

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Desain konstitusi Indonesia setelah perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) mengendaki adanya penguatan terhadap sistem pemerintahan presidensial. Sistem pemerintahan pada hakikatnya merupakan relasi antara kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif. Pola relasi kekuasaan pemerintahan dikenal dengan istilah sistem pemerintahan parlementer dan sistem pemerintahan presidensial.¹ Menurut Djayadi Hanan, perkembangan studi kepustakaan tentang relasi legislatif dan eksekutif dalam sistem-sistem presidensial setidaknya bisa dipetakan dalam dua cara. Cara pertama ditempuh dengan menyelidik fokus analisisnya. Analisis- analisis di sini ada yang dipusatkan pada pihak eksekutif (Presiden) dan ada pula yang diarahkan pada pihak legislatif (lembaga legislasi atau dewan).² Selain itu ada juga yang mengatakan perdebatan atau bergesernya analisis dari soal risiko konstitusional ke koalisi presidensial.³



Indonesia meskipun tidak menyebutkan dalam UUD 1945 menganut sistem pemerintah presidensial, namun apabila melihat desain hubungan eksekutif dengan legislatif maka dalam pengelompokannya sistem pemerintahan Indonesia masuk ke

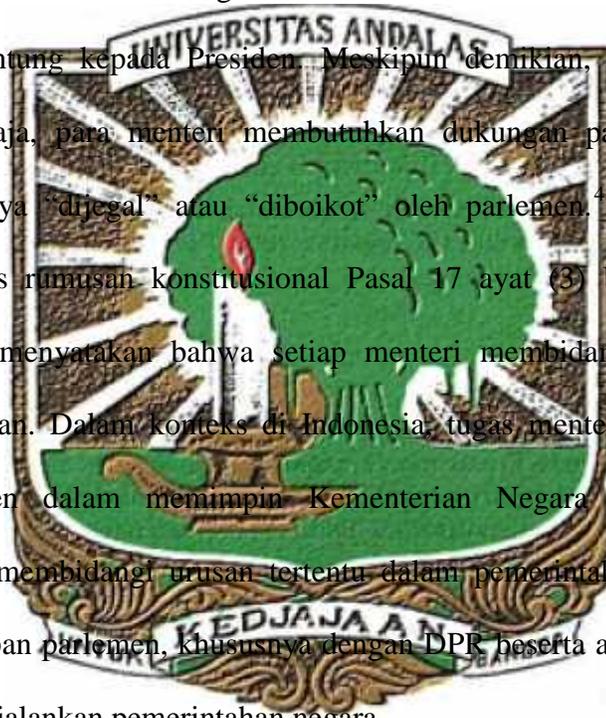
¹ Hanta Yuda, *Presidensialisme Setengah Hati*, (PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2010), hlm 10.

² Djayadi Hanan, *Menakar Presidensialisme Multi Partai di Indonesia*, (Al Mizan: Bandung, 2014), hlm. 45.

³ *Ibid.*,

sistem pemerintahan presidensial. Dalam desain relasi kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif tersebut, peran menteri menjadi sentral dalam menjembatani hubungan kedua cabang kekuasaan tersebut, khususnya terkait dengan pembentukan kebijakan (undang-undang).

Dalam sistem presidensial, kedudukan para menteri sepenuhnya bergantung pada Presiden. Para menteri diangkat dan diberhentikan serta bertanggungjawab sepenuhnya tergantung kepada Presiden. Meskipun demikian, dalam pelaksanaan tugasnya, tentu saja, para menteri membutuhkan dukungan parlemen agar tidak semua kebijakannya “dijegal” atau “diboikot” oleh parlemen.⁴ Argumen tersebut tentu didasari atas rumusan konstitusional Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 setelah perubahan, yang menyatakan bahwa setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam Pemerintahan. Dalam konteks di Indonesia, tugas menteri yang merupakan pembantu presiden dalam memimpin Kementerian Negara sebagai perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan⁵ tentunya akan langsung berhadapan parlemen, khususnya dengan DPR beserta alat kelengkapannya dalam rangka menjalankan pemerintahan negara.



Peran menteri yang sangat strategis tersebut dalam menciptakan kestabilan pemerintahan presidensial tidak jarang luput dari perhatian dalam kajian-kajian sistem pemerintahan presidensial. Bahkan tinjauan atas posisi menteri sebagai

⁴ Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid 2*, (Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI: Jakarta, 2006), hlm. 61.

⁵ Lihat Pasal 1 angka 1 dan 2 Undang-undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

pembantu presiden hanya dilihat dalam pandangan antara dogmatik dan realistik. Pandangan dogmatik ini berangkat bahwa perihal pengangkatan menteri yang merupakan hak prerogatif presiden sudah seharusnya dalam sistem pemerintahan presidensial diisi oleh para profesional dari pada diisi oleh para politisi yang merangkap sebagai menteri. Doktrin kabinet yang diisi oleh para profesional tersebut atau yang populer dengan istilah *zaken cabinet*.

Sistem pemerintahan presidensial meletakkan tanggung jawab atas pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan kepada Presiden. Karena dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden ditempatkan sebagai pemangku atas kekuasaan kepala pemerintahan serta kepala negara. Sehingga dalam sudah seharusnya nuansa pekerjaan para menteri dalam sistem presidensial itu lebih bersifat profesional dari pada politis. Oleh sebab itu, untuk diangkat menjadi menteri seharusnya seseorang benar-benar memiliki kualifikasi teknis dan profesional untuk memimpin pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan berdasarkan prinsip meritokrasi.⁶

Sementara itu, pandangan yang menggambarkan bahwa pengangkatan para menteri merupakan kebijakan realistik diambil oleh Presiden dalam rangka membangun suara mayoritas pendukung pemerintahan di parlemen (DPR) agar dapat lebih mudah dalam mengambil keputusan mengesahkan sebuah kebijakan dalam bentuk undang-undang. Tidak hanya itu keputusan ini juga berkaitan dengan kewenangan konstitusional DPR lainnya dalam menjalankan fungsinya yang

⁶ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 62.

berkaitan dengan penganggaran dan pengawasan terhadap program-program pemerintah. Contoh nyata dapat direfleksikan bagaimana Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menyusun kabinetnya. Ketika menyusun kabinetnya, SBY menggabungkan pertimbangan akomodasi politik dan kepakaran profesi.⁷

Upaya ini ia lakukan untuk memelihara koalisi politik yang besar sekaligus memuluskan agenda penting kabinetnya. Meskipun keputusan ini banyak menuai kritik, SBY tampaknya sedang melakukan terobosan dengan menggabungkan pejabat-pejabat yang dipilih atas dasar pertimbangan politik dan profesi. Sejauh ini pendekatan ini berhasil membuat kabinet berumur panjang, dalam arti bahwa belum ada upaya signifikan dari DPR untuk menghalang-halangi kebijakan ini. Politik koalisi, yang menjadi ciri khas kepresidenan SBY, juga kental mewarnai formasi kabinet. Dengan demikian faktor kemampuan teknis hanya menjadi salah satu pertimbangan. Faktor-faktor lainnya bisa meliputi latar belakang etnik, daerah, gender, dan terpenting lagi, afiliasi dengan partai politik. Dalam formasi kabinet, pendekatan ini mengejewartahkan ke dalam pos-pos di kabinet, sehingga proses pengangkatan selalu berdasarkan konsultasi dengan pimpinan partai politik (Pamungkas, 2009; Blondal, 2009).⁸

Dua pandangan tersebut tentu melahirkan pertanyaan besar apakah perihal pengangkatan dan pemberhentian menteri merupakan hak prerogatif presiden atau hanya berada pada ranah keputusan hukum yang dilahirkan oleh atau melalui Presiden. Istilah hak prerogatif presiden dalam pengangkatan dan pemberhentian menteri memang selama ini tidak pernah dikenal dalam nomenklatur konstitusi maupun Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Menurut *Blacks Law Dictionary* istilah prerogatif adalah sebuah hak yang eksklusif, kewenangan, hak yang istimewa, atau kekebalan yang biasanya diperoleh dari sifat

⁷ Djayadi Hanan, *Op.cit.*, hlm. 187.

