

# **MENGUKUR DAN MENANGGULANGI KOMPLEKSITAS HAK PREROGATIF PRESIDEN PADA PENGANGKATAN MENTERI DALAM KABINET**

Bibianus Hengky Widhi Antoro

Rosita Miladmahesi

Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta

Jl. Mrican Baru No.28, Mrican, Caturtunggal, Kec. Depok, Kabupaten Sleman, Daerah  
Istimewa Yogyakarta 55281

bian\_law@ymail.com

rositamilatmahesi@gmail.com

## **Abstrak**

Rezim terpilih berdasarkan pemilu seringkali mengalami problematika apabila dihubungkan kepada pembentukan kabinet. Permasalahan akan semakin rumit apabila rezim terpilih (presiden) merupakan petahana. Pada periode kedua, dapat dimungkinkan terjadinya perombakan kabinet dalam pemerintahan. Perombakan postur kabinet bukanlah perkara yang mudah. Adanya perombakan tentu saja melambangkan masa transisi dan mencerminkan bentuk evaluasi atas kabinet yang lalu, sehingga di masa depan rezim terpilih tersebut dapat menemukan formula yang ideal bagi negara. Dugaan atau asumsi bahwa hasil perombakan kabinet terkadang sarat akan kepentingan politik juga tidak dapat dihindari. Meskipun dalam pelaksanaan, presiden terpilih selaku pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi memiliki hak prerogatif dalam memilih menteri, hak tersebut seringkali bersinggungan dengan kepentingan dari koalisi partai yang mendukungnya. Maka sering terjadi kompleksitas saat seorang presiden dihadapkan oleh hak prerogatifnya dalam pengangkatan menteri. Disisi lain, presiden dapat saja menunjuk menteri yang berasal dari kalangan koalisi partai politiknya, dan disisi lain, presiden juga dapat saja menunjuk seseorang untuk diangkat menjadi menteri yang berasal dari kalangan profesional diluar koalisi partai politik yang mengusungnya. Selain banyaknya penafsiran atas hak prerogatif, undang-undang yang mengatur mengenai pengangkatan menteri juga tidak memberikan ketegasan mengenai komposisi seperti apa yang memungkinkan seseorang untuk menjabat sebagai menteri. Sehingga ketentuan hak prerogatif dan ketentuan hukum yang berlaku pun dapat disusupi oleh kepentingan politis.

**Kata kunci:** hak prerogatif, kabinet, kepentingan politis, kompleksitas, menteri.

## **Abstract**

*Electoral regimes based on elections often experience problems when linked to the formation of the cabinet. The problem will be more complicated if the elected regime (president) is incumbent. In the second period, a cabinet reshuffle was possible. Change the cabinet posture is not an easy matter. The reshuffle certainly symbolizes the transition period and reflects the form of evaluation of the past cabinet, so that in the future the elected regime can find an ideal formula for the country. Allegations or assumptions that the results of a cabinet reshuffle are sometimes laden with political*

*interests are also unavoidable. Although in practice, the president-elect as the highest executive power holder has the prerogative in choosing ministers, that right often intersects with the interests of the party coalition that supports it. So there is often complexity when a president is confronted with his prerogative in appointing a minister. On the other hand, the president may appoint ministers who are from the coalition of political parties, and on the other hand, the president can also appoint someone to be appointed as a minister who comes from professionals outside the coalition of political parties that support him. In addition to the many interpretations of prerogative rights, the law governing the appointment of ministers also does not provide certainty about the composition as to what allows a person to serve as a minister. So that the prerogative provisions and applicable legal provisions can be infiltrated by political interests.*

**Keywords:** *prerogative, cabinet, political interests, complexity, ministers.*

## **I. PENDAHULUAN**

### **1. Latar Belakang Permasalahan**

Pasca Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden 2019 yang lalu, mulai muncul pemberitaan dan isu mengenai kemungkinan-kemungkinan bagi presiden terpilih yang kebetulan merupakan petahana, dalam pengangkatan menteri yang akan membantu pelaksanaan tugas dari Presiden. Tentu saja, terdapat kemungkinan terjadinya perombakan atas kabinet yang ada di rezim pertama pada rezim periode kedua. Isu mengenai perombakan kabinet yang berasal dari petahana ini mencuat akibat pengalaman Indonesia pada tahun 2004 sampai dengan 2014 yang pemerintahannya dipegang oleh presiden petahana. Pada masa tersebut, penunjukan atau pengangkatan menteri di periode kedua disebut-sebut sebagai penunjukan menteri yang masih sarat dengan kepentingan partai politik. Terlihat, beberapa menteri yang terpilih merupakan tokoh-tokoh partai yang diusulkan oleh koalisi partai politik pengusung presiden dan wakil presiden. Seakan-akan, presiden hanya menempatkan para menteri berdasarkan jatah bagi koalisi partai politik, tanpa memperhitungkan integritas atau kompetensi yang dimiliki oleh menteri terpilih. Tidak dapat dipungkiri, bahwa penunjukkan tersebut tidak hanya berdasarkan kepentingan dari presiden, melainkan juga didasarkan kepada kepentingan koalisi partai politik. Melihat pengalaman perombakan kabinet dari presiden petahan tersebut, ditakutkan dalam masa saat ini, presiden petahana melakukan kesalahan yang sama dari rezim sebelumnya.

Mekanisme pengangkatan dan pemberhentian menteri telah diatur undang-undang, yakni melalui Pasal 17 ayat (1) sampai dengan ayat (4) dan diatur lebih lanjut menggunakan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Dalam pengertian secara stipulatif dari frasa demi frasa pada kedua undang-undang diatas, mulai muncul pengertian bahwa pengangkatan menteri oleh presiden termasuk ke dalam ranah "hak prerogatif" yang dimiliki oleh seorang presiden. Pada pengaturan lebih lanjut melalui Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, penulis beranggapan bahwa ketentuan di dalam undang-undang tersebut belumlah sempurna karena tidak memberikan ketentuan mengenai kriteria kompetensi atau keahlian seorang calon menteri terhadap bidang yang akan diurusinya kelak. Sehingga jika sama-sama dibenturkan dengan hak prerogatif dan

ketentuan hukum, akan terlihat sah-sah saja penunjukkan dan pengangkatan seorang menteri oleh presiden yang berasal dari kalangan koalisi partai politiknya, terlepas dari integritas, kompetensi dan keahlian yang dimiliki oleh calon menteri tersebut.

Selain mekanisme yang multitafsir tersebut, terdapat pertanyaan mengenai pemaknaan dan juga implementasi dari hak prerogatif yang dimiliki oleh Presiden. Dewasa ini, presiden sering kali di anggap sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Munculnya eksistensi hak prerogatif sendiri masuk ke dalam kapasitas presiden sebagai kepala negara. Perbedaan yang paling mencolok atas dua kapasitas presiden tersebut adalah mengenai upaya hukumnya. Apabila presiden mengeluarkan suatu keputusan atau kebijakan yang berakibat hukum berdasarkan hak-haknya, dalam kapasitasnya sebagai kepala pemerintahan maka keputusan atau kebijakan tersebut masih dapat dilakukan upaya hukum. Hal ini tentu saja berbeda apabila penggunaan hak yang bersangkutan berasal dari kapasitas presiden sebagai kepala negara. Maka apabila penggunaan hak tersebut merugikan atau setidaknya tidaknya memiliki kepentingan tersendiri, hal itu tidak dapat diajukan upaya hukum dikarenakan adanya "prerogatif" yang dimiliki oleh presiden, dan hal tersebut dipandang sebagai "*prievilige*" milik presiden dan tidak dapat diganggu gugat oleh pihak manapun. Dalam penulisan ini, penulis mencoba memberikan beberapa prespektif dan sumbangsih pemikiran, dalam mengukur dampak serta menanggulangi dampak atas hak prerogatif yang dimiliki oleh presiden, terkhusus dalam pembentukan kabinet menteri dalam rezim pemerintahan di Indonesia.

