

Tanggung Jawab Presiden Atas Kebijakan Menteri yang Menimbulkan Korupsi Berdasarkan Sistem Presidensial dan Teori Kewenangan

JOSEF M. MONTEIRO

josefmonteiro75@gmail.com; josefmonteiro@ymail.com

ABSTRAK

Kajian yang bersifat yuridis normatif ini dimaksudkan untuk menjelaskan dapatkah Presiden bertanggungjawab atas kebijakan menteri yang menimbulkan korupsi. Berdasarkan sistem pemerintahan presidensial, Presiden bertanggungjawab secara moral kepada rakyat apabila menteri mengeluarkan kebijakan yang melanggar nilai-nilai moral. Selanjutnya Presiden bertanggungjawab secara politik kepada rakyat: (a) apabila menteri mengeluarkan kebijakan yang melanggar peraturan perundang-undangan, dan (b) apabila kebijakan menteri telah merugikan keuangan negara. Berdasarkan teori kewenangan, Presiden adalah pemberi mandat dan menteri sebagai mandataris sehingga berlaku azas vicarious liability yaitu atasanlah yang bertanggungjawab, artinya Presiden bertanggungjawab secara hukum atas kebijakan menteri yang menimbulkan korupsi.

PENDAHULUAN

Sistem pemerintahan Republik Indonesia sebagaimana yang dianut oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah sistem pemerintahan presidensial. Berdasarkan sistem pemerintahan presidensial, Presiden adalah jabatan yang dilekati tugas dan kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan, di samping urusan kenegaraan.³³ Ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan: "Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar". Oleh karenanya, maka ketika akan menjalankan urusan pemerintahan, Presiden membutuhkan kewenangan. Hal ini dapat dipahami mengingat keabsahan tindakan hukum pemerintah tergantung ada atau tidaknya kewenangan. Dengan kata lain, dalam suatu

Kata Kunci: Sistem Presidensial, Mandat, Kebijakan, Korupsi

ABSTRACT

This normative juridical study is intended to explain whether the President is responsible for his corrupt ministerial policies. Under the presidential government system, the President is morally responsible to the people when the minister issues policies that violate moral values. Furthermore, the President is politically responsible to the people: (a) if the minister issues a policy that violates the laws and regulations, and (b) if the minister's policy has harmed the state's finances. Based on the theory of authority, the President is the mandate and minister as mandate so that the validity of the principle of vicarious liability is the responsible boss, meaning that the President is legally responsible for the ministerial policy that leads to corruption.

Keywords: Presidential System, Mandate, Policy, Corruption.

³³ Tugas dan kewenangan Presiden di bidang pemerintahan dan kenegaraan ini terkait dengan kedudukan Presiden Republik Indonesia, yakni sebagai kepala pemerintahan, dan juga sebagai kepala negara.

negara hukum,³⁴ pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika ia memiliki kewenangan.

Pada hakikatnya terdapat 2 (dua) jenis kewenangan, yaitu: kewenangan terikat (*gebonden bevoegheid*) dan kewenangan bebas (*verijebevoegdheid*). Kewenangan terikat bersumber dari undang-undang atau peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang diperoleh baik secara atribusi delegasi maupun mandat,³⁵ sedangkan kewenangan bebas bersumber pada *freies ermessen* atau yang melekat pada pemerintah sebagai administrasi negara dalam negara hukum modern. *Freies ermessen* adalah suatu kebebasan yang diberikan kepada alat administrasi, yaitu kebebasan yang pada dasarnya memperkenankan alat administrasi negara mengutamakan keefektifan tercapainya suatu tujuan (=doelmatigheid) daripada berpegang teguh kepada ketentuan hukum,³⁶ atau sebagai salah satu sarana yang memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang.³⁷ *Freies ermessen* merupakan kebebasan yang diberikan kepada tata usaha negara dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan tata usaha negara terhadap kehidupan sosial ekonomi para warga yang kian kompleks.³⁸

Sehubungan dengan kewenangan Presiden menjalankan pemerintahan, dalam konstitusi dinyatakan bahwa Presiden dibantu oleh menteri negara. Ketentuan Pasal 17 ayat (1) dan (2) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan: (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Rumusan ini merupakan hasil amandemen pertama terhadap UUD 1945 yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat. Bila rumusan tersebut dibandingkan dengan rumusan sebelum UUD 1945 diamandemen, maka Pasal 17 ayat (1) berbunyi: “Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.” Pasal 17 ayat (2) dijumpai rumusan: “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden” dan Pasal 17 ayat (3) menyatakan: “Menteri-menteri itu memimpin departemen pemerintahan.”

Berdasarkan rumusan dalam ketentuan UUD 1945 sebelum dan setelah amandemen, nampaknya hanya diatur soal kedudukan dan fungsi menteri sebagai pembantu Presiden yang memimpin departemen atau kementerian, sedangkan mengenai kewenangan menteri dalam mengeluarkan kebijakan, UUD 1945 tidak mengaturnya secara tegas, apakah menteri berwenang mengeluarkan kebijakan untuk dan atas nama Presiden, ataukah menteri

³⁴ Ketentuan Pasal 1 ayat (3) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyebutkan bahwa: “Negara Indonesia adalah negara hukum”.

