta ada juga yang hanya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden. Tata susunan maupun hierarki kedudukannya tentu bergantung pada tingkatan pengaturan didalam peraturan perundang–undangan yang berlaku.<sup>5</sup>

Di Indonesia lembaga negara sudah di atur dalam Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (untuk selanjutnya ditulis UUD NRI Tahun 1945). Lembaga negara yang di atur didalam UUD NRI Tahun 1945 disebut dengan lembaga negara utama (*Mittelbar Organ*), sementara lembaga negara yang diatur diluar UUD NRI Tahun 1945 disebut dengan lembaga negara pendukung (*Unmittelbar Organ*).<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> Penjelasan Undang – undang Nomor 19 Tahun 2006

<sup>5</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan & konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sinar Grafika, Jakarta. 2012, hlm. 37.

<sup>6</sup> Disarikan dari perkuliahan mata kuliah Lembaga Negara oleh Dr, Yudi Widagdo Harimurti, Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura

Suatu hal pasti dari adanya keberadaan lembaga negara non permanen ialah lembaga negara pendukung dalam artian keberadaan lembaga negara non permanen sebatas pendukung lembaga negara permanen, dan tidak bertentangan dengan lembaga negara permanen. Pertentangan tersebut, terutama tentang hal “kewenangan” serta tidak berlakunya asas *lex specialis derogat legi generalis*. Kemudian keberadaan lembaga negara non permanen (pendukung) terhadap lembaga negara permanen (utama) ialah tentang jenis serta menafikkan lembaga negara permanen (utama).<sup>7</sup>

Mengingat UUD Tahun 1945 sebelum amandemen ke-IV di BAB IV Pasal 16 Dewan Pertimbangan Agung (selanjutnya disebut DPA) yang termasuk dalam lembaga tinggi negara (lembaga negara utama/permanen) yang berfungsi penasehat Presiden<sup>8</sup>.

Dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006 disebutkan bahwa “Dalam menjalankan tugasnya Dewan Pertimbangan Presiden melaksanakan fungsi nasihat dan pertimbangan yang terkait dengan pelaksanaan kekuasaan pemerintahan negara”. Didalam penjelasan pasal 5 dalam pelaksanaan tugas, Presiden melakukan pembidangan diantaranya bidang politik, pertahanan serta keamanan, dibidang keuangan serta ekonomi, serta dibidang kesejahteraan rakyat. Sementara dalam Buku Dewan Pertimbangan Presiden 2015-2019 “Sejarah, Tugas dan Fungsi” dibagian IV yaitu Bidang Program dan Pelaksanaan Tugas ada

---

<sup>7</sup>Yudi Widagdo Harimurti, *Analisis Kritis UU NO 19 Tahun 2006 Tentang Dewan Pertimbangan Presiden*, Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Th 27, Nomor 1, Februari 2014

<sup>8</sup>Soewargo Kartodihardjo, *Peranan Dewan Pertimbangan Agung Dalam Rangka Memperpanjang Tugas Presiden, Tahun 1987*.

beberapa bidang diantaranya, dibidang hukum serta politik, dibidang ekonomi, dibidang kesejahteraan rakyat, serta bidang pertahanan serta keamanan.

Mengingat Presiden dalam menjalankan urusan penyelenggaraan pemerintahan dalam Pasal 17 ayat (1) Presiden di bantu menteri negara. Dalam konseiderans faktual Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2008 Tentang Kementerian Negara menyebutkan “ Bahwa Presiden dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh menteri-menteri negara yang membidangi urusan tertentu dibidang pemerintahan”, urusan tertentu tersebut diantaranya, urusan politik, hukum,ekonomi , pertahanan dan keamanan dan urusab kesejahteraan rakyat.