## **2. Rumusan Permasalahan**

Atas uraian latar belakang di atas, maka dirumuskan rumusan permasalahan sebagai berikut:

- a. Faktor apa saja kah yang mempengaruhi pembentukan kabinet menteri di Indonesia?
- b. Bagaimana pemaknaan "hak prerogatif" yang dimiliki oleh presiden dan kaitannya dengan hak presiden dalam pengangkatan menteri di Indonesia yang menganut paham konstitusionalisme?
- c. Solusi apa yang ditawarkan dalam menjawab persoalan berkaitan dengan hak prerogatif tersebut?

## **3. Metode Penulisan**

Penelitian dalam tulisan ini menggunakan kajian normatif<sup>1</sup> dengan menggunakan bahan sekunder yang relevan, yang diantaranya menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, dengan pendekatan yang konseptual. Pendekatan konseptual ini melihat ke dalam berbagai pandangan, doktrin, dan peraturan perundang-undangan. Kemudian, jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian dogmatik, yang menurut pandangan Peter Mahmud Marzuki, berdasarkan sifatnya penelitian ini termasuk jenis penelitian preskriptif yang

---

<sup>1</sup> Wayne. C. Booth et al (2003).The Craft of The Research. Second Edition, Chicago : University of Chigago Press, h. 76. *Primary legal materials which are the legally binding instruments or the materials which have authoritative nature and Secondary legal materials which are materials used to give a explanation concerning the primary legal materials.*

mempelajari tujuan hukum, nilai-nilai keadilan, validitas aturan hukum, konsep-konsep hukum, dan norma-norma hukum. Penelitian ini juga bersifat terapan, yaitu menggunakan ilmu hukum dalam menerapkan standar prosedur, ketentuan-ketentuan, rambu-rambu dalam melaksanakan aturan hukum.<sup>2</sup>

## II. PEMBAHASAN

### 1. Konsep Sistem Pemerintahan Presidensial di Indonesia

Efektifitas suatu pemerintahan dapat dilihat melalui pola-pola hubungan yang terdapat antara legislatif (parlemen) dengan eksekutif. Kedua sistem ini sangat mempengaruhi pelaksanaan tugas dan wewenang dari rezim yang terpilih. Pada sistem presidensial, yang menjadi objek serta subjek untuk menarik perhatian adalah presiden dan wakil presiden, sedangkan pada sistem multi-partai yang menjadi objek serta subjek untuk menarik perhatian adalah kandidat-kandidat dari partai politik pengusung pasangan calon presiden dan wakil presiden terpilih yang akan duduk di kursi pemerintahan baik di dalam ranah legislatif, eksekutif maupun yudikatif.

Konsep sistem presidensial menurut Shepard L. Witman dan John J. West<sup>3</sup> adalah sebagai berikut:

- a. Berdasarkan pada prinsip *separation of power*, berasal dari Prinsip *mutual independence*, adanya Pemilihan Umum Presiden dan legislatif, yang memberikan legitimasi langsung dari rakyat (*dual democratic legitimacy*).
- b. Eksekutif tidak dapat membubarkan legislatif dan juga tidak harus mengundurkan diri ketika kehilangan sebagian besar anggotanya, antara eksekutif dan legislative tidak dapat saling menjatuhkan.
- c. Tidak ada pertanggungjawaban bersama antara presiden dan kabinetnya, sepenuhnya bertanggung jawab kepada kepala eksekutif
- d. Eksekutif dipilih langsung. Prinsip *mutual independence* berasal dari adanya Pemilihan Umum yang dilakukan secara langsung untuk mendapatkan Presiden

Salah satu ciri yang menjadi pembeda antara sistem presidensial dengan sistem parlementer terletak pada pola hubungan yang terjadi antara lembaga legislatif dengan eksekutif. Pada sistem presidensial, terjadi pemisahan atau yang disebut dengan *decoupling* antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif, namun memiliki dasar eksistensi yang sama dan sesuai dengan ketentuan pada konstitusi. Sedangkan pada sistem parlementer, hubungan antara lembaga legislatif dengan lembaga eksekutif tercampur antara satu sama lain. Di Indonesia sendiri apabila ditinjau pada saat ini, telah mengalami tahap demi tahap pemurnian terhadap sistem presidensialnya. Meskipun seringkali disebut-sebut sebagai salah satu negara yang melakukan purifikasi menuju sistem presidensial, hingga saat ini pun sistem presidensial yang dimiliki oleh Indonesia pun belum murni sepenuhnya. Contohnya

---

<sup>2</sup> Peter Mahmud Marzuki. (2005). Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana. h. 22.

<sup>3</sup> Fitra Asril. (2017). Teori Sistem Pemerintahan "Pergeseran Konsep dan Saling Kontribusi Antar Sistem Pemerintahan di Berbagai Negara. Depok: RajaGrafindo Persada. h. 23-24.

saja dalam hal pengesahan undang-undang. Di dalam ketentuan UUD 1945, yakni pada Pasal 20 ayat (2) UUD 1945, yang menyatakan bahwa presiden juga turut andil dalam pembentukan perundang-undangan melalui pengesahan bersama dengan DPR. Jika dilihat karakteristiknya, tentu hal ini merupakan ciri dari sistem parlementer.

Setelah masa-masa tersebut, akhirnya disepakati melalui amandemen ketiga UUD 1945, untuk menegaskan penguatan terhadap sistem pemerintahan Indonesia yang bersifat presidensial murni. Penguatan pada sistem presidensial terlihat pada ketentuan di dalam UUD 1945, dimana pemilihan presiden dan wakilnya adalah secara langsung oleh rakyat dan tidak lagi melalui pemilihan yang organisatoris melalui Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Sehingga pertanggungjawaban politis Presiden terhadap MPR pun menjadi hapus. Kemudian, dalam pemberhentian Presiden juga tidak lagi diserahkan melalui mekanisme politis, akan tetapi didasarkan kepada penilaian apakah presiden tersebut melakukan pelanggaran hukum atau tidak, sehingga dapat dilakukan proses *impeachment* terhadap presiden.