³⁵ Atribusi (*atributie*) adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan, delegasi (*delegatie*) adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, sedangkan mandat (*mandaat*) adalah pelimpahan wewenang kepada bawahan dan dimaksudkan untuk membuat keputusan untuk dan atas nama pejabat tata usaha negara yang memberi mandat. H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, 1995, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, s’gravenhage, hlm. 129

³⁶ M.Nata Saputra, 1988, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Penerbit Rajawali, hlm. 15

³⁷ Marcus Lukman, 1996, *Eksistensi Peraturan Kebijaksanaan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Bandung, Universitas Padjajaran, hlm. 205

³⁸ Laica Marzuki, *Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) Hakikat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan*, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Ujung Pandang, 26-31 Agustus 1996, hlm.7

berwenang secara mandiri mengeluarkan kebijakannya. Selain itu, timbul persoalan hukum sehubungan dengan keadaan apabila menteri mengeluarkan kebijakan yang menimbulkan korupsi, dapatkah Presiden bertanggungjawab atas kebijakan menterinya. Terhadap keadaan tersebut telah menimbulkan “grey area” dalam UUD Negara RI Tahun 1945.

PEMBAHASAN

a. Sistem Pemerintahan Presidensial

Pada dasarnya dalam sistem pemerintahan presidensial, kekuasaan presiden tidak hanya sebagai kepala pemerintahan (*chief of executive*), tetapi juga sebagai kepala negara (*chief of state*). Itulah sebabnya rentang kekuasaan presiden tidak hanya menyentuh wilayah kekuasaan eksekutif, tetapi juga merambah pada fungsi legislasi dan yudikatif.³⁹ Dengan rentang kekuasaan presiden yang begitu luas, jika dalam sistem pemerintahan parlementer objek utama yang diperebutkan adalah parlemen, maka dalam sistem pemerintahan presidensial objek utama yang diperebutkan adalah presiden. Sekalipun dalam sistem pemerintahan presidensial tidak satu pun lembaga negara yang menjadi fokus kekuasaan,⁴⁰ peran dan karakter individu presiden lebih menonjol dibandingkan dengan peran kelompok, organisasi, atau partai politik yang ada dalam negara. Karena itu, mayoritas pendapat ahli dalam menguraikan karakter sistem presidensial cenderung memperhadapkan (*vis a vis*) posisi presiden dengan lembaga legislatif.⁴¹

Selanjutnya sistem pemerintahan presidensial mempunyai karakteristik sebagai berikut:

1. *The president is both nominal and political head of state.*
2. *The president is not elected by the legislature, but is directly elected by the total electorate. (There is an electoral college in the United States, but it is of political significance only in that each states votes as unit and hence the system tends to disadvantage small parties).*
3. *The President is not part of the legislature, and he cannot be from office by the legislature except through the legal process of impeachment.*
4. *The president cannot dissolve the legislature and call a general election. Ussualy the president and the legislature are elected for mixed terms.*⁴²

Pendapat senada juga dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie yang menguraikan sistem pemerintahan presidensial (murni) sebagai berikut:

- a) Presiden memegang kekuasaan pemerintahan eksekutif tunggal;
- b) Dalam kedudukan sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan negara itu terkandung pula status kepala negara (*head of state*), sehingga kedudukan kepala negara (*head of state*) dan kepala pemerintahan eksekutif (*head of government*) menyatu secara tidak terpisahkan dalam jabatan presiden;
- c) Presiden tidak diangkat atau dipilih oleh lembaga perwakilan rakyat;
- d) Presiden tidak bertanggung jawab kepada lembaga perwakilan rakyat, sehingga tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen karena alasan politik;

³⁹ Denny Indrayana, 2007, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Penerbit Mizan, hlm. 3

⁴⁰ Douglas V. Verney dalam Saldi Isra, 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: Penerbit RajaGrafindo, hlm. 38

⁴¹ Saldi Isra, *Op.Cit.*, hlm. 38

⁴² Allan R.Ball & B. Guy Peters dalam Saldi Isra, *Op.Cit.*, hlm. 38.

- e) Presiden memangku jabatannya selama kurun waktu yang tetap (*fixed term*), misalnya di Amerika Serikat ditentukan untuk waktu empat tahun, di Indonesia lima tahun dan sesudahnya dapat dipilih lagi untuk satu periode berikutnya;
- f) Presiden hanya dapat diberhentikan dari jabatannya melalui prosedur yang dikenal dengan "*impeachment*" karena alasan pelanggaran hukum sebagaimana ditentukan dalam undang-undang dasar.⁴³

b. Konsep Kebijakan

Istilah kebijakan atau kebijaksanaan lebih sering dan secara luas digunakan dalam kaitannya dengan tindakan-tindakan atau kegiatan-kegiatan pemerintah atau Presiden serta perilaku negara pada umumnya.⁴⁴ Dalam konteks negara atau pemerintah, W.I Jenkins merumuskan kebijakan negara (*public policy*) sebagai "*a set of interrelated decisions taken by a political actor or group of actors concerning the selection of goals and the means of achieving them within a specified situation where these decisions should, in principle, be within the power of the actor or these actors to achieve*"⁴⁵ (serangkaian keputusan yang saling berkaitan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor politik berkenaan dengan seleksi dari sasaran atau tujuan dan cara-cara untuk mencapainya dalam suatu situasi tertentu dimana keputusan-keputusan ini seyogianya, secara prinsip, berada dalam kekuasaan atau kewenangan para aktor tersebut untuk mencapainya).