⁸ *Ibid.*,

jabatan atau kelembagaan.⁹ Menurut pengertian Inggris, istilah prerogatif memang merupakan "*residual power*" yang semula ada pada raja/ratu yang berangsur-angsur beralih ke tangan parlemen sejak Magna Charta 1215, The Petition of Rights 1627, The Habeas Corpus Act, The Bill of Rights of 1689, The Parliament Act 1911, Statue of Westminster 1931. Sementara itu, menurut Prof Bagir Manan dalam harian Republika, Sabtu 27 Mei 2000, mengemukakan bahwa UUD '45 Tak Mengenal Hak Prerogatif.¹⁰ Istilah hak prerogatif merupakan bentuk lain dari kewenangan diskresi eksekutif sebagaimana dikenal dalam sejarah ketatanegaraan Inggris. Sebagaimana dijelaskan oleh A.V. Dicey berikut:



Sejak masa penaklukan Bangsa Normadia hingga revolusi 1688, Raja sebenarnya memiliki banyak atribut sebagai penguasa. hak prerogatif merupakan nama bagi sebagian kewenangan asli Raja yang tersisa, dan dengan demikian, sebagaimana telah dikemukakan, menjadi nama bagi residu kekuasaan bebas yang pada saat kapan pun tetap ada di tangan Raja, apakah kekuasaan tersebut dalam kenyataannya dijalankan oleh Raja itu sendiri atau oleh menteri-menternya. Setiap tindakan yang dapat secara legal dilakukan oleh pemerintah eksekutif tanpa mendapatkan otoritas dari Undang-Undang Parlemen itu dilakukan berdasarkan pada hak prerogatif ini. Dengan demikian jika kita menghapuskan pandangan kita dari kekuasaan-kekuasaan (sebagaimana yang dapat dengan mudah kita lakukan) yang diserahkan kepada Raja atau para abadinya oleh ketetapan-ketetapan Parlemen, sebagaimana misalnya menurut Undang-Undang Orang Asing, maka kita dapat menggunakan istilah "hak prerogatif" dengan pengertian yang sama dengan kewenangan diskresi eksekutif, dan selanjutnya menyatakan bahwa konvensi konstitusi pada dasarnya merupakan aturan dasar untuk menentukan cara dan semangat bagi pelaksanaan hak prerogatif ini, atau (yang benar-benar merupakan hal yang sama) untuk menetapkan cara bagaimana seharusnya setiap transaksi itu dapat dilakukan secara legal menurut hak prerogatif Raja (misalnya menyatakan perang atau deklarasi damai).¹¹

⁹ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, 8th Edition, (USA: West Publishing Co, 2004), hlm. 3745.

¹⁰ Ananda B. Kusama dalam, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol380/uud-1945-mengenal-hak-prerogatif> diakses pada tanggal 3 Oktober 2016.

¹¹ A.V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*, Terjemahan oleh Nurhadi, *Pengantar Studi Hukum Konstitusi*, Bandung, Nusa Media, 2014, hlm. 454.

Sebagaimana juga di Perancis, secara seksama sifat *droit administratif* Perancis yang dimulai pada era Bonaparte, atau hal-hal yang diterapkannya, akan segera mendapati bahwa dasarnya ia berpijak dan selalu berpijak, pada dua gagasan utama yang asing bagi konsepsi orang-orang Inggris modern. Gagasan utama yang pertama adalah bahwa pemerintah dan setiap abdi pemerintah, sebagai wakil bangsa, memiliki sepenuhnya hak-hak khusus, hak-hak istimewa, atau hak-hak prerogatif dibandingkan dengan warga negara biasa, dan bahwa batas-batas hak khusus, hak istimewa, atau hak prerogatif ini ditetapkan berdasarkan pada prinsip-prinsip yang berbeda dengan pertimbangan-pertimbangan yang memastikan hak dan kewajiban seorang warga negara dengan warganegara lainnya.¹²



Jika kembali dikaitkan dengan pengangkatan dan pemberhentian menteri di Indonesia serta pandangan yang telah diutarakan juga sebelumnya, definisi terhadap prerogatif atau hak prerogatif tersebut sejatinya belumlah lengkap untuk menjelaskan sejauh mana ruang lingkup atau batasan hak prerogatif presiden terkait dengan pengangkatan menteri. Terkhusus di Indonesia, apabila berangkat dari tiga kali penyelenggaraan pemillihan umum (Pemilu) Presiden dan Wakil Presiden secara langsung yang pernah dilaksanakan setelah reformasi, Presiden dan Wakil Presiden yang telah terpilih melalui proses Pemilu yang demokratis perihal pengangkatan menteri pun tidak lepas dari pertimbangan politik karena adanya koalisi partai pendukung pemerintahan sebagaimana juga telah disebutkan sebelumnya. Bahkan

¹² *Ibid.*, lihat hlm. 327-328.

pada kondisi tertentu Presiden seakan tidak leluasa untuk menggunakan hak prerogatifnya dalam mengangkat menteri karena harus menunggu persetujuan dari pimpinan partai politik pendukung pemerintah.

Relasi bertahap antara penyelenggaraan Pemilu, pembentukan koalisi dan pengangkatan menteri-menteri, seakan telah terpolarisasi dalam fenomena yang sama. Sebagaimana yang juga dijelaskan oleh Cheibub bahwa peluang untuk mengatur pembentukan koalisi pemerintahan sebelum terepresentasikan melalui distribusi kursi pada lembaga legislatif. Dalam ilustrasinya, Cheibub mengatakan apabila akibat dari pemilu legislatif yang mendistribusikan kursi kepada banyak partai politik, dan kondisi tersebut bertahan, maka kita dapat menangkap sebuah peluang untuk mengamati yang dapat disebut sebuah situasi untuk membentuk koalisi.¹³

Pada tahun 2004, pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla yang maju sebagai pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden awalnya hanya dicalonkan oleh tiga partai. Ketiga partai tersebut adalah Partai Demokrat, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia serta Partai Bulan Bintang. Akan tetapi setelah memasuki putaran kedua pemilu hingga ditetapkannya pasangan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla sebagai pemenang Pemilu Presiden, maka partai-partai lain mulai merapat menjadi bagian koalisi pendukung pemerintahan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla. Bergabungnya beberapa partai menjadi partai pendukung Susilo Bambang

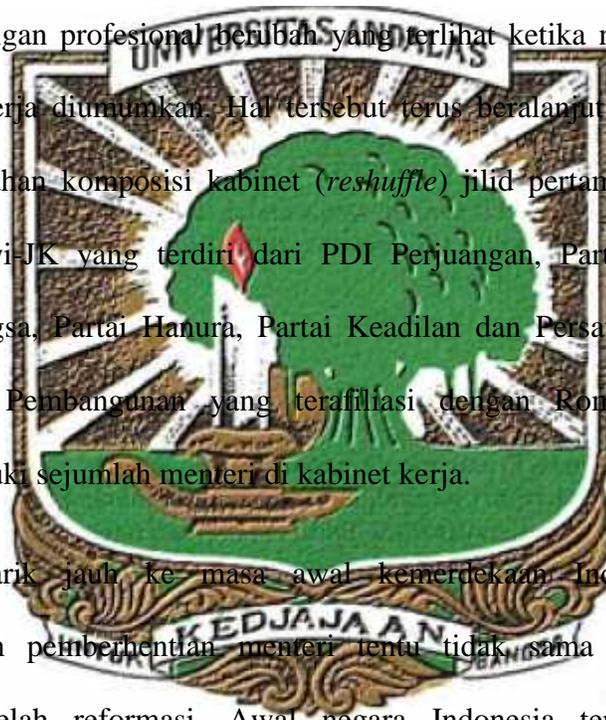
¹³ Jose Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, (Cambridge University Press: Cambridge, 2007), hlm.70.

Yudhoyono-Jusuf Kalla sejak ditetapkannya hasil putaran pertama pemilu Presiden hingga menjelang pelantikan Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla sebagai Presiden dan Wakil Presiden jelas berdampak terhadap komposisi kabinet yang ditempati oleh sejumlah kader partai pendukung Susilo Bambang Yudhoyono-Jusuf Kalla. Selain dari tiga partai tersebut posisi sejumlah menteri juga berasal dari Partai Persatuan Pembangunan, Partai Amanat Nasional, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Keadilan Sejahtera, dan Partai Golkar khususnya yang mana dapat dianggap adanya pengaruh Jusuf Kalla sebagai kader Partai Golkar.

Pola yang relatif sama dilakukan oleh Susilo Bambang Yudhoyono pada periode kedua kepemimpinannya. Belajar dari pengalaman pada tahun 2004 yang mana pemilihan presiden langsung hanya menghasilkan *minority president*, yaitu presiden dengan dukungan relatif kecil di DPR. Dengan terbatasnya dukungan itu, pemerintahan koalisi menjadi pilihan yang tak terhindarkan.¹⁴ Dengan demikian Susilo Bambang Yudhoyono yang berpasangan dengan Boediono yang telah diawali oleh koalisi Partai Demokrat, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Amanat Nasional, Partai Persatuan Pembangunan dan Partai Keadilan Sejahtera. Untuk kembali menghindari *minority president* kemudian SBY membentuk koalisi besar dengan tambahan Partai Golkar di dalamnya. Hasil yang kemudian mempengaruhi komposisi kabinet yang mengakomodir kader-kader dari partai koalisi untuk membangun koalisi besar pemerintahan.

¹⁴ Saldi Isra, *10 Tahun Bersama SBY*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2014), hlm.131.

Lain halnya dengan model dan komitmen Presiden Joko Widodo dan Wakil Presiden Jusuf Kalla pada tahun 2014. Pada saat kampanye di pemilu, baik partai pendukung Joko Widodo maupun Joko Widodo sendiri berjanji akan membentuk koalisi tanpa syarat dan akan mengangkat menteri-menteri dari kalangan profesional yang ketika itu dapat diterjemahkan dengan orang-orang yang bukan berasal dari partai pendukung koalisi. Namun faktanya kemudian komitmen pengangkatan menteri dari kalangan profesional berubah yang terlihat ketika nama-nama menteri pengisi kabinet kerja diumumkan. Hal tersebut terus berlanjut hingga Jokowi-JK melakukan perubahan komposisi kabinet (*reshuffle*) jilid pertama. Kesemua partai pendukung Jokowi-JK yang terdiri dari PDI Perjuangan, Partai Nasdem, Partai Kebangkitan Bangsa, Partai Hanura, Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia dan Partai Persatuan Pembangunan yang terafiliasi dengan Romahurmuziy kader-kadernya menduduki sejumlah menteri di kabinet kerja.