Hal itu menunjukkan bahwa DPA dan WANTIMPRES mempunyai kesamaan fungsi sebagai dewan penasehat. Pembentukan lembaga negara oleh UU seperti WANTIMPRES menimbulkan permasalahan, karena jenis lembaga negaranya sama dengan lembaga negara didalam UUD NRI Tahun 1945. Hal tersebut menjadi pembahasan, mengingat *pertama*, jenis lembaga negara yang diatur oleh UU sama dengan jenis lembaga negara dalam UUD NRI Tahun 1945, *kedua* bisa di katakan keberadaan ke dua lembaga negara sejenis dengan pengaturan yang berbeda ialah sama, *ketiga* wewenang kedua ke dua lembaga negara sejenis dengan pengaturan yang berbeda ialah sama.<sup>9</sup>

Secara konstitusional lembaga – lembaga negara tersebut keberadaannya sah dan sesuai, karena pengaturannya termuat dalam UUD NRI Tahun 1945. UUD NRI Tahun 1945 mencakup definisi kebiasaan, peraturan tertulis, serta konvensi – konvensi ketatanegaraan (kenegaraan) yang menyatakan kedudukan serta hierarki

---

<sup>9</sup>*Ibid*, hlm . 2

organ – organ negara, memuat hubungan antarorgan – organ negara tersebut, serta memuat hubungan warga negara dengan organ–organ negara itu.<sup>10</sup>

Selain Lembaga negara yang diatur didalam UUD NRI Tahun 1945 yang terdapat di Indonesia, juga terdapat lembaga negara yang dimuat oleh Undang – Undang. Diantaranya adalah Dewan Pertimbangan Presiden (untuk selanjutnya ditulis Wantimpres). Pada dasarnya Wantimpres di bentuk berdasarkan kewenangan Presiden untuk membentuk suatu lembaga pertimbangan, hal ini dimuat didalam Pasal 16 UUD NRI Tahun 1945 yang berbunyi “ Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada presiden, yang selanjutnya di atur dalam undang-undang”.

Wantimpres merupakan sebuah lembaga ada didalam sistem ketatanegaraan Indonesia yang di atur oleh Undang–Undang, Pasal 4 Undang–Undang Nomor 19 tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden mengatur mengenai tugas serta fungsi dari Wantimpres yang menyatakan:<sup>11</sup>

- (1) Dewan Pertimbangan Presiden bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara.*
- (2) Pemberian nasihat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dilakukan oleh Dewan Pertimbangan Presiden baik diminta maupun tidak diminta oleh Presiden.*
- (3) Nasihat dan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan baik secara perorangan maupun sebagai satu kesatuan nasihat dan pertimbangan seluruh anggota dewan”.*

Pengelompokkan bagian lembaga negara yang dilihat dari landasan yuridis pembentukannya pada faktanya terdapat permasalahan tersendiri guna bisa

---

<sup>10</sup>Jimly Asshiddiqie, *konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta. 2014, hlm.17

<sup>11</sup> Lihat Pasal 4 Undang – Undang Nomor 19 tahun 2006 tentang Dewan Pertimbangan Presiden

memahami kedudukan suatu lembaga negara didalam suatu sistem ketatanegaraan Republiik Indonesia. Dalam praktik penyelenggaraanya tugas dan fungsi Wantimpres sebagai lembaga yang tugas dan fungsinya sebagai pemberi nasehat kepada presiden dalam menjalankan roda pemerintahan tidak sepenuhnya dapat diterima oleh presiden bahkan presiden berkewenangan untuk menolak pertimbangan yang diberikan oleh Wantimpres, sehingga keberadaan Wantimpres tersebut sebagai lembaga negara ini menjadikan tidak efektif.