Selanjutnya pengertian kebijakan dikemukakan juga oleh James E. Anderson yaitu "*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*" (serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu).⁴⁶ Sehubungan dengan konsep kebijaksanaan negara, H. Abdul Latief menguraikan sebagai berikut:⁴⁷

- 1) Kebijaksanaan negara seyogianya merupakan tindakan yang mengarah pada tujuan dan bukan sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan. Dengan perkataan lain, tindakan yang benar-benar direncanakan.
- 2) Kebijaksanaan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri, namun pada hakikatnya merupakan rangkaian tindakan yang saling terkait dan berpola yang akan dilaksanakan, yang mengarah pada tujuan tertentu.
- 3) Kebijaksanaan bersangkut paut dengan apa yang secara nyata dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu, misalnya debirokratisasi dan deregulasi dalam mengatur perdagangan, industry, investasi, pengendalian inflasi, dan lain-lain.
- 4) Kebijaksanaan negara mungkin berbentuk positif, dan mungkin pula dalam bentuk negatif. Dalam bentuk positif pada umumnya dibuat berdasarkan hukum dan kewenangan tertentu, dan akan mencakup beberapa tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk memengaruhi atau mengatasi masalah tertentu. Sebaliknya, dalam bentuk yang negatif meliputi keputusan-keputusan dari pejabat pemerintah

⁴³ Jimly Asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Penerbit Bhuana Ilmu Populer, hlm. 335

⁴⁴ H. Abdul Latief, 2005, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit UII Press, hlm. 88

⁴⁵ *Ibid*, hlm. 89

⁴⁶ James E. Anderson dalam Ketut Maha Agung, *Urgensi Kebijakan Pidana dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Jurnal Magister Hukum Udayana Vol. 4 No 3 September 2015, hlm. 488

⁴⁷ H. Abdul Latief, *Op.cit.*, hlm. 91

untuk tidak bertindak atau tidak melakukan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.

Berkaitan dengan penyelenggaraan tugas-tugas administrasi negara, pemerintah banyak mengeluarkan kebijakan yang dituangkan dalam berbagai bentuk seperti *het beleid* (kebijaksanaan), *beleidslijnen* (garis-garis kebijaksanaan), *voorschriften* (peraturan-peraturan), *richtlijnen* (pedoman-pedoman), *regelingen* (petunjuk-petunjuk), *circulaires* (surat edaran), *resoluties* (resolusi-resolusi), *aanschrijvingen* (instruksi-instruksi), *beleidsnota's* (nota kebijaksanaan), *reglemenn (ministriele)* (peraturan-peraturan menteri), *beschikkingen* (keputusan-keputusan), *en bekenmakingen* (pengumuman-pengumuman).⁴⁸

c. Konsep Korupsi

Korupsi secara etimologi berasal dari kata “*corruptio*” yang berarti kenisakan atau kebobrokan yang dipakai untuk menunjukan keadaan atau perbuatan yang busuk,⁴⁹ sedangkan menurut Kamus Bahasa Indonesia, korupsi adalah perbuatan buruk yang berhubungan dengan penggelapan uang, penerimaan uang sogok, dan sebagainya.⁵⁰ Selanjutnya Huntington mengemukakan bahwa korupsi adalah perilaku pejabat publik yang menyimpang dari norma-norma yang diterima oleh masyarakat, dan perilaku menyimpang ini ditujukan dalam rangka memenuhi kepentingan pribadi.⁵¹ Konsep kejahatan korupsi dijelaskan juga oleh Ruth Shonle Cavan, dengan memasukan korupsi ke dalam kategori kejahatan *the white collar criminal*. Berbeda dengan kejahatan lainnya yang sudah dikenal lebih dahulu, maka kejahatan *white collar criminal* baru dikenal pada abad modern, yang merupakan pengaruh dari akses dari proses ekonomi.⁵²

Menurut Sutherland, *white collar criminal* adalah suatu kejahatan yang dilakukan oleh pengusaha-pengusaha dan pejabat-pejabat dalam hubungan dan fungsinya. Mereka adalah orang-orang terkemuka yang tak segan-segan melakukan kejahatan karena kedudukan mereka yang kuat sehingga memungkinkan mereka memperkaya diri dengan melakukan manipulasi dan korupsi. Selain itu, kejahatan menurut ilmu psikologi merupakan perilaku menyimpang (*defiant behavior*), perilaku kejahatan (*crime behavior*), perilaku rusak atau terganggu (*disorder behavior*), perilaku buruk (*wrong behavior*).⁵³

Perilaku korupsi dapat dikatakan pula sebagai perilaku obsesif (neurosis yang menjadi tekanan psikis) kompulsif yang menuju kleptomania. Perilaku kejahatan itu bersumber dari dalam diri maupun dari luar diri. Sumber dari dalam diri antara lain cacat/kelainan genetik, hormonal, neurologis, fisiologis yang bersifat organik, dan cacat atau kelainan sosial berupa psikologis menuju gangguan kepribadian. Sumber dari luar diri adalah cacat atau kelainan sosial berupa kemiskinan, asosial, *lifestyle*, anti sosial, yang berkaitan dengan *socio-pathy*, *broken family*, dan *social disaster*.⁵⁴

⁴⁸ J.H.van Kreveld, 1976, *Beleidsregel in Recht*, Stelinga Kluwer-Deventer, hlm. 3.