Sistem presidensial yang dianut oleh Indonesia pada penerapannya dikombinasikan dengan sistem multi-partai. Hal ini dilakukan karena tingginya pluralitas yang ada di dalam masyarakat. Sistem multi-partai ini diharapkan dapat menampung segala aspirasi berbagai kalangan masyarakat. Memang, sistem multi-partai adalah sistem yang paling ideal untuk diterapkan apabila masyarakat di dalam suatu negara terdapat masyarakat dengan keberagaman yang majemuk. Baik dari segi pandangan politik, agama, rasa, suku, budaya dan lain sebagainya. Secara teoritis, keberadaan sistem multi partai lebih dapat menampung seluruh bentuk aspirasi masyarakat. Pada kenyataannya sistem koalisi atau multi partai juga mengandung kekurangan tersendiri. Hal ini disebabkan oleh banyaknya aspirasi masyarakat yang tertampung melalui partai politik, sehingga mengakibatkan banyaknya suara yang akan masuk pada pemilihan umum. Suara mayoritas akan bersaing dengan suara minoritas dan apabila suara mayoritas yang terpilih untuk menjalankan rezim selanjutnya, maka akan membuat suara minoritas menjadi suara oposisi yang berpotensi lebih kuat ketimbang suara mayoritas. Tentu saja, hal ini akan mengakibatkan pemerintahan yang kurang stabil.

Pada pemilihan pasangan calon presiden dan calon wakil presiden oleh rakyat tentu saja melalui mekanisme pemilihan umum (pemilu). Hasil amandemen UUD 1945 pun secara tegas telah mengatur hal tersebut. Namun, pro-kontra terjadi terkait dengan persyaratan *presidential treshold* yang dianut di dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum. Ketentuan mengenai *presidential treshold* dapat dilihat dalam Pasal 222 dan penjelasannya dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 yang berbunyi:

*“Pasangan Calon diusulkan oleh Partai Politik atau Gabungan Partai Politik Peserta Pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya.”*

Dengan penjelasan pasal yang berbunyi:

*“Yang dimaksud dengan “perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah secara*

*nasional pada Pemilu anggota DPR sebelumnya” adalah perolehan kursi DPR atau perolehan suara sah, baik yang mempunyai kursi di DPR maupun yang tidak mempunyai kursi di DPR pada Pemilu anggota DPR terakhir.”*

Suatu negara pasti menghendaki kondisi pemerintahan yang stabil dan efektif. Itulah tujuan diterapkannya *presidential threshold* di Indonesia. Pengertian *presidential threshold* menurut Sigit Pamungkas<sup>4</sup> adalah pengaturan tingkat ambang batas dukungan dari DPR, baik dalam bentuk jumlah perolehan suara (*ballot*) atau jumlah perolehan kursi (*seat*) yang harus diperoleh partai politik peserta pemilu agar dapat mencalonkan Presiden dari partai politik tersebut atau dengan gabungan partai politik. Keberadaan *presidential threshold* dalam hal ini dikatakan dapat menguatkan sistem presidensial karena berkaitan dengan kebijakan dalam *electoral threshold* yang kemudian diubah menjadi *parliamentary threshold*. Kebijakan ini diberlakukan karena dapat menyederhanakan partai politik dan suara yang masuk, sehingga resiko untuk hilangnya suara masuk pada pemilu pun dapat teratasi. Namun selain kelebihan tersebut, ternyata keberlakuan *presidential threshold* juga memiliki kekurangan yakni mengandung konsekuensi hilangnya kesempatan dan hak warga negara melalui partai politik yang tidak memenuhi besaran angka yang ditentukan untuk mengajukan calonnya. Oleh karena itu perlu diperhatikan, sesuai dengan prinsip demokrasi, dalam penentuan ambang batas besaran *presidential threshold* tidak boleh merugikan kelompok masyarakat tertentu terutama minoritas.

Polemik mengenai *presidential threshold* sebelumnya juga telah terjadi pada Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden yang ketentuannya seluruhnya telah dicabut dan diganti dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilu yang menjadi aturan tunggal dalam pemilihan umum. Pertanyaan mengenai *presidential threshold* di dalam undang-undang tersebut pun akhirnya diajukan *judicial review* kepada Mahkamah Konstitusi. Pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2009, Mahkamah Konstitusi menganggap bahwa keberadaan *presidential threshold* tidak mengancam eksistensi dari keberadaan partai politik dan tidak bertentangan dengan UUD 1945. Sedangkan pada Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 14/PUU-XI/2013, ketentuan mengenai *presidential threshold* dianggap merupakan kebijakan hukum yang terbuka (*open legal policy*) dari pembentuk undang-undang. Sehingga untuk ada atau tidaknya *presidential threshold*, dikembalikan lagi kepada kehendak pada lembaga legislatif. Selain dua putusan tersebut, masih terdapat putusan Mahkamah Konstitusi lainnya terkait dengan *presidential threshold*, yang antara lain: Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 51-52-59/PUU-VI/2008 tertanggal 18 Februari 2009, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 108/PUU-XI/2013 tertanggal 11 Februari 2014, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 53/PUU-XV/2017 tertanggal 19 Desember 2017<sup>5</sup>. Yang seluruhnya saling melengkapi dan menyatakan bahwa *presidential threshold* dapat diterapkan. Mahkamah Konstitusi beralasan bahwa *presidential threshold* merupakan kebijakan yang terbuka (*open legal policy*). Sedangkan untuk *open legal policy* merupakan kewenangan yang diberikan secara bebas kepada pembuat undang-

---

<sup>4</sup> Sigit, Pamungkas. (2009). Perihal Pemilu. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada. h. 19.

<sup>5</sup> Ayon Diniyanto. Mengukur Dampak Penerapan *Presidential Threshold* di Pemilu Serentak Tahun 2019. Jurnal Indonesian State Law Review. Volume 1 Nomor 1 Oktober 2018.h. 84.

undang, yang dalam hal ini adalah Dewan Perwakilan Rakyat atau DPR untuk menentukan terkait dengan pengaturan *presidential threshold*.

Sehingga, apabila terdapat pro-kontra mengenai keberadaan *presidential threshold*, hal tersebut telah terjawab melalui putusan demi putusan yang telah dikeluarkan oleh Mahkamah Konstitusi. Sebagaimana yang kita ketahui bahwa putusan Mahkamah Konstitusi sendiri bersifat final dan mengikat yang memiliki konsekuensi hukum juga pada penerapannya. Putusan mengenai *presidential threshold* tersebut haruslah diikuti oleh seluruh lapisan warga negara, karena merupakan amanat dari konstitusi.

## 2. Pemaknaan yang Kompleks Terhadap Tafsir “Hak Prerogatif” Presiden

Prinsip Negara Hukum (*rechtstaat*<sup>6</sup> yang diadopsi oleh Indonesia, terdiri atas: *rechtmaticgheid van het bestuur* (pemerintahan yang didasarkan pada hukum) baik hukum tertulis (*gescreven recht*) maupun tidak tertulis (*ongesreven recht*), *grondrechten bescherming* (perlindungan terhadap hak-hak dasar), *machtsverdeling* (pembagian kekuasaan) dan *rechterlijke controle* (Pengawasan oleh Peradilan Administrasi). Salah satu prinsip adanya pembagian kekuasaan atau pemisahan yang bersumber dari teori kekuasaan negara, tidak terlepas dari adanya pembatasan terhadap kekuasaan yang dimiliki oleh penguasa. Secara historis, pembagian atau pemisahan kekuasaan bermula dari pemikiran John Locke<sup>7</sup>, yaitu: kekuasaan eksekutif, legislatif dan federatif. Namun dalam implementasinya terdapat suatu kekuasaan yang tumpang tindih antara eksekutif dan federatif, lalu memunculkan teori *Trias Politica* oleh Montesquieu membagi kekuasaan menjadi 3 (tiga) kekuasaan eksekutif, legislatif dan yudikatif.