Bagaimana kedudukan Wantimpres dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia dan bagaimana dengan pembentukan wantimpres oleh Presiden selaku kepala pemerintahan maupun selaku kepala negara. Dari hal tersebut penulis memiliki ketertarikan guna membuat penelitian berjudul **“Pembentukan Dewan Pertimbangan Presiden Oleh Presiden Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”**

## **1.2 Rumusan Masalah**

Dari penjelasan latar belakang tersebut maka terdapat sebuah rumusan masalah, yakni:

1. Bagaimanakah kedudukan Dewan Pertimbangan Presiden didalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia?
2. Apakah pembentukan Dewan Pertimbangan Presiden oleh Presiden selaku kepala negara ataupun selaku kepala pemerintahan ?

### **1.3 Tujuan Penelitian**

1. Guna memberikan pengetahuan kedudukan Dewan Pertimbangan Presiden didalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.
2. Guna memberikan pengetahuan Pembentukan Dewan Pertimbangan Presiden oleh Presiden selaku kepala negara ataupun selaku kepala pemerintahan

### **1.4 Kegunaan**

Penelitian ini memiliki dua kegunaan yaitu praktis dan juga teoritis.

#### **1. Kegunaan Praktis**

Penelitian ini di harapkan bisa menjadi salah satu pandangan pembelajaran, pengetahuan, referensi, sistem ketatanegaraan, sistem kelembagaan negara dan pelajaran perkuliahan yang berhubungan.

#### **2. Kegunaan Teoritis**

Penelitian ini di harapkan bisa menjadi bahan tambahan informasi kepustakaan dibidang hukum ketatanegaraan, referensi penulisan tugas akhir ataupun tugas dimasa mendatang khususnya di Fakultas Hukum Universitas Trunojoyo Madura.

### **1.5 Keaslian**

Penulis menemukan tulisan beberapa jurnal dengan tema serupa yang berasal dari berbagai universitas di Indonesia. Pembeda yang penulis gunakan adalah dengan membedakan pembahasan yang terdapat dalam tulisan tersebut.

Namun penulis tidak menemukan ada tulisan yang membahas dengan tema yang sama, yakni mengenai Dewan Pertimbangan Presiden.

| No  | Nama Penulis                                         | Judul                                                                                                                                                                | Universitas              | Pembeda                                                                                                                                                             |
|-----|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 4.1 | Kevin Denowarsyah<br>Widayaputra, Nur<br>Widyastanti | Perbandingan<br>Kedudukan, Fungsi<br>& Tugas, Susunan &<br>Keanggotaan Dewan<br>Pertimbangan<br>Sebelum dan Setelah<br>Amandemen Ke-4<br>Undang-Undang<br>Dasar 1945 | Universitas<br>Indoensia | Dari<br>hasil<br>pengama<br>tan<br>jurnal ini<br>hanya<br>membah<br>as<br>sejarah<br>Dewan<br>Pertimba<br>ngan<br>sebelum<br>dan<br>setelelah<br>amande<br>men ke-4 |
| 4.2 | Yeni Handayani                                       | Ada Apa Dengan<br>Dewan                                                                                                                                              | Jurnal<br>Rechtsvindin   | Penulis<br>memapar                                                                                                                                                  |

|     |                        |                                                      |                                         |                                                                                                                           |
|-----|------------------------|------------------------------------------------------|-----------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|     |                        | Pertimbangan Presiden?                               | g Online Media Pembinaan Hukum Nasional | kan sedikit sejarh singkat Dewan Pertimba ngan serta membah as keduduk an, fungsi dan tugas Dewan Pertimba ngan Presiden. |
| 4.3 | Yudi Widagdo Harimurti | Analisis Kritis UU Nomor 19 Tahun 2006 Tentang Dewan | Universitas Trunojoyo Madura            | Penulis membah s sejarah singkat                                                                                          |

|  |  |                          |  |                                                                                                                                                                                          |
|--|--|--------------------------|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  |  | Pertimbangan<br>Presiden |  | mengena<br>i Dewan<br>Pertimba<br>ngan di<br>Indonesi<br>a. Dan<br>juga<br>membah<br>as politik<br>hukum<br>kelemba<br>gaan<br>negara<br>yaitu<br>Dewan<br>Pertimba<br>ngan<br>Presiden. |
|--|--|--------------------------|--|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## 1.6 Metode Penelitian

### 1.6.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis gunakan adalah penelitian hukum normatif.

Yakni mengkaji peraturan – peraturan terkait dengan judul diatas.