⁴⁹ Soedjono Dirdjosisworo, 1984, *Fungsi Perundang-Undangan Pidana dalam Penanggulangan Korupsi di Indonesia*, Bandung: Penerbit Sinar Baru, hlm. 16.

⁵⁰ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Penerbit PN Balai Pustaka, hlm. 524.

⁵¹ Muntasir Syukri, *Kejahatan Korupsi dan Putusan Hakim dalam Perspektif Psikologi*, Varia Peradilan Majalah Hukum Tahun XXIX No. 343 Juni 2014, hlm. 23.

⁵² Bangewan, G.W, 1991, *Pengantar Psikologi Kriminal*, Jakarta: Penerbit Paramita, hlm. 12.

⁵³ Hatta Albanik, 2012, Psikologi Forensik dalam Pemberantasan Korupsi, dalam artikelnya di <http://www.sosio-polica.com>, Jakarta, hlm.3, diakses tanggal 30 Maret 2016.

⁵⁴ Hatta Albanik, *Ibid*, hlm. 14

Lebih lanjut, menurut Syeh Hussen Alatas dalam prakteknya korupsi menunjukkan ciri-ciri sebagai berikut:⁵⁵

- 1) Korupsi senantiasa melibatkan lebih dari satu orang.
- 2) Korupsi pada umumnya dilakukan secara rahasia.
- 3) Korupsi melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik.
- 4) Mereka yang melakukan korupsi dengan berbagai cara biasanya berlindung dibalik pembenaran hukum.
- 5) Mereka yang terlibat korupsi adalah yang menginginkan keputusan yang tegas dan mereka yang memengaruhi keputusan tersebut.
- 6) Tindakan korupsi mengandung penipuan baik pada badan publik atau masyarakat umum.
- 7) Setiap korupsi adalah suatu pengkhianatan kepercayaan.
- 8) Setiap bentuk korupsi melibatkan fungsi ganda yang kontradiktif dan mereka yang melakukan itu.
- 9) Korupsi secara etimologi berasal dari kata “*corruptio*” yang berarti kenisakan atau

d. Teori Kewenangan

Pemerintah dapat menjalankan kebijakannya apabila memiliki kewenangan-kewenangan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Istilah wewenang atau kewenangan sering dijabarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam bahasa hukum Belanda. Kalau dilakukan pengkajian secara cermat, ada perbedaan antara istilah wewenang atau kewenangan dengan *bevoegdheid*. Perbedaannya dalam karakter hukumnya. Istilah *bevoegdheid* digunakan baik dalam konsep hukum privat maupun hukum publik, sedangkan dalam konsep hukum nasional, istilah wewenang atau kewenangan selalu dalam konsep hukum publik.⁵⁶

Menurut H.D. Stout, wewenang adalah pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik dan dalam hubungannya dengan hukum publik.⁵⁷ Selain itu, menurut P.Nicolai kewenangan adalah kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum tertentu).⁵⁸

Sehubungan dengan wewenang menurut Hench van Maarseven mengandung 3 (tiga) unsur yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh adalah penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum. Komponen dasar hukum artinya wewenang itu selalu harus dapat ditunjukkan dasar hukumnya. Komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar

⁵⁵ Syeh Hussen Abdulah, 1983, *Sosiologi Korupsi (sebuah Penjelajahan dengan Data Kontemporer)*, Jakarta: Penerbit LP3ES, hlm. 7

⁵⁶ Philipus M.Hadjon, *Wewenang* dalam Artikel Jurnal Hukum Yuridika, Tahun XII No.5 dan 6 September-Desember Tahun 1997, hlm. 1

⁵⁷ Fenty U.Puluhulawa, *Kewenangan Perizinan dalam Pengelolaan Lingkungan Pada Usaha Pertambangan*, artikel Jurnal Legalitas Vol. 3 No. 2 Tahun 2010 Universitas Negeri Gorontalo, hlm.

8

⁵⁸ Lukman Hakim, *Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Artikel Jurnal Konstitusi Vol.IV No.1 Juni 2011, hlm. 117

wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang), dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).⁵⁹

Pada hakikatnya kewenangan diperoleh melalui 3 (tiga) sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Atau dengan kata lain, kewenangan atribusi adalah kewenangan pemerintah dalam melakukan tindakan yang bersumber langsung dari undang-undang secara materiil, yang artinya secara nyata wewenang tersebut tercantum dalam materi undang-undang dan wewenang tersebut melekat pada jabatan. Kewenangan delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, sedangkan mandat adalah hubungan kerja intern antara penguasa dengan pegawainya, dalam hal tertentu seorang pegawai memperoleh kewenangan untuk dan atas nama si penguasa.⁶⁰

d. Tanggung Jawab Presiden atas Kebijakan Menteri Berdasarkan Sistem Presidensial