Faktor munculnya teori kekuasaan dipengaruhi oleh adanya kekuasaan dalam satu tangan secara absolut, jika mencermati teori kekuasaan dalam konteks di Indonesia Indonesia menganut prinsip pembagian kekuasaan (*distribution of power*) yang terbagi atas pembagian kekuasaan horizontal (*capital division of power*), pembagian kekuasaan yang dilakukan di antara kekuasaan negara yang tingkatnya sama dan pembagian kekuasaan vertikal (*territorial division of power*) yang menghasilkan susunan kekuasaan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dengan sifat *check and balances*. Pada prakteknya, terdapat adanya pergeseran peran antar cabang kekuasaan negara, diantaranya:

1. Adanya pergeseran peran eksekutif dan yudikatif dalam fungsi legislasi
  - a. **Presiden** berhak mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPR), Setiap RUU dibahas oleh DPR dan **Presiden** untuk mendapat Persetujuan bersama, Jika RUU itu tidak mendapat persetujuan bersama (**Presiden** dan DPR), RUU tidak itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan DPR masa itu.
  - b. Mahkamah Konstitusi sebagai *positive legislator*, memberlakukan UU yang telah dicabut oleh UU melalui Putusan Mahkamah Konstitusi (Putusan MK

---

<sup>6</sup> James R. Silkenat, et al. (2014). *The Legal Doctrines of The Rule of Law and The Legal State* (rechthstaat). Switzerland: Springer International Publishing.

<sup>7</sup> John Locke. (1960). *Two Treatises of Civil Government*. London: J.M.Dent and Sons Ltd. h.190-192

Nomor 85/PUU-XI/2013) yang notabene hal tersebut merupakan kewenangan legislasi Presiden dan DPR.

2. Adanya pergeseran Peran eksekutif (*bestuur*) dan legislatif dalam fungsi yudikatif
  - a. Calon Hakim Agung diusulkan oleh Komisi Yudisial kepada **DPR** untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan oleh **Presiden**.
  - b. Dalam sengketa hubungan industrial, Pemerintah (**Eksekutif**) dalam hal ini Kementerian Tenaga Kerja (pusat atau daerah) dapat melakukan penyelesaian sengketa tersebut melalui mediasi *Tripartit* (Pemberi Kerja, Pekerja, Pemerintah).
3. Dalam sengketa Tata Usaha Negara, Pemerintah (**Eksekutif**) dalam hal ini Badan/Pejabat Tata Usaha Negara atau atasan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha Negara dapat menyelesaikan sengketa tersebut melalui upaya keberatan dan banding administratif.

Pemaknaan mengenai “Hak Prerogatif” yang dimiliki oleh presiden sering mengalami pro-kontra dalam pelaksanaannya. Pada sistem ketatanegaraan Indonesia, hak prerogatif diakui melekat kepada presiden selaku kepala negara dan kepala pemerintahan. Keberadaan Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 UUD 1945, seringkali ditafsirkan sebagai kekuasaan prerogatif yang dimiliki oleh seorang Presiden. Keberadaan hak prerogatif ini dimaknai sebagai hak khusus atau hak istimewa yang melekat pada seorang pemimpin negara baik seorang presiden maupun seorang raja. Ranah “prerogatif” yang dimiliki oleh presiden masih sering menimbulkan persoalan karena mekanismenya masih bersifat multi-tafsir dan memiliki potensi untuk disalahgunakan bagi pihak-pihak yang memiliki kepentingan.

Adanya pengertian hak prerogatif sebagai hak yang dimiliki oleh seorang kepala pemerintahan atau kepala negara tanpa ada intervensi dari pihak manapun dalam menggunakan hak tersebut. Karenanya, hak prerogatif itu dikatakan sebagai hak *privilege* atau hak istimewa seorang kepala negara dalam menjalankan tugas kenegaraannya. Jika hak tersebut istimewa sudah barang tentu si pengguna hak bebas untuk berbuat atas hak yang dimilikinya tersebut, karena memang demikianlah sesungguhnya konsep hak tersebut. Hanya saja penggunaan hak tersebut harus tetap senantiasa dibatasi dengan aturan-aturan yang berlaku. Sehingga jika si penggunaan hak dapat digunakan tanpa harus ada intervensi dari pihak mana pun dari konsekuensi atas penggunaan hak tersebut. Akan tetapi, jika sebaliknya yang terjadi, apabila penggunaan hak yang sifatnya istimewa tersebut dalam penggunaannya harus mendapat persetujuan dari pihak lain, maka hak itu tidak dapat dikategorikan sebagai suatu hak yang istimewa. Sifat istimewa akan hilang dengan serta merta ketika bagi si pengguna hak istimewa tersebut dalam menggunakan haknya harus mendapat intervensi dari pihak yang lain. Kekhususan tersebut akan hilang, oleh karenanya ia tidak dapat lagi di katakan sebagai suatu hak yang istimewa.<sup>8</sup> Menurut Mahfud MD, ada atau tidaknya hak prerogatif dalam konstitusi tidak menjadi masalah, tergantung bagaimana memaknasi hak prerogatif itu. Hak prerogatif itu ada jika presiden berhak

---

<sup>8</sup> Oksep Adhyanto. Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945. Jurnal Fisip Umrah Volume 2 Nomor 2 2011. h. 160.



melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan orang atau lembaga lain.<sup>9</sup> Ditegaskan kembali oleh Bagir Manan, bahwa salah satu karakter dari kekuasaan prerogatif itu adalah tidak ada dalam hukum tertulis.<sup>10</sup>

Sifat kekhususan di dalam hak prerogatif yang dimiliki oleh presiden ini, sering dipandang sebagai kekuasaan istimewa yang dimiliki presiden dan tidak dapat diganggu gugat atau pun di campuri oleh lembaga lain. Pemaknaan seperti ini, membuat stigma bahwa semata-mata penggunaan hak prerogatif yang dimiliki oleh presiden bersifat mutlak dan tidak dapat dibatasi oleh konstitusi karena didasarkan kepada kehendak dari pemegang haknya.

Permasalahan mengenai keberadaan hak prerogatif yang dimiliki oleh presiden tersebut kemudian dimintakan penafsiran kepada Mahkamah Konstitusi melalui *judicial review* yang menghasilkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015 tentang hak prerogatif presiden yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia terhadap UUD 1945. Pada permohonan yang diajukan, pemohon memberikan alasan bahwa beberapa ketentuan di dalam undang-undang *a quo* bertentangan dengan UUD 1945. Didalam putusan *a quo*, yang menjadi menarik adalah seluruh pendapat dan argumentasi yang berasal dari kalangan ahli dan juga pendapat majelis hakim<sup>11</sup>. Terdapat empat orang ahli yang di dengarkan di dalam persidangan. Yakni Saldi Isra, Harjono, Zainal Arifin Mochtar, dan I Gede Pantja Astawa.