### **1.6.2 Pendekatan Masalah**

Pendekatan yang dipakai didalam penelitian ialah *Statute Approach* (pendekatan Yuridis atau Undang-undang). Menurut Prof. Peter Mahmud Marzuki, Pendekatan Undang-undang merupakan pendekatan dengan menggunakan regulasi dan legislasi. Pendekatan Undang – undang dilaksanakan dengan cara mengkaji keseluruhan regulasi serta Undang – undang yang erat kaitannya dengan isu hukum dalam penelitian ini.<sup>12</sup>

### **1.6.3 Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan data yang dipakai didalam penulisan penelitian ini ialah teknik literasi, yakni mengumpulkan data–data yang berasal dari bahan hukum yang didapatkan.

### **1.6.4 Bahan Hukum**

Bahan hukum yang digunakan didalam penelitian ini adalah bahan hukum primer serta skunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (otoritatif).<sup>13</sup>

Dalam penelitian ini penulis memakai bahan hukum primer yang berasal dari Peraturan Perundang – undangan, Peraturan perundang – undangan yang digunakan diantaranya adalah Undang – undang Nomor 19 tahun 2006 Tentang Dewan Pertimbangan Presiden, Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2007 tentang Tentang Tata Kerja Dewan Pertimbangan Presiden dan Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden, dan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor

---

<sup>12</sup> Peter Mahmud Marzuki. 2005. *Penelitian Hukum Edisi Revisi*. Jakarta. PRENADAMEDIA GROUP. Hlm 133

<sup>13</sup> *Ibid*. Hlm 181.

96 Tahun 2007 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2007 Tentang Tata Kerja Dewan Pertimbangan Presiden dan Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden.

Sedangkan bahan hukum sekunder berasal dari Penjelasan undang – undang dan internet serta pendapat para ahli, buku–buku hukum termasuk disertasi, tesis, serta skripsi hukum serta jurnal hukum.<sup>14</sup>

#### **1.6.5 Metode Analisis Bahan Hukum**

Metode yang dipakai guna mengkaji bahan hukum yang didapatkan ialah dengan metode Analisis, sehingga dari hasil analisis bahan hukum tersebut dapat ditemukan jawaban atas rumusan masalah tersebut.

### **1.7 Sistematika Penulisan**

Penulisan ini memiliki sistematika yang terdiri atas 4 ( empat ) bab, yakni :

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Berisi Latar Belakang Permasalahan, rumusan Masalah dalam Penulisan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, keaslian, serta metode penelitian.

#### **BAB II KAJIAN PUSTAKA**

Bab ini akan diuraikan mengenai pengertian – pengertian, diantaranya adalah Sistem Ketatanegaraan dengan sub bab pengertian Sistem Ketatanegaraan, macam macam sistem ketatanegaraan, dan sistem ketatanegaraan Indonesia. Dewan Pertimbangan Presiden, dengan pembahasan mengenai pengertian Dewan

---

<sup>14</sup> *Ibid*, Hlm 196

Pertimbangan Presiden, Peraturan-peraturan yang mengatur mengenai Dewan Pertimbangan Presiden.

### BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Pada bab ini akan dijabarkan tentang hasil penelitian serta pembahasan dari Kedudukan Dewan Pertimbangan Presiden didalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia serta Kewenangan yang dimiliki oleh Dewan Pertimbangan Presiden serta Bagaimana status hukum nasehat serta pertimbangan dewan pertimbangan presiden didalam sistem ketatanegaraan Indonesia.

### BAB IV PENUTUP

#### 4.1 Kesimpulan

#### 4.2 Saran