Jika manarik jauh ke masa awal kemerdekaan Indonesia, fenomena pengangkatan dan pemberhentian menteri tentu tidak sama dengan apa yang tergambaran setelah reformasi. Awal negara Indonesia terbentuk di bawah kepemimpinan Soekarno-Hatta, peran menteri di isi oleh Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP)¹⁵ yang notabene anggotanya berasal dari anggota Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI). Peran KNIP sebagai pembantu presiden kemudian berakhir dan berubah menjadi lembaga legislatif dengan dikeluarkannya Maklumat

¹⁵ Lihat Pasal IV Aturan Peralihan UUD 1945 sebelum perubahan

Wakil Presiden No X Tahun 1945 pada tanggal 16 Oktober 1945. Sementara peran menteri diisi oleh Badan Pekerja yang dipilih diantara mereka yang bertanggung jawab kepada KNIP.

Lain halnya juga ketika kepemimpinan Presiden Soeharto pada masa orde baru. Pemerintahan otoriter yang diciptakan oleh Soeharto banyak kalangan yang menyebutkan kalau segala keputusan strategis yang berkaitan dengan penyelenggaraan pemerintahan negara berasal dari Soeharto. Termasuk juga dengan pengangkatan dan pemberhentian menteri. Soeharto adalah seorang Presiden yang benar-benar mengangkat menteri yang benar-benar akan membantu pemerintahannya dan tunduk kepadanya.

Dominasi Golkar yang terus-menerus dan politisasi ABRI yang kemudian menguasai mayoritas DPR dan MPR, membuat Soeharto tidak perlu berkoalisi untuk membangun sebuah pemerintahan yang stabil dengan membarter sejumlah kursi menteri dengan partai lain baik itu PDI maupun PPP. Dengan berakhirnya pemerintahan Orde Baru serta diikuti dengan amandemen terhadap UUD 1945, praktik ketatanegaraan di Indonesia yang berusaha memperkuat atau memurnikan sistem presidensial. Hal yang kemudian juga dapat dinilai berimplikasi terhadap dinamika hak prerogatif presiden dalam pengangkatan menteri.

Presiden dan Wakil Presiden yang dipilih melalui Pemilu tidak mungkin tidak akan mempertimbangkan aspek politis dalam mengambil keputusan. Selain disertai



kewenangan yang diatur dalam konstitusi, posisi Presiden dan Wakil Presiden sebagai pemegang kekuasaan lembaga kepresidenan menuntut mereka bertindak politis khususnya dalam hubungan dengan lembaga perwakilan, di mana keduanya sama-sama dipilih melalui pemilu sebagai proses politik. Menurut Power dan Taylor, koalisi presidensial merupakan pilihan logis untuk mengimbangi dampak pemecah belah karakteristik institusional semacam gabungan presidensialisme, sistem multipartai dan perwakilan proporsional dalam sistem Pemilu.¹⁶

Realitas keberadaan koalisi sebagai kebijakan yang politis adalah implikasi dari sistem pemilu Presiden dan Wakil Presiden yang meminta adanya ambang batas minimal pencalonan Presiden dan Wakil Presiden (*Presidential Threshold*). *Presidential threshold* yang mana merupakan kebijakan yang didasari karena sulitnya melahirkan pemenang pemilu legislatif dengan jumlah kursi mayoritas di DPR karena faktanya selama ini distribusi kursi di parlemen terbentang hampir merata bagi partai-partai yang lolos *parliamentary threshold*. Sejatinya ada atau tidak adanya pengaruh dari sistem pemilu, pengangkatan dan pemberhentian menteri yang merupakan hak prerogatif presiden yang terdestruksi oleh realitas politik telah bertolak belakang dengan cita penguatan sistem presidensial di Indonesia dalam rangka mewujudkan cita negara hukum di Indonesia.

Dalam sistem pemerintahan presidensial kedudukan Presiden memang sangat kuat. Untuk itu dalam konstitusi terklait dengan relasi Presiden dan DPR dibatasi

¹⁶ Djayadi Hanan., *Op.cit.*, hlm. 69.

bahwa Presiden tidak dapat membubarkan DPR. Selain itu secara filosofis didasari atas Presiden bersama Wakil Presiden dan DPR sama-sama dipilih secara langsung oleh rakyat. Namun sebagaimana diutarakan sebelumnya tentang bagaimana Presiden dan Wakil Presiden melalui realitas politik seperti pembentukan koalisi yang juga berimplikasi langsung terhadap penggunaan hak prerogatif presiden dalam pengangkatan menteri, kondisi tersebut mengungkapkan identitas politik Presiden dan Wakil Presiden dan sebagian anggota kabinetnya sebagai anggota partai politik. Banyak pandangan juga mengatakan bahwa koalisi adalah akibat dari Indonesia yang menganut sistem multi partai. Sehingga sulit untuk melahirkan kekuatan politik mayoritas Presiden di DPR kecuali dengan membentuk sebuah koalisi partai pendukung pemerintahan.

Pada ranah ini politik atau identitas partai tentu bukanlah hal yang dilarang. Namun idealnya Presiden dan Wakil Presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan sebagaimana sumpah dan janjinya¹⁷ yang diatur pada Pasal 9 ayat (1) UUD 1945 tidak lagi terproyeksikan adanya identitas politiknya. Akan tetapi telah menjadi representasi rakyat, bangsa dan negara Indonesia. Sementara identitas politik semestinya berada di DPR sebagai lembaga perwakilan yang anggotanya dipilih

¹⁷ Menurut K Bartens, jika kita melihat dalam *Kamus Besar Bahasa Indonesia* yang baru (KBBI, edisi, ke-1, 1998), disitu “etika” dijelaskan dengan membedakan tiga arti: “1) ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk dan tentang hak dan kewajiban moral (akhlak); 2) kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak; 3) nilai mengenai benar dan salah yang dianut suatu golongan atau masyarakat”. Dari apa yang disampaikan oleh K Bartens tersebut menunjukkan bahwa pengambilan sumpah atau janji oleh pejabat negara dalam hal ini Presiden, Wakil Presiden dan menteri selain terikat dengan etika (kode etik) normatif, juga terikat oleh etika dan moral dengan masyarakat karena adanya janji (kampanye politik) sebagai keharusan moral untuk ditepati. Lebih lanjut lihat K. Bartens. *Etika*, (PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2011), hlm. 4-16.

melalui pemilu yang dicalonkan melalui partai politik. Menurut Saldi Isra, cara paling mudah untuk menentukan sistem pemerintahan pada sebuah negara adalah dengan memerhatikan dimana letak objek utama yang diperebutkan.¹⁸

Dari tiga penyelenggaran pemilu langsung di Indonesia, arah perebutan kekuasaan tampak terpecah menjadi tiga, yaitu: (a) DPR; (b) Presiden dan Wakil Presiden; dan (c) kementerian negara yang pengisian jabatannya merupakan hak prerogatif Presiden. Akan tetapi jika merujuk makna dari demokrasi atau kedaulatan rakyat dengan maksud pemilu yang hanya diartikan tentang bagaimana mengkonversi suara menjadi kursi,¹⁹ hal ini menjauhkan nilai hukum sebagai kehendak umum sebagaimana dipaparkan oleh Rousseau dalam karyanya *Du Contract Social*. Rousseau menjelaskan:²⁰



Hukum sebagaimana seharusnya hanyalah kondisi dari asosiasi sipil. Rakyat mengabdikan diri pada hukum, dan wajib menikmati hak itu karena merekalah yang telah membuatnya; ini hanya bagi mereka yang termasuk dalam perkaitan untuk mengatur persyaratan atau perjanjian dari masyarakat. Tetapi, bagaimanakah cara mereka mengaturnya? Apakah dengan suatu persetujuan bersama, atau inspirasi yang muncul secara tiba-tiba? Apakah negara hukum memiliki suatu piranti atau perangkat untuk menyatakan kehendak? Siapakah yang memberi pada lembaga itu tinjauan kemas depan yang diperlukan untuk membentuk tindakan ini dan mengumumkannya sebelumnya? Bagaimana mereka mengumumkannya pada saat yang diperlukan? Bagaimana dengan orang banyak yang tidak mendapatkan penerangan secukupnya, yang acap kali tidak mengetahui apa yang diinginkan karena mereka jarang mengetahui apa yang baik itu dapat sulit seperti suatu sistem perundang-undangan? Bagi rakyat sendiri selalu menghendaki yang baik, tetapi tentang keadaan dirinya sendiri mereka tidak senantiasa melihat apa yang dilakukannya. Kehendak umum itu

¹⁸ Saldi Isra, *Pergeseran Fungsi Legislasi, Menguatnya Model Legislasi Parlementer dalam Sistem Presidensial Indonesia*, (PT Rajagrafindo Persada: Jakarta, 2010), hlm. 28.

¹⁹ Lihah Seri Buku Panduang International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), *Standar-Standar Internasional untuk Pemilu- Pedoman Peninjauan Kembali Kerangka Hukum Pemilu*, (2002), hlm 24.