*Ahli pertama*, yakni Saldi Isra menyatakan bahwa hak prerogatif adalah hak yang diberikan kepada presiden secara langsung oleh konstitusi, pernyataan tersebut menggunakan tulisan yang ditulis oleh Bagir Manan pada media massa Republika. Ahli setuju dengan pandangan tersebut. Kaitannya dengan perkara *a quo*, ahli menjelaskan bahwa hak prerogatif adalah hak secara konstitusional yang diberikan kepada presiden oleh konstitusi, baik termasuk dalam konteks pengisian jabatan yang dimiliki presiden. Ahli beranggapan bahwa boleh-boleh saja adanya campur tangan DPR atas hak prerogatif tersebut yang mencerminkan *check and balances*. Hanya saja, ahli menekankan pada perbedaan model pengisian jabatan, berdasarkan jenis kelembagaan. Jika kelembagaan yang dimaksud adalah ranah eksekutif, maka yang diperlukan seharusnya hanya pertimbangan saja dan bukan persetujuan.

*Ahli kedua*, yakni Harjono yang menyatakan bahwa berdasarkan UUD 1945, penunjukan Kapolri pada perkara *a quo*, adalah kewenangan tunggal presiden. Ahli tidak menggunakan analisis hak prerogatif karena menurut ahli, hak yang dimaksud adalah hak presiden secara konstitusional. Kemudian, apabila undang-undang *a quo* yang menjadi pokok perkara, di dalam ketentuannya akan mengatur keterlibatan DPR dalam pemilihan Kapolri, maka hak yang dapat diberikan oleh undang-undang maksimal adalah hak untuk memberikan pertimbangan saja dan bukan persetujuan.

---

<sup>9</sup> Mahfud MD dalam Ni'matul Huda. (2003). Politik Ketatanegaraan Indonesia, cetakan pertama. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press. h. 121.

<sup>10</sup> Bagir Manan. UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif. Republika, Sabtu 27 Mei 2000. h. 8.

<sup>11</sup> Lihat dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015 dan Mei Susanto. Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015. Jurnal Yudisial Volume 9 Nomor 3 Desember 2016. h. 242-25.

*Ahli ketiga*, yakni Zainal Arifin Mochtar yang menyatakan bahwa tidak sepenuhnya sepakat dengan keterangan dari Saldi Isra yang mengutip pendapat Bagir Manan mengenai apa yang dimaksud dengan kekuasaan prerogatif atau *prerogative power*. Menurut ahli, prerogatif dalam makna sejarah konstitusi berarti presiden memiliki kewenangan untuk *beyond constitution*. Hal tersebutlah yang disebut sebagai *constitutional power*, yakni mengisi sesuatu yang tidak diatur secara detil di dalam konstitusi. Mengenai pengangkatan Kapolri dalam perkara *a quo*, ahli membenarkan hal tersebut sebagai salah satu bagian dari *constitutional power*, karena tidak diatur di dalam undang-undang manapun, termasuk undang-undang tentang Kepolisian. Pada keterangannya, ahli juga mengemukakan teori yang berasal dari Pious yang menulis "*What does it mean by prerogative power?*" *Prerogative power* sebenarnya adalah *constitutional power*, yang sejarahnya lahir melalui kewenangan raja. Memang agak sulit untuk membedakan antara diskresi raja dengan yang namanya prerogatif raja. Akan tetapi walaupun berbeda, bisa dikatakan bahwa itulah kewenangan raja yang kemudian di dalam sistem parlementer diserahkan kepada kepala negara, sedangkan dalam sistem presidensial diserahkan kepada prerogatif presiden. Kemudian, ahli juga menyebutkan bahwa setidaknya terdapat tiga pemaknaan hak prerogatif. *Pertama*, peluang untuk menafsirkan konstitusi, bahkan mengatur sesuatu yang diluar konstitusi, dan yang tidak diatur dalam konstitusi. *Kedua*, menerjemahkan bahwa *prerogative power* itu merupakan sesuatu yang *embedded*, jadi kewenangan tersebut melekat atau biasa disebut sebagai atributif. Apa yang ada di konstitusi, itulah kewenangan prerogatif. *Ketiga*, biasanya dikaitkan dengan *discretionary power*. Walaupun banyak yang merumuskan ini dalam kaitan dengan kewenangan sebagai kepala pemerintahan, tetapi ketiga-tiganya adalah prerogatif.

*Ahli keempat*, yakni I Gede Pantja Astawa yang mengutip rumusan dari Dicey, menyatakan bahwa hak prerogatif merupakan residu dari kekuasaan diskresi raja atau ratu yang secara hukum tetap dibiarkan dan dijalankan sendiri oleh raja atau ratu dan para menteri. kekuasaan diskresi ini adalah segala tindakan raja atau ratu atau pejabat negara lainnya yang secara hukum dibenarkan walaupun tidak ditentukan atau didasarkan pada suatu ketentuan undang-undang. Ahli menjelaskan mengapa disebut residu kekuasaan dikarenakan tidak lain dari sisa seluruh kekuasaan mutlak yang semula ada pada raja atau ratu yang kemudian makin berkurang karena beralih ke tangan rakyat atau parlemen ataupun unsur pemerintahan lainnya, misalkan menteri. Ahli juga menyatakan bahwa kekuasaan prerogatif bersumber pada *common law* yang berasal dari putusan hakim karena tidak memerlukan suatu undang-undang. Karenanya, sebagian pakar memandang bahwa kekuasaan prerogatif merupakan kekuasaan yang *undemocratic and potentially dangerous*. Lalu, untuk mengurangi sifat tidak demokratik dan potensi bahaya tersebut, maka penggunaan kekuasaan prerogatif dibatasi dengan; *pertama*, dialihkan ke dalam undang-undang; *kedua*, kemungkinan diuji melalui peradilan atau *judicial review*; *ketiga*, kalau akan dilaksanakan oleh raja atau ratu, harus terlebih dahulu mendengar pendapat atau pertimbangan menteri. Atas argumentasi yang dipaparkan oleh ahli, ahli menyimpulkan bahwa kekuasaan prerogatif mengandung karakter yakni sebagai *residual power*, merupakan diskresi atau *freies ermessen* atau *beleid*, tidak ada dalam hukum tertulis, penggunaannya dibatasi dan akan hilang apabila diatur dalam undang-undang atau UUD 1945.

*Kemudian, mayoritas hakim pada majelis hakim Mahkamah Konstitusi sepakat mengenai pemaknaan hak prerogatif sebagai hak istimewa yang dimiliki oleh lembaga tertentu yang bersifat mandiri dan mutlak dalam arti tidak dapat diganggu gugat oleh lembaga negara yang lain. Hak tersebut melekat pada raja, presiden, atau kepalapemerintahan dalam bidang-bidang tertentu yang dinyatakan dalam konstitusi sehingga menjadi kewenangan konstitusional. Berkaitan hak prerogatif presiden, meskipun secara eksplisit tidak disebutkan dalam UUD 1945, namun dalam pembahasan perubahan UUD 1945 isu tentang hak prerogatif presiden menjadi perdebatan semua fraksi dan secara garis besar hampir semua fraksi setuju dengan adanya hak prerogatif presiden dengan tetap dibatasi oleh mekanisme *checks and balances* dalam rangka untuk membatasi besarnya dominasi dan peran seorang presiden, yang salah satunya kontrol tersebut dapat dilakukan oleh DPR. Prinsip dalam *checks and balances* yang dimaksud ini, sangat memungkinkan adanya keterlibatan lembaga negara lain dalam kerangka mengawasi dan mengimbangi kewenangan lembaga negara lainnya.*