Dalam ajaran hukum, negara adalah organisasi jabatan (*ambtenarorganisatie*).⁶¹ Jabatan adalah suatu lembaga dengan lingkup pekerjaan sendiri yang dibentuk untuk waktu lama dan kepadanya diberikan tugas dan wewenang.⁶² Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, jabatan ini dijalankan melalui wakil (*vertegenwoordiger*), yakni pejabat (*ambtsdrager*). Jabatan itu bersifat tetap, sementara pemegang jabatan dapat berganti-ganti. Tugas dan kewenangan itu dilekatkan pada jabatan, bukan pejabat. Oleh karena itu, tugas dan kewenangan itu tetap ada sepanjang jabatan yang bersangkutan masih ada, meskipun pejabatnya sudah berganti. Diantara jabatan yang ada dalam suatu negara adalah jabatan pemerintahan, yang dilekati tugas dan kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan.

Sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menegaskan menteri adalah pembantu presiden. Oleh karenanya menteri disertai tugas dan kewenangan menjalankan pemerintahan sesuai lingkup kementeriannya masing-masing. Jika ditinjau dari aspek kedudukan, menteri adalah pembantu presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, sehingga konstruksi ini merupakan kabinet presidensial. Karakteristik kabinet yang bersistem presidensial adalah Presiden merupakan penanggungjawab tertinggi atas kebijakan yang dikeluarkan oleh menteri-menterinya. Pertanggungjawaban presiden yang dimaksud adalah bersifat moral dan politik.

(1) Pertanggungjawaban Presiden secara moral.

Didasarkan atas pemikiran bahwa setiap orang memiliki naluri untuk membedakan antara yang baik dan yang buruk. Moral dalam bahasa Latin, yaitu *mos* atau *mores* yang berarti kelakuan, watak, akhlak, dan cara hidup. Hal ini tidak lain mengacu pada baik buruknya manusia, dan menuntun bagaimana seharusnya manusia hidup, atau apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan.

Sehubungan dengan hal tersebut, UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 merupakan dokumen tertulis, tetapi mesti dibaca secara khas, tidak seperti membaca teks biasa, melainkan membacanya secara bermakna, yang oleh Ronal Dworkin disebut

⁵⁹ Hench van Maarseven, 1985, *Bevoegdheid*, W.W.J. Tjeen Wiljk Zwolle, hlm. 25

⁶⁰ Philipus M. Hadjon, 2002, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Gajah Mada University Press, hlm. 130

⁶¹ Logemann, 1954, *Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht*, Jakarta: Penerbit Seksama, hlm. 88

⁶² N.E. Algra en H.C.J.G. Janssen, 1974, *Rechtsingang, een Orientatie in het Recht*, H.D.Tjeenk Willink bv, Groningen, hlm. 175

sebagai “*moral reading*”⁶³. Arti moral reading adalah membaca moral di belakang konstitusi tertulis. Oleh karena itu kita membaca UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebagai dokumen hukum yang mengandung nilai moral bagi segenap rakyat Indonesia. Oleh karena itu ketika membaca ketentuan Pasal 4 jo Pasal 17 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, terdapat nilai moral penting yang ingin diwujudkan, yaitu setiap menteri harus menjiwai pelaksanaan pekerjaannya dengan nilai empati, dedikasi, komitmen, kejujuran, kebenaran, keberanian, dan lain sebagainya. Hasil pekerjaan seorang menteri tidak hanya diukur dari segi kuantitas, melainkan juga kualitas karena didasari oleh “*moral description*”⁶⁴. Dengan demikian, konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi yang sarat akan nilai moral mengamanatkan bahwa Presiden sebagai penyelenggara pemerintahan tertinggi wajib menjunjung tinggi moralitas bangsa, sehingga apabila ada kebijakan menteri sebagai pembantunya yang melanggar hukum seperti korupsi, maka Presiden secara moral bertanggungjawab kepada rakyat.

Herman Finer mengartikan pertanggungjawaban moral (*moral responsibility*) suatu pemerintahan sebagai penerimaan patokan-patokan perilaku yang dipaksakan kepada diri sendiri oleh seorang politisi atau pejabat, suatu pengaturan diri sendiri yang tumbuh dari dalam hati nurani bagi tingkah lakunya. Pada akhirnya patokan-patokan perilaku tadi hanya dipahami atau ditafsirkan sendiri oleh penguasa, dan bukannya oleh mereka yang membebani pertanggungjawaban.⁶⁵

(2) Pertanggungjawaban Presiden secara politik.

Pada hakikatnya tanggungjawab presiden secara politik atas kebijakan menteri didasarkan pada pertimbangan bahwa jabatan menteri bukanlah jabatan biasa seperti dalam sistem kepegawaian negara, melainkan jabatan negara yang pengangkatannya bersifat politik. Akibatnya kebijakan apapun yang dikeluarkan menteri tentu berdampak secara politik terhadap kedudukan presiden. Oleh karena itu, membaca makna Pasal 4 jo Pasal 17 UUD Negara Republik Indonesia 1945 dan sesuai pula dengan asas *responsible government*, maka secara tersirat dapat dikatakan bahwa Presidenlah yang bertanggungjawab secara politik atas kebijakan yang dikeluarkan oleh menteri-menterinya, termasuk kebijakan menteri yang menimbulkan korupsi.