²⁰ Jean Jacques Rousseau, *Kontrak Sosial*, terjemahan dari *Du Contract Social*, Alih bahasa: Sumardjo, (Erlangga: Jakarta, 1986), hlm. 31-34.

senantiasa benar, tetapi pertimbangan yang menuntunnya tidak selalu dapat dijelaskan. Oleh karena itu adalah penting membuat rakyat mengetahui segala hal sebagaimana adanya. Kadangkala sebagaimana seharusnya mereka hadapi, menunjukkan pada mereka jalan yang benar, yang sedang mereka cari guna melindungi mereka dari hembusan suara bujuk rayu kehendak perorangan; untuk membantu mereka untuk dapat melihat bagaimana saling hubungan antara tempat dan waktu; untuk membantu mereka untuk membuat keseimbangan atas perhatian mereka akan daya-tarik langsung kearifan; dan untuk melawan ketakutan serta kejahatan yang tidak mereka ketahui. Individu melihat kebaikan yang mereka tolak, dan publik menghendaki kebaikan yang tidak mereka lihat. Semuanya memerlukan tuntutan yang sama. Beberapa harus membuat kehendaknya sesuai dengan pertimbangan yang sehat, dan yang lain harus diajarkan apa yang mereka kehendaki. Dari peningkatan pengetahuan publik akan menghasilkan kesatuan pertimbangan dan kehendak dalam lembaga sosial. Dari kesatuan ini datanglah keserasian dari semua kelompok dan kekuasaan tertinggi sebagai keseluruhan. Dari semuanya ini kemudian akan lahir kebutuhan kehadiran seorang pembuat undang-undang (legislator).



Apa yang diutarakan oleh Rousseau tersebut menunjukkan bahwa penting membuat rakyat untuk tahu terlebih dahulu apapun alasan sebagai dasar pengambilan keputusan. Hal ini tidak hanya dapat dibayangkan, tetapi kapan pun keinginan-keinginan individu jauh terbagi, sangat mungkin bahwa keputusan-keputusan politik yang dihasilkan tidak akan sesuai dengan “apa yang benar-benar diinginkan oleh rakyat”.²¹ Tidak hanya itu sebagai alasan bagi rakyat untuk menentukan sikap mereka terhadap kebaikan yang akan diterima oleh rakyat melalui negara. Lebih lanjut lagi menurut Rousseau konsekuensi pertama dan yang paling penting dari beberapa prinsip yang ditetapkan ialah, hanya kehendak umumlah (*general will*) yang dapat

²¹ Joseph A. Schumpeter, *Kapitalisme, Sosialisme dan Demokrasi*, terjemahan dari *Capitalism, Socialism, and Democracy*, Alih bahasa: Teguh Wahyu Utama, (Pusataka Pelajar: Yogyakarta, 2013), hlm. 419

mengatur kekuatan negara dengan cara yang disetujui untuk mencapai tujuan akhir lembaga itu, yakni kebaikan bersama.²²

Adanya rentang waktu antara pelantikan Presiden dan Wakil Presiden dengan pengangkatan menteri membuka peluang adanya komunikasi politik antara partai pendukung pemerintahan untuk menempatkan beberapa kader partai koalisi dalam kabinet Presiden dan Wakil Presiden terpilih. Bahkan tidak jarang menteri yang berasal dari partai politik pendukung pemerintahan Presiden dan Wakil Presiden terpilih juga merupakan anggota DPR yang juga baru dikantik dan diambil sumpah dan janjinya beberapa waktu sebelum adanya dilaksanakannya pelantikan Presiden dan Wakil Presiden. Padahal anggota DPR tersebut dipilih oleh konstituennya untuk menjadi wakil rakyat di DPR. Menurut Phillips, apabila perombakan kabinet dilakukan, sebagian besar masyarakat memilih alokasi kursi kabinet sebagian besar diberikan untuk kalangan profesional dibandingkan dari internal PDI Perjuangan atau partai lain yang tergabung dalam koalisi Indonesia Hebat. Dari hasil survei, 63,4 persen masyarakat menginginkan perombakan kabinet diganti kalangan profesional, dari koalisi pemerintah 39 persen, dan hanya 24,3 persen menginginkan posisi menteri diisi dari internal PDIP.²³



²² *Op.cit.*, hlm. 22.

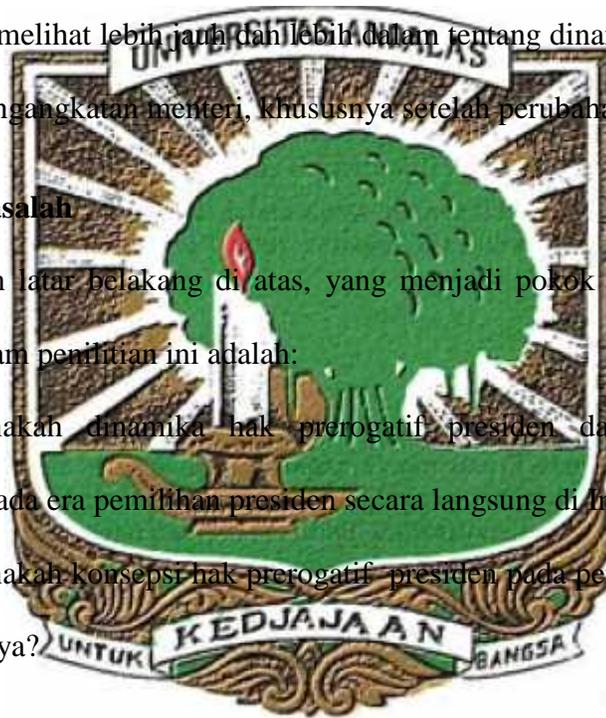
²³ <http://nasional.tempo.co/read/news/2015/10/25/078712926/survei-csis-rakyat-ingin-kabinet-jokowi-dirombak> diakses pada hari Senin, 29 Februari 2016. Hal yang senada juga disampaikan Peneliti IRES Usamah Hisyam mengatakan, masyarakat Indonesia menghendaki kabinet didominasi oleh tokoh profesional murni, berusia muda, dan memiliki pengalaman serta kepakaran di bidangnya masing-masing. "Ini memang yang dikehendaki presiden terpilih," ujarnya.

Maka dari itu, pengangkatan menteri yang dilakukan oleh Presiden dan Wakil Presiden dengan lebih mengakomodir partai-partai koalisi membuat corak sistem pemerintahan presidensial di Indonesia mengalami sejumlah peralihan praktis ke arah sistem pemerintahan parlementer. Dengan demikian hak prerogatif presiden yang sejatinya mutlak, tergerus oleh praktik kompromi-kompromi politik dalam koalisi yang dibangun oleh Presiden dan Wakil Presiden yang sedang berkuasa. Oleh karena itu, penting untuk melihat lebih jauh dan lebih dalam tentang dinamika hak prerogatif presiden dalam pengangkatan menteri, khususnya setelah perubahan UUD 1945.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang di atas, yang menjadi pokok permasalahan yang hendak diteliti dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah dinamika hak prerogatif presiden dalam pengangkatan menteri pada era pemilihan presiden secara langsung di Indonesia?
2. Bagaimanakah konsepsi hak prerogatif presiden pada pengangkatan menteri kedepannya?



C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah diatas maka tujuan yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah;

1. Untuk mengetahui dinamika hak prerogatif presiden dalam pengangkatan menteri pada era pemilihan presiden secara langsung di Indonesia;
2. Untuk mengetahui dan menemukan konsepsi hak prerogatif presiden dalam pengangkatan menteri kedepannya;

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini tidak hanya ditujukan bagi penulis sendiri, tetapi juga bagi pihak-pihak yang tertarik dengan pembahasan ini dan masyarakat pada umumnya. Oleh karena itu manfaat penelitian ini dikelompokkan atas 2, yaitu :

1. Manfaat teoritis, yaitu
 - a. Menambah wawasan dibidang ilmu hukum pada umumnya;
 - b. Mengharapkan dapat memberi manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya, dan bidang hukum tata negara pada khususnya;
 - c. Hasil penelitian ini diharapkan memperkaya tulisan-tulisan ilmiah yang berkaitan dengan keilmuan hukum.
2. Manfaat Praktis, yaitu :
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi praktisi hukum, penyelenggara negara dan masyarakat dalam menyikapi dinamika hak prerogatif presiden pada pengangkatan menteri kedepannya;



- b. Penelitian ini juga diharapkan dapat dimanfaatkan sebagai sarana informasi bagi penelitian yang akan datang.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

1.1. Pengertian Teori

Menurut *Shorter Oxford Dictionary* teori mempunyai beberapa definisi, yang salah satunya lebih tepat sebagai suatu disiplin akademik “suatu skema atau suatu sistem gagasan atau pernyataan yang dianggap sebagai penjelasan atau keterangan dari sekelompok fakta atau fenomena... suatu pernyataan tentang sesuatu yang dianggap sebagai hukum, prinsip umum atau penyebab sesuatu yang diketahui dan diamati.”²⁴ Sementara itu menurut Satjipto Rahardjo teori adalah kerangka intelektual yang diciptakan untuk bisa menangkap dan menjelaskan objek yang dipelajari secara seksama. Suatu hal yang semula tampak bagaikan cerita cerai berai tanpa makna sama sekali, melalui pemahaman secara teori bisa dilihat sebagai sesuatu yang lain, sesuatu yang mempunyai wujud yang baru dan bermakna tertentu.²⁵ Menurut Malcom Waters secara umum terdapat tiga tipe teori yaitu:²⁶

1. Teori formal adalah teori paling inklusif. Teori formal mencoba menghasilkan suatu skema konsep dan pernyataan dalam masyarakat

²⁴ Malcom Waters dalam Otje Salman dan Anthon F. Susanto, *Teori Hukum*, (Rafika Aditama: Bandung, 2008), hlm. 22.