Selain mayoritas hakim, terdapat satu hakim yang mengajukan pendapat berbeda atau *concurring opinion* yang mengatakan *“Terlepas dari persoalan kedudukan hukum (legal standing) para pemohon, substansi permohonan a quo adalah perihal hak prerogatif presiden dalam sistem pemerintahan presidensial. Konkretnya dalam konteks permohonan a quo, apakah adanya campur tangan DPR dalam rupa pemberian persetujuan terhadap pengangkatan (dan pemberhentian) calon Panglima Tentara Nasional Indonesia (Panglima TNI) dan calon Kepala Kepolisian Republik Indonesia (Kapolri) bertentangan hakikat hak prerogatif presiden dalam sistem pemerintahan presidensial menurut UUD 1945, sebagaimana didalilkan oleh para pemohon? Melalui dalil-dalilnya, para pemohon beranggapan bahwa hak prerogatif merupakan syarat yang tak dapat ditiadakan, bahkan tak dapat dikurangi, dalam sistem presidensial. Oleh karena itu, pertanyaan pertama yang harus dijawab adalah apa dan bagaimana ciri (pemerintahan) presidensial itu? Jawaban atas pertanyaan ini sekaligus menjadi landasan untuk menjawab pertanyaan “memperkuat sistem presidensial” yang merupakan salah satu kesepakatan politik fraksi-fraksi di MPR tatkala hendak melakukan perubahan terhadap UUD NRI 1945 (1999).”*

Pada putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015 singkatnya membahas mengenai hak prerogatif presiden yang mengharuskan adanya persetujuan dari DPR untuk eksekusi hak tersebut. Disini, persetujuan oleh DPR dianggap sebagai intervensi terhadap hak prerogatif yang dimiliki oleh presiden. Di dalam putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015, terlihat upaya merekonstruksi pemaknaan hak prerogatif yang melekat pada sistem presidensial ditengah tengah paham konstitusionalisme. Sebagaimana yang kita ketahui, paham konstitusionalisme adalah paham yang mengutamakan pembatasan kekuasaan melalui mekanisme *check and balances* pada pelaksanaan kekuasaan yang ada. Meskipun Mahkamah Konstitusi dalam amar putusannya menegaskan bahwa permohonan yang diajukan oleh pemohon tidak beralasan hukum, namun argumentasi di dalam perkara tersebut patut untuk dipertimbangkan untuk membenahi pemaknaan dalam hak prerogatif presiden di dalam bidang-bidang lainnya yang telah diatur.

Keberadaan hak prerogatif dalam ketatanegaraan di Indonesia tergantung bagaimana pemaknaannya bagi yang menafsirkan. Namun pelaksanaan hak tersebut,

apakah itu disebut sebagai hak prerogatif maupun hak konstitusional, mestilah dibatasi dengan konstitusi, peraturan perundang-undangan dan keberadaan dari lembaga negara yang lainnya. Sehingga keberadaan hak yang dimaksud tidak akan berubah menjadi hak yang berujung imunitas dalam kekuasaan presiden. Karena kembali lagi, Indonesia merupakan negara yang menganut paham konstitusional, sehingga penekanan terhadap aspek *check and balances* harus diperkuat untuk membatasi kekuasaan yang ada. Prinsip *check and balances* mempersempit ruang gerak kekuasaan negara dalam menggunakan kewenangannya untuk melakukan *detournement de pouvoir*.

Hak Prerogatif yang dimiliki oleh Presiden apabila tidak melalui adanya mekanisme *check and balances* akan berpotensi menimbulkan penyalahgunaan wewenang dan tidak berdasar pada prinsip negara hukum yang demokratis (*undemocratic and potentially dangerous*). Selain itu, mendasari prinsip negara hukum, yaitu : *rechtmatigheid van het bestuur* dan *rechterlijke controle* perlu menjadi *guidance* dalam mengkaji Hak Prerogatif. Penulis menggaris bawahi 2 (dua) hal, **pertama**, perlu adanya mekanisme *toetsingrecht*, melalui Lembaga yudikatif (*judicial review*), **kedua**, dalam hal Hak Prerogatif merupakan *diskresi* yang berasal dari kewenangan bebas (*freies ermessen*) maka perlu ada pembatasan melalui asas-asas umum pemerintahan yang baik (*algemene beginselen van behoorlijk bestuur*).

### 3. Hak Prerogatif Presiden terhadap Pengangkatan Menteri

Pengertian mengenai kekuasaan eksekutif dibagi dalam dua pengertian, yakni pengertian yang sempit dan luas. Pada pengertian yang sempit, kekuasaan eksekutif bermakna bahwa eksekutif hanya dipegang oleh presiden selaku pemegang kekuasaan tertinggi. Kemudian, pada pengertian yang luas, kekuasaan eksekutif bermakna luas yang meliputi presiden, wakil presiden, beserta seluruh jajaran menteri, pelayan sipil, hingga polisi bahkan militer. Presiden selaku pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dalam negara, tentu saja memiliki tugas yang sangat banyak. Kekuasaan eksekutif dalam negara konstitusional biasa di masa sekarang dapat diringkaskan sebagai berikut<sup>12</sup>:

- a. Kekuasaan diplomatik, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan hubungan luar negeri.
- b. Kekuasaan administratif, yaitu berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang dan administrasi negara.
- c. Kekuasaan militer, yaitu berkaitan dengan organisasi angkatan bersenjata dan pelaksanaan perang.
- d. Kekuasaan yudikatif (kehakiman), yaitu menyangkut pemberian pengampunan, penangguhan hukuman, dan sebagainya terhadap narapidana atau pelaku kriminal.
- e. Kekuasaan legislatif, yaitu berkaitan dengan penyusunan rancangan undang-undang dan mengatur proses pengesahannya menjadi undang-undang.

---

<sup>12</sup> C.F.Strong. (2015). Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan dan Bentuk, Bandung: Nusa Media, diterjemahkan dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. The English Book Society and Sidwick & Jackson Limited, London, 1966. h. 320.

Untuk melaksanakan tugas-tugas tersebut, maka presiden dibantu oleh menteri-menteri negara yang kemudian dijadikan kabinet pada kementerian negara. Aturan tersebut ditentukan dalam Pasal 17 UUD 1945, dengan ketentuan sebagai berikut:

- (1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.*
- (2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.*
- (3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.*
- (4) Pembentukan, perubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.*

Sesuai dengan amanat dari UUD 1945, akhirnya dibentuklah Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang mengatur lebih lanjut mengenai kementerian negara. Ketentuan untuk pengangkatan dan pemberhentian menteri diatur dalam Pasal 22 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008, yang menyatakan bahwa:

- (1) Menteri diangkat oleh Presiden*
- (2) Untuk dapat diangkat menjadi Menteri, seseorang harus memenuhi persyaratan:*
  - a. Warga negara Indonesia;*
  - b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;*
  - c. Setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan cita-cita proklamasi kemerdekaan;*
  - d. Sehat jasmani dan rohani;*
  - e. Memiliki integritas dan kepribadian yang baik; dan*
  - f. Tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih."*