Pertanggungjawaban Presiden secara politik memiliki ciri sebagai berikut:

- a) Presiden adalah pelaksana peraturan perundang-undangan. Dari segi pemikiran falsafah konstitusi dapat dikatakan bahwa Presiden adalah pelaksana tertinggi peraturan perundang-undangan. Konstruksi ini mengartikan bahwa jika para menteri mengeluarkan kebijakan yang melanggar peraturan perundang-undangan, maka secara politik Presidenlah yang bertanggungjawab kepada rakyat. Mekanismenya melalui pemilihan umum karena melalui pemilu, presiden akan “dihakimi” rakyat. Dalam hal ini rakyat akan menilai berhasil atau tidaknya Presiden dari hasil kinerja para menteri, yaitu apakah kebijakannya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan ataukah sebaliknya.

⁶³ Ronal Dworkin, 1996, *Freedom's Law, The Moral Reading of American Constitution*, Mass: Harvard University, Cambridge, hlm.17

⁶⁴ Satjipto Rahardjo, 2009, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Penerbit Genta Publishing , hlm. 93

⁶⁵ Herman Finer dalam Philips A Kana, *Para Menteri Tidak Bisa Lepas Tanggungjawab*, Makalah, Universitas Krisna Dwipayana, 2006, hlm. 5

- b) Tanggungjawab presiden secara politik atas pengelolaan keuangan negara.⁶⁶ Sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 23E UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 ayat (1) bahwa untuk memeriksa pengelolaan dan tanggungjawab tentang keuangan negara diadakan satu Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Selanjutnya pada ayat (2) disebutkan bahwa hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah sesuai kewenangannya. Berdasarkan ketentuan tersebut, apabila hasil pemeriksaan BPK terhadap kementerian telah ditemukan adanya kebijakan menteri yang merugikan keuangan negara berupa korupsi, maka presiden secara politik bertanggungjawab kepada rakyat melalui DPR dan DPD.

e. Tanggungjawab Presiden atas Kebijakan Menteri Berdasarkan Teori Kewenangan

Berdasarkan sistem ketatanegaraan Republik Indonesia, hubungan Presiden dan Menteri-Menteri adalah hubungan atasan dan bawahan, karenanya menteri merupakan pemberi dukungan staf dan pelayanan administrasi kepada Presiden. Jika ketentuan Pasal 4 dan Pasal 17 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dihubungkan dengan teori kewenangan dalam hukum administrasi, maka Presiden adalah mandan (pemberi mandat) dan Menteri-Menteri sebagai mandataris.

Menurut kamus hukum Belanda-Indonesia, kata *mandaat* secara umum artinya *opdracht*, perintah; mempercayakan (*toever-trouwen*); dan memerintahkan (*bevelen*).⁶⁷ Pertanggungjawaban mandat bersumber dari persoalan “wewenang”, artinya karena wewenang tetap berada pada *mandans*, sedangkan mandataris hanya dilimpahi wewenang untuk dan atas nama *mandans*. Oleh karena itu, pertanggungjawaban yuridis tetap pada *mandans* dan mandataris hanya sebagai pelaksana belaka dari *mandans*. Apabila mandataris mengambil suatu keputusan maka keputusan itu berlaku sebagai keputusan dari *mandans*, meskipun keputusan itu ditandatangani oleh mandataris, kecuali hal tersebut jelas-jelas dilarang atau ditentukan lain oleh peraturan perundang-undangan atau bertentangan dengan sifat wewengangnya.

Beberapa kasus dapat diangkat sebagai contoh, yaitu dimulai pada masa pemerintahan Presiden B.J Habibie sehubungan dengan kasus Ir. Akbar Tanjung sebagai Menteri Sekretaris Negara yang didakwa korupsi karena menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu badan dengan menyalahgunakan kewenangannya yaitu mengeluarkan kebijakan pembelian dan pengadaan sembako bagi masyarakat miskin, akan tetapi telah merugikan keuangan negara. Dalam hal ini Ir. Akbar Tanjung didakwa oleh penuntut umum dalam sidang pengadilan, baik di tingkat pertama, banding maupun kasasi, telah menerima dan menggunakan uang BULOG sebesar Rp. 40.000.000.000,- (empat puluh miliar rupiah) untuk kepentingan pembelian dan pengadaan sembako bagi masyarakat miskin. Alasan dakwaan karena tindakan tersebut tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan di luar kepentingan dan tugas BULOG, serta menyalahi ketentuan yang berlaku dalam tata cara penggunaan uang negara.⁶⁸

⁶⁶ Lihat juga Suwoto, 1990, Disertasi Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 154 dan 156

⁶⁷ Marjanne Termorshuizen, 2002, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, Jakarta: Penerbit Djambatan, hlm. 224.

⁶⁸ Lihat Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor: 449/PID.B/2002/PN.JKT.PST, Putusan Pengadilan Tinggi DKI Jakarta Nomor 171/Pid/2002/PT.DKI, dan Putusan Mahkamah Agung RI, Reg. No. 572/Pid/2003.