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Sosiologi Hukum*, (Genta Publishing: Yogyakarta, 2010), hlm. 1.

²⁶ *Ibid.*, hlm. 23.

atau interaksi keseluruhan manusia yang dapat dijelaskan (diterangkan). Seringkali teori tertentu mempunyai karakter yang paradigmatik, yaitu mencoba untuk menciptakan agenda keseluruhan untuk menciptakan agenda keseluruhan untuk praktik teoritis masa depan terhadap klaim paradigma yang berlawanan, teori tentu juga seringkali mempunyai karakter yang fungsional, yaitu mencoba untuk mengidentifikasi seperangkat prinsip tunggal yang merupakan landasan puncak untuk kehidupan dan bagaimana semuanya dapat diterangkan.

2. Teori substantif, sebaliknya kurang inklusif. Teori ini mencoba untuk tidak menjelaskan secara keseluruhan tetapi lebih kepada menjelaskan hal yang khusus, misalnya saja tentang hak pekerja, dominasi politik, tentang kelas, komitmen agama atau perilaku yang menyimpang.
3. Teori positivistic. Teori ini mencoba untuk menjelaskan hubungan empiris antara variabel untuk menunjukkan bahwa variabel-variabel itu dapat disimpulkan dari pernyataan-pernyataan teoritis yang lebih abstrak. Teori ini menjelaskan tentang pernyataan-pernyataan yang spesifik, karena teori ini sangat memfokuskan pada hubungan-hubungan empiris tertentu, temuan-temuan yang belum terbukti mempunyai pengaruh.

Teori senantiasa berkaitan dengan apa yang disebut dengan realitas. Berbicara realitas, seringkali membingungkan meski pada waktu yang bersamaan mengasyikan. Pada dasarnya realitas selalu menampilkan dirinya dalam wujud yang berbeda-beda.²⁷ Soerjono Soekanto sebagaimana mengutip pendapat yang dikemukakan oleh James A. Black dan Dean J. Champion tentang kriteria teori dalam wujud yang lebih kongkrit yang mana sebagai berikut :²⁸

1. Suatu teori secara logis harus konsisten, artinya tidak ada hal-hal yang saling bertentangan di dalam kerangka yang bersangkutan.

²⁷ *Ibid.*, hlm. 25.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1984), hlm.123-124.

2. Suatu teori terdiri dari pernyataan-pernyataan mengenai gejala-gejala tertentu, pernyataan-pernyataan mana mempunyai interelasi yang serasi.
3. Pernyataan-pernyataan di dalam suatu teori harus mencakup semua unsur gejala yang menjadi ruang lingkungannya dan masing-masing bersifat tuntas.
4. Tidak ada pengulangan atau duplikasi di dalam pernyataan-pernyataan tersebut.
5. Suatu teori harus dapat diuji di dalam penelitian. Mengenai hal ini ada asumsi-asumsi tertentu, yang membatasi diri pada pernyataan, bahwa pengujian tersebut senantiasa harus bersifat empiris.



Sebagai penelitian hukum maka dasar penelitian ini tentu tetap menggunakan penelitian hukum sebagai dasar pijakan. Menurut Black's Law Dictionary teori hukum merupakan dasar pemikiran hukum atau kumpulan atas prinsip-prinsip yang mana tentang sebuah keadaan yang sebenarnya.²⁹ Sebagaimana dinyatakan oleh W. Friedmann yang menyatakan bahwa seluruh pemikiran sistematis teori hukum pada satu sisi berkaitan dengan filsafat, dan sisi lain dengan teori politik.

²⁹ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary, Op.cit.*, hlm. 4616.

Seringkali titik tolaknya adalah filsafat dan ideologi politik berperan sebagai pelengkap.³⁰

Teori-teori hukum pada zaman dahulu dilandasi oleh filsafat dan politik umum. Sedangkan teori-teori hukum modern dibahas dalam bahasa dan sistem pemikiran para ahli hukum sendiri. Perbedaannya terletak dalam metode dan penekanannya. Teori hukum para ahli modern, seperti teori hukum para filosof ajaran skolastik, didasarkan atas keyakinan tertinggi yang ilhamnya datang dari luar bidang hukum itu sendiri.³¹ Pandangan ini selaras dengan apa yang diutarakan oleh Satjipto Rahardjo yang menyatakan:



Dalam dunia ilmu, teori menempati kedudukan yang penting. Ia memberikan sarana kepada kita untuk bisa merangkum serta memahami masalah yang kita bicarakan secara lebih baik. Hal-hal yang semula tampak tersebar dan berdiri sendiri bisa disatukan dan ditunjukkan kaitannya satu sama lain secara bermakna. Teori, dengan demikian memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibicarakan. Teori bisa juga mengandung subjektivitas, apalagi berhadapan dengan suatu fenomena yang cukup kompleks seperti hukum ini. Oleh karena itulah muncul berbagai aliran dalam ilmu hukum, sesuai dengan sudut pandangan yang dipakai oleh orang-orang yang tergabung dalam aliran-aliran tersebut.³²

1.2. Beberapa Teori dalam Penelitian Hukum

Kerangka teori yang akan menjadi landasan dalam penelitian ilmiah ini yaitu:

³⁰ W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum*, terjemahan dari *Legal Theory*, Alih bahasa: Mohammad Arifin, (PT Raja Grafindo Persada: Jakarta, 1996), hlm. 1.

³¹ *Ibid.*, hlm. 3.

³² Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (PT Citra Aditya Bakti: Bandung, 2014), hlm. 269.

a. Negara Hukum

Amandemen Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 mendeklarasikan secara eksplisit kalau Indonesia adalah negara hukum. Identitas negara hukum yang termaktub dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 dimaksudkan untuk menegaskan dalam menjalankan negara hukum harus dijadikan sebagai panglima dan merupakan bagian dari cita reformasi Indonesia. Segala tindakan negara dan warga negara harus sesuai dengan hukum yang berlaku dengan UUD 1945 sebagai sumber hukum tertinggi.

Dalam sejarah konstitusi yang pernah berlaku di Indonesia semuanya menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Meskipun hanya pada UUD 1945 sebelum perubahan pernyataan Indonesia sebagai negara hukum memang dinyatakan pada bagian penjelasan, sementara tiga konstitusi lainnya yaitu Konstitusi RIS, UUDS 1945 dan UUD 1945 setelah perubahan menyatakan Indonesia sebagai negara hukum berada pada batang tubuh. Dari tiga konstitusi tersebut pernyataan bahwa Indonesia sebagai negara hukum berada pada bab tentang bentuk negara dan kedaulatan yang pada bab yang sama disandingkan dengan pernyataan tentang “kedaulatan rakyat” atau “demokratis”.



Secara mendasar hal ini dapat dipahami agar hukum juga harus dibentuk dan ditegakan secara demokratis atau mencerminkan kedaulatan rakyat. Hukum yang diterapkan dan ditegakan harus mencerminkan kehendak rakyat, sehingga harus menjamin adanya peran serta warga negara dalam proses pengambilan keputusan kenegaraan. Hukum tidak dibuat untuk menjamin kepentingan beberapa orang yang berkuasa, melainkan untuk menjamin kepentingan segenap warga negara.³³ Konsepsi ini untuk menghindari terjadinya kesewenang-wenangan penguasa dalam berhukum sebagaimana pandangan Austin yang bias menyatakan Hukum adalah perintah penguasa negara.³⁴

Meskipun demikian, Austin menyebutkan bahwa hukum tersebut dikeluarkan oleh sebuah otoritas yang berdaulat. Yang memiliki kedaulatan ini mungkin individu atau juga sekelompok individu. Syaratnya, (1) individu atau kelompok individu merupakan orang atau sekelompok orang yang dipatuhi oleh segenap anggota masyarakat; dan (2) individu atau kelompok individu yang berdaulat ini tidak patuh pada siapa pun juga di atasnya.³⁵ Pandangan Austin yang ingin memvalidasi hukum tentu dalam konteks negara hukum

³³ Janedri M. Gaffar, *Demokrasi Konstitusional, Praktik Ketatanegaraan Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945*, (Konstitusi Press: Jakarta, 2012), hlm. 8.

³⁴ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, (PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2008), hlm. 114.

³⁵ Andre Uta Ujan, *Filsafat Hukum*, (Kanisius: Yogyakarta, 2009), hlm. 71.

modern sangat rentan untuk disalahgunakan oleh kekuasaan yang berwenang membentuk hukum.