Pembentukan kementerian dilakukan paling lama 14 (empat belas) hari kerja sejak presiden mengucapkan sumpah atau janji. Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Kementerian dipimpin oleh seorang menteri yang dapat memiliki tanggung jawab untuk satu atau lebih dalam menjalankan fungsi dan tugas kementerian, pejabat senior pelayanan publik, badan, biro, komisi, atau badan eksekutif lainnya yang lebih kecil, penasihat, manajerial atau organisasi administratif. Sedangkan Menteri Negara adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian. Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 harus dibentuk dalam satu kementerian tersendiri. Kemudian, untuk kementerian yang membidangi urusan pemerintahan selain yang nomenklaturannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 dapat diubah oleh presiden, kecuali untuk pembubaran kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keamanan, dan keuangan harus dengan persetujuan DPR. Segala

pengubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan kementerian tersebut dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>13</sup>

Dalam beberapa kekuasaan presiden yang dalam pelaksanaannya bersifat “prerogatif” masih menimbulkan beberapa persoalan. Mekanisme kekuasaan yang bersifat longgar, tumpang tindih dan multitafsir yang berpotensi pada penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Salah satunya, yaitu dalam pembentukan kabinet yang selama ini digunakan sebagai alat “*bargaining politics*” untuk memperoleh kekuasaan.<sup>14</sup>

Prinsip dasar presidensialisme mengenai pengangkatan dan pemberhentian anggota kabinet merupakan hak mutlak presiden atau sering disebut sebagai hak prerogatif presiden dalam kabinet presidensial yang kedudukan presiden merupakan sentral kekuasaan eksekutif. Dalam struktur presidensial kompromis, hak prerogatif ini akan mengalami reduksi. Reduksi kekuasaan presiden akan semakin kuat apabila kolaborasi yang akan terbangun tidak memiliki kedekatan secara ideologis atau bersifat pragmatis. Selain itu, dalam presidensialisme, koalisi antar partai juga cenderung lebih sulit dibangun dibandingkan dalam parlementerisme. Mengingat kekuatan partai mayoritas tidak tersedia dan kemungkinan terjadinya jalan buntu hubungan antara legislatif dan eksekutif, yang sampai sekarang belum ada mekanisme penyelesaiannya. Presiden akan cenderung bertumpu pada cara pembagian jatah kabinet serta jabatan-jabatan politik lainnya sebagai kompensasi untuk partai politik yang memberi dukungan di parlemen.<sup>15</sup>

Pengangkatan ataupun pemberhentian menteri yang dilakukan oleh presiden didasarkan kepada aturan dalam UUD 1945 dan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Seperti yang diketahui dua ketentuan pada dua undang-undang tersebut ditafsirkan menjadi salah satu hak prerogatif yang dimiliki oleh presiden. Meskipun hak prerogatif yang dimiliki presiden memang benar bersifat istimewa, namun sesuai dengan paham konstitusionalisme yang dianut oleh Indonesia, penggunaan hak tersebut haruslah dibatasi. Berdasarkan asumsi atau tidak, namun secara realitanya penggunaan hak prerogatif presiden dalam hal pengangkatan menteri sudah atau berpotensi untuk dapat diintervensi oleh kepentingan partai politik. Hal ini kemungkinan dilakukan untuk memberikan kompensasi atau imbal jasa dari presiden kepada partai politik yang mengusungnya. Hemat penulis, hal ini seakan-akan membuat penggunaan hak prerogatif menjadi rentan intervensi untuk sama-sama memenangkan kepentingan untuk pihak tertentu.

Berdasarkan pembahasan di atas kembali penulis menegaskan bahwa dalam penggunaan hak prerogatif (terkhusus dalam pengangkatan menteri), dapat dibatasi dengan cara: *pertama*, dialihkan ke dalam undang-undang; dan *kedua*, kemungkinan diuji melalui peradilan atau *judicial review*. Mengenai cara pertama, penulis beranggapan bahwa hal tersebut mungkin saja dilakukan, terkhusus dalam

---

<sup>13</sup> Lihat pengertian dan ketentuan pada Pasal 1 ayat (2), Pasal 8, Pasal 14, Pasal 15, Pasal 16 dan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

<sup>14</sup> Yusron Munawir. Problematik Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden Dalam Perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II. Tesis pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum yang diajukan di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2013. h. 8.

<sup>15</sup> Retno Saraswati. Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif. Jurnal MMH Jilid 41 Nomor 1 Januari 2012. h. 140-141.

pengangkatan menteri. Ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara tidak dapat dipungkiri bahwa memang mengandung frasa yang kabur sehingga dapat ditafsirkan secara multitafsir. Pembinaan pada ketentuan di dalam *requirement* tentu saja dibutuhkan. Penyempurnaan ini berguna agar seorang individu yang ditunjuk untuk menjadi seorang menteri setidaknya-tidaknya memiliki keahlian dan kompetensi akan urusan-urusan serta bidang-bidang tertentu pada Kementerian, yang nantinya akan ditangani oleh calon menteri tersebut.

Karena menurut pandangan penulis, sangat perlu keberadaan kabinet yang berkompeten dan berintegritas dalam menjalankan tugasnya dan bukan semata-mata berisikan menteri yang berasal dari kalangan partai politik terlepas bagaimana integritas, kompetensi dan keahliannya. Maka, hak prerogatif yang dimaksud dapat terlaksana dan bermanfaat sepanjang ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara setidaknya-tidaknya mengandung kaidah yang mengatur mengenai calon menteri yang ditunjuk harus memiliki keahlian dan kompetensi dalam bidang yang akan diurusnya. Bagi penulis, cara ini merupakan salah satu cara yang *win-win solution* dikarenakan disisi lain akan menimbulkan kebebasan bagi presiden dalam pengangkatan menteri karena; *pertama*, presiden menjadi bebas untuk menunjuk kalangan profesional diluar lingkungan koalisi partainya, dan *kedua*, presiden juga masih dapat menunjuk calon dari dalam lingkungan koalisi partainya asalkan calon yang berasal dari partai politik tersebut memiliki kapasitas yang dibutuhkan. Pada solusi yang kedua, dinilai dapat memberikan kesempatan bagi partai politik untuk mengeluarkan kader terbaiknya agar dapat duduk di dalam kursi pemerintahan, khususnya pada kementerian.

Kemudian melalui cara kedua, yakni kemungkinan untuk adanya keterlibatan lembaga peradilan atau *judicial review*. Dari segi kelembagaan yang berwenang untuk melakukan hak uji materiil atau *judicial review*, Indonesia memiliki beberapa lembaga yang dapat melakukan *judicial review*. *Pertama*, melalui Mahkamah Konstitusi yang menguji undang-undang terhadap undang-undang dasar (*constitutionality of legislation*). *Kedua*, melalui Mahkamah Agung yang menguji peraturan dibawah undang-undang terhadap undang-undang (*legality of regulation*). Selain dua lembaga diatas, Peradilan Tata Usaha Negara juga memiliki kewenangan untuk melakukan pengujian terhadap Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Pejabat Tata Usaha Negara. Dalam pengangkatan menteri, ditandai dengan penerbitan Surat Keputusan (SK) pengangkatan menteri. Di dalam mekanisme perlindungan hukum yang dimiliki oleh Indonesia, terdapat Peradilan Tata Usaha Negara (PTUN) yang berwenang untuk menguji SK tersebut, baik secara formil maupun materiil. Melalui pengujian SK pengangkatan menteri tersebut, sudah diatur di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, dan perubahannya tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Singkatnya, dimungkinkan untuk mengajukan upaya hukum terhadap akibat dari hak prerogatif presiden saat mengangkat menteri melalui pengujian di PTUN. Pengujian ini juga dapat diartikan sebagai mekanisme *checks and balances* dan adanya perlindungan hukum sesuai konstitusi.