Selanjutnya pada masa pemerintahan Presiden Soesilo Bambang Yudhoyono, timbul polemik mengenai kebijakan Hatta Radjasa selaku Menteri Koordinator Perekonomian untuk mengimpor minyak. Kebijakannya dinilai menimbulkan korupsi karena hanya menguntungkan segelintir kelompok orang sebagai mafia minyak yang diduga merugikan negara Rp. 100 000.000.000,- (seratus miliar rupiah) /hari atau RP. 36 triliun/tahun. Keuntungan para mafia minyak atas kebijakannya tersebut mengakibatkan subsidi APBN terus membengkak dan utang negara semakin bertambah tinggi, sehingga pada akhirnya mengorbankan kepentingan rakyat.⁶⁹

Apabila dihubungkan secara yuridis dengan ketentuan Pasal 8 ayat (1) huruf a, ayat (2) huruf a, dan ayat (3) huruf a Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, maka kementerian menyelenggarakan fungsi yaitu perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidangnya. Apabila ketentuan tersebut ditafsir secara gramatikal,⁷⁰ maka kewenangan menteri mengeluarkan kebijakan adalah kewenangan mandiri sehingga menteri yang sepenuhnya bertanggungjawab atas kebijakannya.

Akan tetapi, jika dirunut secara *original intent* dan tafsir ekstensif⁷¹ dari Pasal 17 UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan kemudian dihubungkan secara teoritik dengan makna dan konsep mandat, maka kewenangan menteri mengeluarkan kebijakan bukanlah kewenangan yang bersifat mandiri, melainkan kewenangan mandat. Dalam kasus kebijakan Ir. Akbar Tanjung misalnya, *responsibility* administrasi negara ada pada Presiden. Hal ini diketahui dari adanya petunjuk atau disposisi atau persetujuan Presiden kepada Ir. Akbar Tanjung selaku Menteri Sekretaris Negara untuk mengeluarkan kebijakan tentang penggunaan dana non *budgeter* sebesar Rp. 40.000.000.000,- (empat puluh miliar rupiah) dalam rangka pembelian dan pengadaan sembako bagi masyarakat miskin.

Kemudian pada kasus Hatta Radjasa, apabila dihubungkan dengan Pasal 4 ayat (2) huruf c Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, maka fungsi Menteri Koordinator antara lain koordinasi dan sinkronisasi program pemerintah dengan kementerian lainnya. Oleh karenanya tugas Menteri Koordinator Perekonomian bukanlah mengeluarkan kebijakan mengimpor minyak. Dengan demikian, kebijakan Menteri Koordinator Perekonomian untuk mengimpor minyak sudah tentu atas persetujuan Presiden. Secara teroretik, kewenangan Hatta Radjasa mengeluarkan kebijakan mengimpor minyak merupakan kewenangan mandat yaitu kewenangan untuk dan atas nama Presiden.

Berdasarkan kewenangan mandat, maka berlaku azas *vicarious liability* yaitu atasanlah yang bertanggungjawab, artinya Presidenlah yang bertanggungjawab secara hukum atas kebijakan yang dikeluarkan oleh menterinya termasuk yang menimbulkan korupsi. Hubungan mandat antara Presiden dan menteri dicirikan oleh: *pertama*, perintah untuk melaksanakan tugas dan kewenangan tertentu dari atasan oleh bawahan; *kedua*, kewenangan yang dijalankan oleh bawahan itu dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh pemberi mandat (mandas atau atasan); *ketiga*, tidak terjadi peralihan tanggungjawab;

⁶⁹ www.beritasatu.com, dipublikasikan 11 Juni 2014 dan diakses 15 Agustus 2017.

⁷⁰ Tafsir gramatikal adalah menafsirkan kata-kata dalam peraturan perundang-undangan sesuai kaidah tata bahasa.

⁷¹ Tafsir ekstensif adalah penfsiran yang memperluas suatu makna hukum atau melebihi batas-batas tafsiran gramatikal.

keempat, pelaksanaan kewenangan tidak harus berdasarkan undang-undang; dan *kelima*, perintah pelaksanaan kewenangan itu dapat tertulis dan dapat pula secara lisan.⁷²

PENUTUP

- a. Berdasarkan sistem pemerintahan presidensial yang dianut oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945, menteri adalah pembantu presiden yang diangkat dan diberhentikan oleh Presiden. Dengan konstruksi kabinet presidensial tersebut, mengakibatkan Presiden bertanggungjawab secara moral dan politik atas kebijakan menteri yang menimbulkan korupsi. Presiden bertanggungjawab secara moral kepada rakyat apabila menteri mengeluarkan kebijakan yang melanggar nilai moral. Selanjutnya, Presiden bertanggungjawab secara politik kepada rakyat: (a) apabila menteri mengeluarkan kebijakan yang melanggar peraturan perundang-undangan, dan (b) apabila dari hasil temuan BPK terdapat kebijakan menteri yang menimbulkan kerugian keuangan negara;
- b. Berdasarkan teori kewenangan terdapat tiga jenis kewenangan yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Presiden adalah pemberi mandat dan menteri sebagai mandataris sehingga berlaku azas *vicarious liability* yaitu atasanlah yang bertanggungjawab. Hal ini artinya Presiden bertanggungjawab secara hukum atas kebijakan menteri yang menimbulkan korupsi.