*This should provide a solid theoretical identity for the notion of the “rule of law”, meant as the normative and institutional structure of a modern state within which the legal system – and not other functional subsystems – is entrusted with the task of guaranteeing individual rights, curbing the natural tendency of political power to expand and act arbitrarily.*³⁶

(Ini harus memberikan identitas teoritis yang solid untuk gagasan dari "rule of law", dimaksudkan sebagai struktur normatif dan kelembagaan negara modern di mana sistem hukum – dan tidak subsistem fungsional lainnya - dipercayakan dengan tugas menjamin hak-hak individu, membatasi kecenderungan alami kekuasaan politik untuk memperluas dan bertindak sewenang-wenang). Nonet dan Salznick berpandangan kalau ciri utama model *rule of law* juga merupakan perlindungan otonomi institusional, adalah pemisahan antara kehendak politik dan putusan hukum. Hukum diangkat “di atas” politik; maksudnya, hukum positif ditegakkan untuk menentukan bahwa persetujuan publik, yang dibuktikan oleh tradisi atau proses konstitusional, telah dijauhkan



³⁶ Danilo Zolo, *The Rule of Law: A Critical Reappraisal*, (Daniel Zolo and Pietro Costa. et.al. Law and Philosophy Library Vol. 8, *Rule of Law History, Theory, and Criticism*, Springer: Netherland, 2007), hlm. 7.

dari kontroversi politik.³⁷ Untuk itu meskipun secara parsial, secara teoritik sebuah negara hukum harus memenuhi beberapa aspek dasar untuk dapat menjamin tegaknya hukum secara adil, melindungi hak-hak warga negara, serta menjamin terselenggaranya pemerintahan yang sesuai dengan tujuan atau cita negara.

Menurut Julius Stahl, konsep Negara Hukum (*rechtsstaat*) yang disebutnya dengan istilah 'rechtsstaat' itu mencakup empat elemen penting, yaitu: (1) Perlindungan hak asasi manusia; (2) Pembagian kekuasaan, (3) Pemerintahan berdasarkan undang-undang; dan (4) Peradilan tata usaha Negara. Sedangkan A.W. Dicey menjelaskan adanya tiga ciri dalam setiap Negara Hukum yang disebutnya dengan istilah "The Rule of Law", yaitu: (1) *Supremacy of Law*; (2) *Equality before the law*; dan (3) *Due Process of Law*. Apa yang dinyatakan oleh Julius Stahl merupakan ciri negara hukum dengan sistem yang dianut oleh negara-negara yang bercorak sistem eropa kontinental. Sementara A.V. Dicey adalah ciri negara hukum yang dianut oleh negara-negara yang bercorak sistem anglo-amerika.

Bahkan, oleh "The International Commission of Jurist", prinsip-prinsip negara hukum itu ditambah lagi dengan prinsip peradilan

³⁷ Phillipe Nonet & Phillip Salznick, *Hukum Responsif: Pilihan di Masa Transisi*, terjemahan dari *Law and Society in Transition: Toward Responsive Law*, Alih bahasa: Raisul Muttaqien (Bandung: Nusa Media, 2010), hlm. 64.

bebas dan tidak memihak (*independence and impartiality of judiciary*) yang di zaman sekarang makin dirasakan mutlak diperlukan dalam setiap negara demokrasi. Prinsip-prinsip yang dianggap ciri penting negara hukum menurut *The International Commission of Jurist* itu adalah: (1) negara harus tunduk pada hukum; (2) pemerintah menghormati hak-hak individu; (3) peradilan yang bebas dan tidak memihak.³⁸



Sementara itu, menurut Jimly Asshiddiqie adanya tiga-belas prinsip pokok Negara Hukum (*Rechtsstaat*) yang berlaku di zaman sekarang. Ketiga-belas prinsip pokok tersebut merupakan pilar-pilar utama yang menyangga berdiri tegaknya satu negara modern sehingga dapat disebut sebagai Negara Hukum (*The Rule of Law*, ataupun *Rechtsstaat*) dalam arti yang sebenarnya, yaitu: (1) Supremasi Hukum (*Supremacy of Law*); (2) Persamaan dalam Hukum (*Equality before the Law*); (3) Asas Legalitas (*Due Process of Law*); (4) Pembatasan Kekuasaan; (5) Organ-Organ Campuran Yang Bersifat Independen; (6) Peradilan Bebas dan Tidak Memihak; (7) Peradilan Tata Usaha Negara; (8) Peradilan Tata Negara (*Constitutional Court*); (9) Perlindungan Hak Asasi Manusia; (10) Bersifat Demokratis (*Democratische Rechtsstaat*); (11) Berfungsi

³⁸ Jimly Asshiddiqie, *Op.cit.*, hlm. 199.

Mewujudkan Tujuan Kesejahteraan (*Welfare Rechtsstaat*); (12) Transparansi dan Kontrol Sosial; dan (13) Ber-Ketuhanan Yang Maha Esa.³⁹

b. Teori Kontrak Sosial

Kedaulatan adalah konsep mengenai kekuasaan tertinggi dalam suatu negara. Dalam analisis mengenai konsep kekuasaan, seperti dinyatakan oleh Jack H. Nagel, ada dua hal penting yang terkait, yaitu lingkup kekuasaan (*scope power*) dan jangkauan kekuasaan (*domain power*). Lingkup kedaulatan menyangkut soal aktivitas atau kegiatan yang tercakup dalam fungsi kedaulatan, sedangkan jangkauan kedaulatan berkaitan dengan siapa yang menjadi subjek dan pemegang kedaulatan (*sovereign*).⁴⁰ Dasar pijakan paham tentang kontrak sosial memang kekuasaan monarki absolut yang mana raja bersama dengan kaum rohanawan (gereja) bertindak dalam membatasi hak-hak politik individu baik secara sendiri maupun secara bersama yang berhubungan dengan pemerintahan. *Their bitterest enemies, naturally, were the extreme Catholics, and it should not be particularly surprising to find the latter, in their turn,*

³⁹ Jimly Asshiddiqie, *Negara Hukum Indonesia*, dalam makalah yang disampaikan dalam rangka Pelantikan Dewan Pimpinan Pusat Ikatan Alumni Universitas Jayabaya, di Jakarta, Sabtu, 23 Januari 2010.

⁴⁰ Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat Dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, (PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994), hlm. 9.

*resorting to contractarian arguments.*⁴¹ (Musuh bebuyutan kontrak sosial secara alami, adalah katolik ekstrim, dan seharusnya tidak terlalu mengejutkan untuk menemukan yang terakhir, pada gilirannya, beralih ke pendapat-pendapat yang berkaitan dengan kesepakatan).

Teori kontrak sosial secara umum terdapat tiga kategori besar yang berkaitan dengan kontrakitarianisme, yaitu: moral, sipil/masyarakat dan konstitusional.⁴² Aspek moral dalam pemahaman kontrak menjadi hal yang paling esensial dalam kontrak sosial adalah bagaimana menemukan sebuah bentuk dari kesatuan untuk dapat mempertahankan dan melindungi hak individu dan hak individu ketika bersama menyatukan diri serta mungkin akan tetap patuh terhadap dirinya sendiri dan tetap bebas sama seperti sebelumnya serta menghargai kesepakatan yang telah dibentuk.

Meskipun berbagai ahli memiliki semangat yang sama tentang kontrak sosial, akan tetapi mereka berpandangan yang berbeda terkait dasar pijakan awal kontrak sosial dan bagaimana proses menuju kesepakatan bersama tersebut. Terutama yang diutarakan oleh Hobbes, John Locke dan Rousseau. Dalam pandangan Hobbes

⁴¹ Michael Lessnoff, *Social Contract*, (Macmillan Education, London, 1986), hlm. 39.

⁴² Lihat David Boucher dan Paul Kelly et.al, *The Social Contract from Hobbes to Rawls*, (Routledge: London, 1994), hlm. 1.

gagasan kontrak sosialnya itu sangat tidak biasa di mana digunakan teori kontrak sosial untuk membela dan menegakkan otoritas penguasa, memang (hampir) otoritas mutlak.⁴³ Sementara itu Locke berkebalikan dengan Hobbes, teori kontrak sosial adalah untuk membatasi otoritas politik melalui ide hak alamiah yang tidak dapat dicabut. Konsep ini sangatlah individualis yang secara signifikan diwariskan oleh Locke ke abad 18 dan sesudahnya.⁴⁴

Sementara itu, menurut pandangan Rousseau, menyusun pemerintah itu bukan suatu kontrak, melainkan suatu hukum. Para pemegang kekuasaan eksekutif bukanlah para pemimpin rakyat melainkan para pejabat.⁴⁵ Sebagai penjelasan awal, Rousseau menjelaskan hal yang paling fundamental dalam kontrak sosial adalah *"The problem is to find a form of association which will defend and protect with the whole common force the person and goods of each associate, and in which each, while uniting himself with all, may still obey himself alone, and remain as free as before."*⁴⁶ (Masalahnya adalah untuk menemukan bentuk asosiasi yang akan membela dan melindungi dengan kekuatan umum seluruh orang dan barang dari masing-masing asosiasi, dan di mana masing-

⁴³ *Ibid.*, hlm. 46.

⁴⁴ Lihat *Ibid.*, hlm, 60.

⁴⁵ Jean Jacques Rousseau, *Op.cit.*, hlm. 87.

⁴⁶ *Ibid.*, hlm. 14.

masing, sementara menyatukan dirinya dengan semua, mungkin masih mematuhi dirinya sendiri, dan tetap sebebaskan sebelum).