### III. PENUTUP

#### Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah dipaparkan diatas, maka penulis memiliki kesimpulan sebagai berikut:

1. Tidak dapat dipungkiri bahwa pembentukan kabinet menteri yang ada di Indonesia sangat dipengaruhi oleh sistem multi-partai yang dianut di Indonesia, sehingga perlu upaya untuk menyederhanakan partai politik menggunakan formulasi koalisi yang tepat dan ideal untuk mencapai stabilitas pemerintahan. Penyederhanaan sistem multi-partai juga dapat mengurangi konflik kepentingan yang ada.
2. Pemaknaan mengenai hak prerogatif memang benar tergantung atas siapa yang menafsirkannya. Entah hak prerogatif tersebut ditafsirkan sebagai hak prerogatif maupun hak konstitusional, yang pada intinya merupakan hak istimewa yang dimiliki oleh presiden. Pandangan yang menyebutkan bahwa hak prerogatif presiden merupakan hak absolut yang pelaksanaannya tidak dapat diganggu gugat oleh pihak manapun, dinilai oleh penulis merupakan pandangan yang kurang tepat. Hal ini dikarenakan paham yang digunakan di Indonesia adalah paham konstitusionalisme yang mengutamakan pembatasan kekuasaan pada masing-masing lembaga negara yang memegang kekuasaan. Pembatasan tersebut tentu saja berupa penekanan pada mekanisme *checks and balances*.
3. Penerapan mekanisme *check and balances* atas hak prerogatif yang dimiliki oleh presiden, bisa berupa:
  - a. *Pertama*, pengaturan lebih lengkap di dalam undang-undang terkait, misalkan dalam konteks penulisan ini, maka yang perlu disempurnakan lebih lanjut adalah ketentuan di dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Undang-undang ini merupakan pengaturan lebih lanjut dari ketentuan yang berasal dari UUD 1945 yang bersifat abstrak dan umum. Ketentuan yang perlu disempurnakan menurut penulis, adalah di dalam bagian *requirement* yang diperlukan oleh seorang calon menteri. Terkait dengan penegasan integritas, kompetensi dan keahlian yang dimiliki calon. Penegasan di dalam undang-undang terkait dapat meminimalisir keberadaan kepentingan terselubung yang dimanfaatkan oleh pihak tertentu, karena semua mekanismenya diatur secara jelas dan tegas dalam suatu aturan dan telah memiliki akibat hukum. Sehingga kedepannya nanti, Indonesia akan memiliki kabinet yang profesional dan berkompenten dalam urusan pemerintahan dan bukan kabinet yang berasal dari kalangan koalisi partai politik (jatah kursi sebagai kompensasi presiden terhadap partai politik yang mengusungnya) terlepas dari kompetensi dan keahliannya.
  - b. *Kedua*, adanya keterlibatan lembaga peradilan atau melalui mekanisme *judicial review*; seperti Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung ataupun Peradilan Tata Usaha Negara.



- c. *Ketiga*, adanya ketentuan lebih lanjut dan penjelasan mengenai vitalnya frasa *pertimbangan* dan *persetujuan* dari lembaga negara lainnya saat presiden hendak menggunakan hak prerogatifnya di bidang-bidang terkait. Antara frasa pertimbangan dan persetujuan tentulah harus dibedakan berkaitan dengan hak prerogatif apa yang akan diambil oleh presiden dan akan diterapkan kepada bidang apa, sesuai dengan urgensi penggunaan hak.

Singkatnya penulis kemudian berkesimpulan bahwa berdasarkan prinsip negara hukum yang demokratis, Hak Prerogatif Presiden dalam pengangkatan Menteri, harus didasarkan pada suatu *marginal toetisingrecth* dan harus memiliki batasan melalui asas-asas umum pemerintahan yang baik (*the principles of good governance*) dan dapat diuji melalui *judicial review* (pengujian yudisial) melalui Peradilan Administrasi (PTUN) sebagai salah satu upaya untuk membatasi adanya kesewenangan yang dilakukan oleh Presiden dalam kerangka mekanisme *check and balances* sesuai dengan paham konstitusionalisme.

#### IV. DAFTAR PUSTAKA

- Asshidiqie, Jimly. (2015). Penguatan Sistem Pemerintahan dan Peradilan. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ayon Diniyanto. Mengukur Dampak Penerapan *Presidential Treshold* di Pemilu Serentak Tahun 2019. Jurnal Indonesian State Law Review. Volume 1 Nomor 1 Oktober 2018
- Bagir Manan. UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif. Republika, Sabtu 27 Mei 2000.
- Ghoffar, Abdul. (2009). Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju. Jakarta: Kencana.
- I Dewa Made Putra Wijaya. Mengukur Derajat Demokrasi Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden. Jurnal IUS, Volume II Nomor 6 Desember 2014.
- James R. Silkenat, et al. (2014). *The Legal Doctrines of The Rule of Law and The Legal State* (rechstaat). Switzerland: Springer International Publishing.
- Mei Susanto. Perkembangan Pemaknaan Hak Prerogatif Presiden: Kajian Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 22/PUU-XIII/2015. Jurnal Yudisial Volume 9 Nomor 3 Desember 2016.
- Ni'matul Huda. (2003). Politik Ketatanegaraan Indonesia, cetakan pertama. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press.
- Oksep Adhyanto. Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945. Jurnal Fisip Umrah Volume 2 Nomor 2 2011.
- Retno Saraswati. Desain Sistem Pemerintahan Presidensial Yang Efektif. Jurnal MMH Jilid 41 Nomor 1 Januari 2012.

Sigit, Pamungkas. (2009). Perihal Pemilu. Yogyakarta: Laboratorium Jurusan Ilmu Pemerintahan dan Jurusan Ilmu Pemerintahan Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Gadjah Mada.

Sodikin. Pemilu Serentak (Pemilu Legislatif dengan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden) dan Penguatan Sistem Presidensiil. Jurnal Rechtsvinding, Volume 3 Nomor 1 April 2014.

Strong, C.F.. (2015). Konstitusi-Konstitusi Politik Modern: Studi Perbandingan dan Bentuk, Bandung: Nusa Media, diterjemahkan dari *Modern Political Constitutions: An Introduction to the Comparative Study of Their History and Existing Form*. The English Book Society and Sidwick & Jackson Limited, London, 1966.

Peter Mahmud Marzuki. (2005). Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana.

Pieris, John. (2007). Pembatasan Konstitusional Kekuasaan Presiden RI. Jakarta: Pelangi Cendekia.

Wayne. C. Booth et al (2003). The Craft of The Research. Second Edition, Chicago : University of Chigago Press.

Yusron Munawir. Problematik Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden Dalam Perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II. Tesis pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum yang diajukan di Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2013.

Republik Indonesia, Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4924.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4916.

Republik Indonesia, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6109.