REFERENSI

Buku

- Abdulah, Hussien, Syeh, 1983, *Sosiologi Korupsi (sebuah Penjelajahan dengan Data Kontemporer)*, Jakarta: Penerbit LP3ES.
- Asshiddiqie, Jimly 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*, Jakarta: Penerbit Bhuna Ilmu Populer.
- Algra, N.E. en H.C.J.G. Janssen, 1974, *Rechtsingang, een Orientatie in het Recht*, H.D.Tjeenk Willink bv, Groningen.
- Bangawan, G.W, 1991, *Pengantar Psikologi Kriminal*, Jakarta: Penerbit Paramita.
- Dirdjosisworo, Soedjono, 1984, *Fungsi Perundang-Undangan Pidana dalam Penanggulangan Korupsi di Indonesia*, Bandung: Penerbit Sinar Baru.
- Dworkin, Ronald, 1996, *Freedom's Law, The Moral Reading of American Constitution*, Cambridge: Penerbit Mass Harvard University.
- Hadjon, M, Philipus, et al., 1993, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Penerbit Gajah Mada University Press.
- Indrayana, Denny, 2007, *Amandemen UUD 1945: Antara Mitos dan Pembongkaran*, Jakarta: Penerbit Mizan.
- Isra, Saldi 2010, *Pergeseran Fungsi Legislasi*, Jakarta: Penerbit Raja Grafindo.
- Kreveld, J.H.van, 1983, *Beleidsregel in Recht*, Kluwer-Deventer.
- Latief, Abdul H, 2005, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit UII Press.
- Logemann, 1954, *Over de Theorie van een Stellig Staatsrecht*, Jakarta: Penerbit Seksama.
- Latief, Abdul, H, 2005, *Hukum dan Peraturan Kebijaksanaan (Beleidsregel) pada Pemerintahan Daerah*, Yogyakarta: Penerbit UII Press.

⁷² Ridwan, *Dimensi Hukum Kewenangan Pemerintah dan Pertanggungjawabannya*, Artikel dalam Akuntabilitas Putusan Akbar Tanjung oleh Mahkamah Agung, Yogyakarta, Penerbit: Universitas Islam Indonesia Press, hlm. 586

Lukman, Marcus *Eksistensi Peraturan Kebijakan dalam Bidang Perencanaan dan Pelaksanaan Rencana Pembangunan di Daerah serta Dampaknya terhadap Pembangunan Materi Hukum Tertulis Nasional*, Disertasi, Universitas Padjajaran, Bandung, 1996.

Maarseven, Hench van, 1985, *Bevoegdheid*, W.W.J. Tjeen Wiljk Zwolle.

Poerwadarminta, W.J.S, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta: Penerbit PN Balai Pustaka.

Rahardjo, Satjipto, 2009, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Yogyakarta: Penerbit Genta Publishing.

Saputra, M, Nata 1988, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Penerbit: Rajawali.

Suwoto, 1990, Disertasi Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya.

Ridwan, *Dimensi Hukum Kewenangan Pemerintah dan Pertanggungjawabannya*, Akuntabilitas Putusan Akbar Tanjung oleh Mahkamah Agung, Yogyakarta: Penerbit Universitas Islam Indonesia Press.

Termorshuizen, Marjanne 2002, *Kamus Hukum Belanda-Indonesia*, Jakarta: Penerbit Djambatan.

Wijk, H.D. van /Willem Konijnenbelt, 1995, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, s'gravenhage

Makalah, Majalah, dan Jurnal

Philips A. Kana, *Para Menteri Tidak Bisa Lepas Tanggungjawab*, Makalah, Universitas Krisna Dwipayana.

Laica Marzuki, *Peraturan Kebijakan (Beleidsregel) Hakikat serta Fungsinya Selaku Sarana Hukum Pemerintahan*, Makalah pada Penataran Nasional Hukum Acara dan Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Ujung Pandang, 26-31 Agustus 1996.

Muntasir Syukri, *Kejahatan Korupsi dan Putusan Hakim dalam Perspektif Psikologi*, Varia Peradilan Majalah Hukum Tahun XXIX No. 343 Juni 2014.

Philipus M. Hadjon, *Wewenang*, Artikel Jurnal Hukum Yuridika, Tahun XII No.5 dan 6 September-Desember Tahun 1997.

Fenty U. Puluhulawa, *Kewenangan Perizinan dalam Pengelolaan Lingkungan Pada Usaha Pertambangan*, artikel Jurnal Legalitas Vol. 3 No. 2 Tahun 2010 Universitas Negeri Gorontalo.

Lukman Hakim, *Kewenangan Organ Negara dalam Penyelenggaraan Pemerintahan*, Artikel Jurnal Konstitusi Vol.IV No.1 Juni 2011.

Ketut Maha Agung, *Urgensi Kebijakan Pidana dalam Pemberantasan Korupsi di Indonesia*, Jurnal Magister Hukum Udayana Vol. 4 No 3 September 2015

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar 1945 sebelum amandemen

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara (Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 166 Tambahan Lembaran Negara Nomor 4916)

Website

<http://www.sosio-polica.com>

<http://www.beritasatu.com>