Rousseau ingin menunjukkan adanya persamaan hak antara individu baik ketika sendiri maupun ketika mengadakan kontrak sosial (bersama). Salah satu asas dari gagasan kontrak sosial ialah bahwa dunia dikuasai oleh hukum yang timbul dari alam (*nature*) yang mengandung prinsip-prinsip keadilan yang universal; artinya berlaku untuk semua waktu serta semua manusia, apakah ia raja, bangsawan, atau rakyat jelata.⁴⁷

Teori kontrak sosial beranggapan bahwa hubungan antara raja dan rakyat didasari oleh suatu kontrak yang ketentuan-ketentuannya mengikat kedua belah pihak. Kontrak sosial menentukan di satu pihak bahwa raja diberi kekuasaan oleh rakyat untuk menyelenggarakan penertiban dan menciptakan suasana di mana rakyat dapat menikmati hak-hak alaminya (*natural rights*) dengan aman. Di pihak lain rakyat akan menaati perintah raja asal alam itu terjamin. Pada hakikatnya teori kontrak sosial merupakan usaha untuk mendobrak dasar pemerintahan absolut dan menetapkan hak-hak politik rakyat.⁴⁸

Dengan realitas tersebut, keinginan rakyat yang menginginkan terbentuknya suatu pemerintahan yang diberikan kekuasaan sesuai dengan hukum yang juga dibentuk atas kehendak hukum. Atas dasar ini maka munculah istilah kedaulatan rakyat yang kemudian bertransformasi dengan istilah demokrasi hingga hari ini. Teori dan sistem tersebut diterjemahkan lalu terlembagakan melalui sistem

⁴⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (PT Gramedia Pustaka Utama: Jakarta, 2008), hlm. 111.

⁴⁸ *Ibid.*,

Pemilu yang jujur dan adil. Menurut Khairul Fahmi setidaknya terdapat empat prinsip dasar dari kedaulatan rakyat atau demokrasi: kebebasan, kesamaan/kesetaraan, suara mayoritas dan pertanggungjawaban. Dua prinsip pertama adalah prinsip yang bersifat esensial dan dua prinsip kedua merupakan prinsip prosedural.⁴⁹

c. Teori Moral

Kata moral secara etimologi memiliki maksud yang sama dengan kata etika sekalipun bahasa asalnya berbeda. Jika sekarang kita memandang arti kata moral, perlu diperhatikan bahwa kata ini bisa dipakai sebagai nomina (kata benda) atau sebagai adjektiva (kata sifat).⁵⁰ Dalam Blacks Law Dictionary,⁵¹ moral dalam doktrin absolut adalah *the view that a person's action can always properly be seen as right or wrong, regardless of the situation or the consequences.* — Also termed *ethical absolutism; objective ethics*. (pandangan bahwa tindakan seseorang bisa selalu benar dilihat sebagai benar atau salah, terlepas dari situasi atau konsekuensi. - Juga disebut absolutisme etis; etika obyektif). Menurut J.J.H. Bruggink perkataan moral juga memiliki suatu arti lain, yaitu teori tentang moral sebagai

⁴⁹ Khairul Fahmi, *Pemilu dan Kedaulatan Rakyat*, (PT Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2011), hlm 37.

⁵⁰ K. Bartens, *Etika, Op.cit.*,

⁵¹ Bryan A. Garner, *Op.cit.*, hlm. 3193

keseluruhan kaidah dan nilai. Untuk itu dipergunakan juga istilah etika. Jadi etika adalah teori tentang moral dalam arti pertama, yakni keseluruhan kaidah dan nilai.⁵²

Dari kesamaan maksud tersebut sebagai bentuk sifat kepatutan atas tindakan, maka dalam uraian selanjutnya akan digunakan kata “etika” ataupun “moral” dengan maksud yang sama atau menghindari adanya makna ganda. Etika adalah cabang dari filsafat untuk menjawab kebutuhan praksis atas ide, gagasan serta pokok-pokok pikiran dari suatu aliran filsafat. Etika berasal dari bahasa Yunani kuno yaitu *ethos* yang memiliki banyak arti: tempat tinggal yang biasa, padang rumput, kandang, habitat, kebiasaan, adat, akhlak, watak, perasaan, sikap, cara berfikir. Sering kali orang menyamakan istilah etika dengan ajaran moral.⁵³

Untuk memahami etika, seseorang harus peka tentang tantangannya. Etika menuntut agar situasi kongkret diperbarui terus-menerus. Penemuan akan tentang etis adalah penemuan tentang suatu kriteria yang mempunyai ciri normatif.⁵⁴ Menurut Franz Magnis-

⁵² J.J.H Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, terjemahan dari *Rechtsreflecties*, Alih bahasa: B. Arief Sidharta, (PT Citra Aditya Bakti: Bandung, 1996), hlm. 224.

⁵³ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Op.cit.*, hlm. 258.

⁵⁴ C.A. Van Peursen dalam HM. Nasruddin Anshoriy. Ch, *Dekonstruksi Kekuasaan*, (LKIS: Yogyakarta, 2008), hlm. 32.

Suseno ada empat alasan kenapa etika kenapa etika sangat diperlukan:⁵⁵

1. Seseorang hidup dalam masyarakat yang semakin pluralistik, juga dalam bidang moralitas;
2. Seseorang hidup dalam masa transformasi masyarakat yang tanpa tanding. Perubahan yang sedang terjadi dibawah hantaman kekuatan modernisasi;
3. Tidak mengherankan bahwa proses perubahan sosial budaya dari moral seseorang ini akan disalahgunakan oleh pelbagai pihak untuk memancing di air keruh dengan cara menawarkan ideologi-ideologi baru tanpa sikap kritis dan objektif;
4. Etika juga diperlukan oleh kaum agama, yang disatu pihak menemukan dasar kemantapan mereka dalam iman kepercayaannya. Dilain pihak, mereka berpartisipasi tanpa perlu merasa takut dan tanpa menutup diri dalam semua dimensi kehidupan masyarakat yang sedang mengalami perubahan itu.



Sebagai sebuah cabang dari filsafat, pada umumnya para ahli menggambarkan sistem filsafat etik itu dalam 4 cabang, yaitu sebagai berikut:

⁵⁵ Franz Magnis-Suseno, *Etika Dasar*, (Kanisius: Yogyakarta, 1989), hlm. 15-18.

1. *Descriptive ethics*: etika yang berkenaan dengan perilaku yang benar dan baik sebagaimana yang dipikirkan orang.
2. *Normative ethics* atau *prescriptive ethics*: etika yang berkenaan dengan perilaku yang dinilai sudah seharusnya dilakukan.
3. *Applied ethics*: etika yang berkenaan dengan pengetahuan tentang moral dan bagaimana pengetahuan itu diwujudkan dalam praktik.
4. *Meta ethics*: etika yang membahas mengenai apa yang dimaksud dengan benar atau baik itu sendiri.⁵⁶

Dengan beberapa gambaran umum di atas mengenai etika serta keberadaannya sebagai cabang dari filsafat, etika posisinya sebagai ilmu pengetahuan berada diseluruh ruang kehidupan yang ada. Relitas inilah yang membuat pemikiran tentang etika lahir dan berkembang sebagai filsafat moral. Menurut David Hume moralitas merupakan sebuah kenyataan manusia yang menyentuh inti sari kehidupan manusia karena memiliki fungsi regulatif bagi kehidupan manusia baik sebagai makhluk sosial maupun sebagai pribadi.⁵⁷ Secara beriringan dengan para pemikir (filosof), mazhab filsafat



⁵⁶ Jimly Asshidiqqie, *Peradilan Etik dan Etika Konstitusi*, (Sinar Grafika: Jakarta, 2014), hlm, 43.

⁵⁷ Mikhael Dua, *Moralitas dan Tantangan Zaman*, dalam *Moralitas Lentara Peradaban Dunia*, kumpulan tulisan tentang etika dan moral, (Kanisius: Yogyakarta, 2011), hlm. 7.

serta teori-teorinya menurut K Bartens, teori-teori tentang etika dibagi sebagaimana berikut.⁵⁸

1. Teori Hedonisme

Teori ini berangkat dengan bahwa tujuan hidup manusia adalah mencari kesenangan/hidup senang. Baik untuk diri sendiri maupun untuk menyenangkan orang lain.

2. Teori Eudemonisme

Teori etika ini sangat dipengaruhi oleh pemikiran Aristoteles sebagai mana bukunya *Ethika Nikomakheia*. Teori ini disebut juga dengan teori keutamaan karena keutamaan atau tujuan sebagai standar dalam memandang etika.

3. Teori Utilitarianisme

Teori Utilitarianisme dikenal dan dilahirkan oleh banyak ahli meski diantara mereka memiliki bagian-bagian yang berbeda sebagai identitas pemikiran masing-masing. Dalam etika utilitarianisme, kemanfaatan menjadi tolak ukurnya. Dalam pandang Jeremy Bentham sebagai salah satu tokoh berpengaruh sampailah dia pada *the principle of utility* yang berbunyi *the greatest happiness of the the greatest number*.

4. Teori Deontologi



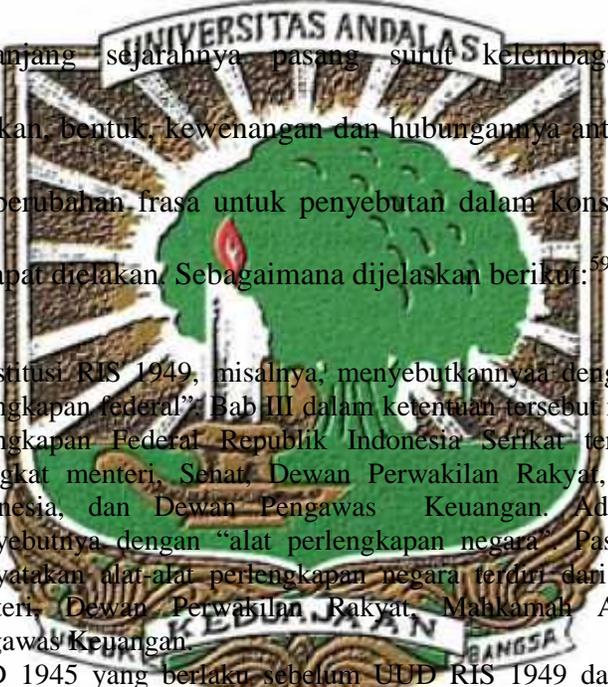
⁵⁸ K. Bartens, *Etika, Op.cit.*, hlm 249-278.

Semua dari sistem etika yang dibahas sampai di sini memperhatikan hasil perbuatan. Baik tidaknya perbuatan dianggap tergantung pada konsekuensinya. Teori ini dipopulerkan oleh Immanuel Kant.

2. Kerangka Konseptual

a. Lembaga Negara

Sepanjang sejarahnya pasang surut kelembagaan negara baik kedudukan, bentuk, kewenangan dan hubungannya antar lembaga hingga hanya perubahan frasa untuk penyebutan dalam konstitusi di Indonesia tidak dapat dielakan. Sebagaimana dijelaskan berikut:⁵⁹



Konstitusi RIS 1949, misalnya, menyebutkannya dengan istilah “alat-alat kelengkapan federal”. Bab III dalam ketentuan tersebut menyatakan alat-alat kelengkapan Federal Republik Indonesia Serikat terdiri dari Presiden, setingkat menteri, Senat, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung Indonesia, dan Dewan Pengawas Keuangan. Adapun UUDS 1950 menyebutnya dengan “alat perlengkapan negara”. Pasal 44 UUDS 1950 menyatakan alat-alat perlengkapan negara terdiri dari Presiden, setingkat menteri, Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Agung dan Dewan Pengawas Keuangan.

UUD 1945 yang berlaku sebelum UUD RIS 1949 dan UUDS 1950, dan berlaku kembali setelah Dekrit Presiden 1959, sama sekali tidak memberi panduan untuk mengidentifikasi atau memaknai organ-organ penyelenggara negara. Dalam UUD 1945 tidak ditemui satu kata “lembaga negara” pun sehingga menyulitkan dalam mengidentifikasi dan memaknai lembaga negara. Yang ada “badan”, misalnya dalam Pasal 23 ayat (5) UUD 1945 “badan” dipergunakan untuk menyebut Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Demikian pula dengan Pasal 24 UUD 1945, “badan” untuk menyebut “badan kehakiman”. Dalam Pasal II Aturan Peralihan dipergunakan istilah “badan”. Begitu pula untuk menyebut MPR, penjelasan UUD 1945 menggunakan

⁵⁹ Firmansyah Arifin dkk, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, (KRHN: Jakarta, 2005), hlm. 32.

istilah “badan”. Untuk DPRD Pasal 18 UUD 1945 juga menggunakan istilah “badan”.

Keberadaan lembaga negara atau yang juga disebut sebagai organ negara menjadi fondasi dasar dalam penyelenggaraan urusan negara dan pemerintahan sebagai sebuah organisasi kekuasaan. Keberadaan organ-organ negara menjadi keniscayaan untuk mengisi dan menjalankan negara. Pembentukan lembaga negara/organ negara/alat-alat perlengkapan negara merupakan manifestasi dari mekanisme keterwakilan rakyat dalam menyelenggarakan pemerintahan.⁶⁰

Dengan demikian keberadaan kelembagaan negara dalam konstitusi selain dilihat dari sudut pandang legitimasi hukum, kelembagaan negara dalam konstitusi juga bermakna politik atau kompromistis berbagai kepentingan dalam negara. Sehingga secara sederhana dasar-dasar perubahan konstitusi atau pergantiannya tidak terlepas dari aspek-aspek mempertemukan berbagai kepentingan untuk tetap mempertahankan eksistensi negara dan pemerintahan. Menurut K.C Wheare, konstitusi, ketika disusun dan diadopsi, cenderung mencerminkan keyakinan dan kepentingan dominan, atau kompromi antara keyakinan dan kepentingan yang bertentangan, yang menjadi karakteristik dari masyarakat pada waktu itu. Lebih dari itu, konstitusi tidak mesti mencerminkan keyakinan dan kepentingan politik atau hukum saja. Ia mungkin mencakup



⁶⁰ *Ibid.*, hlm. 14.

kesimpulan-kesimpulan atau kompromi-kompromi atas masalah ekonomi dan sosial yang ingin dijamin atau dinyatakan oleh para penyusun konstitusi.⁶¹

Amandemen yang dilaksanakan mulai dari tahun 1999 hingga 2002 ini memberikan perubahan besar terhadap UUD 1945 naskah awal kemerdekaan dengan naskah amandemen. Meskipun telah mengalami perubahan besar-besaran, namun namanya tetaplah UUD 1945. Selain merubah pasal-pasal, bagian penjelasan dalam UUD 1945 naskah awal dihapuskan dalam UUD 1945 amandemen yang saat ini kita gunakan sebagai hukum tertinggi di Indonesia. Amandemen UUD 1945 tidak hanya dipandang sebagai bentuk pergantian era orde baru ke reformasi, namun juga awal tonggak sejarah Indonesia dalam sistem ketatanegaraan modern.

UUD 1945 naskah awal kemerdekaan apabila diurai, maka terdiri dari: 16 bab, 37 pasal, 49 ayat, 4 pasal aturan peralihan, 2 ayat aturan tambahan dan bagian penjelasan. Sementara itu setelah mengalami empat kali amandemen, UUD 1945 terdiri dari: 21 bab, 73 pasal, 170 ayat, 3 pasal aturan peralihan, 2 Pasal aturan tambahan dan menghapuskan bagian penjelasan. Sebagaimana yang dijelaskan pada bagian awal, organ

⁶¹ K.C Wheare, *Konstitusi-Konstitusi Modern*, terjemahan dari *Modern Constitutions*, terjemahan: Muhammad Hardani, (Pustaka Eureka: Surabaya, 2003), hlm. 103.

negara menjadi penting dalam menjalankan amanat rakyat dan mempertahankan eksistensi pemerintahan serta negara sebagai entitas hukum dan sosial. Dalam UUD 1945 amandemen, perubahan paling besar sangat terasa dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, khususnya terhadap kelembagaan negara yang bertugas dan memiliki kewenangan (pemisahan kekuasaan) untuk menjalankan fungsi negara, pemerintahan sesuai dengan amanat konstitusi.

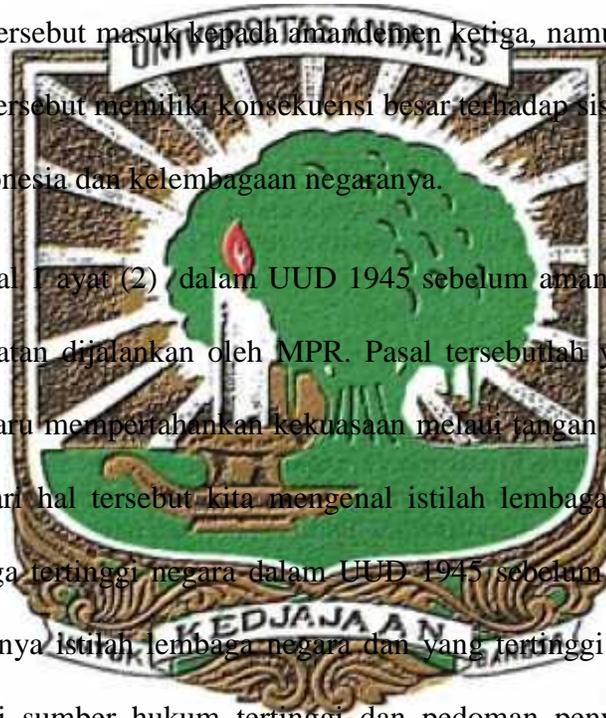
Konsep saling mengawasi dan mengimbangi (*checks and balances system*) baik antar cabang kekuasaan, maupun antar lembaga negara menjadi semangat yang dibawa dalam amandemen UUD 1945. Sehingga tidak ada lagi dominasi satu lembaga terhadap lembaga negara lain, atau ada yang merasa lebih superior dan yang lebih inferior. Menurut Hans Kelsen, siapa pun yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tatanan hukum merupakan sebuah organ. Fungsi ini, baik itu berupa pembuatan norma atau penerapannya, pada akhirnya semuanya ditunjukkan kepada pelaksanaan sanksi hukum.⁶² Organ-organ negara yang dipisahkan sesuai fungsi yang ditetapkan konstitusi tersebut menurut konsep yang dibawa oleh Montesquieu.



⁶² Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, terjemahan dari *The General Theory Law and State*, Terjemahan: Raisul Muttaqien, (Nusa Media: Bandung, 2011), hlm. 276.

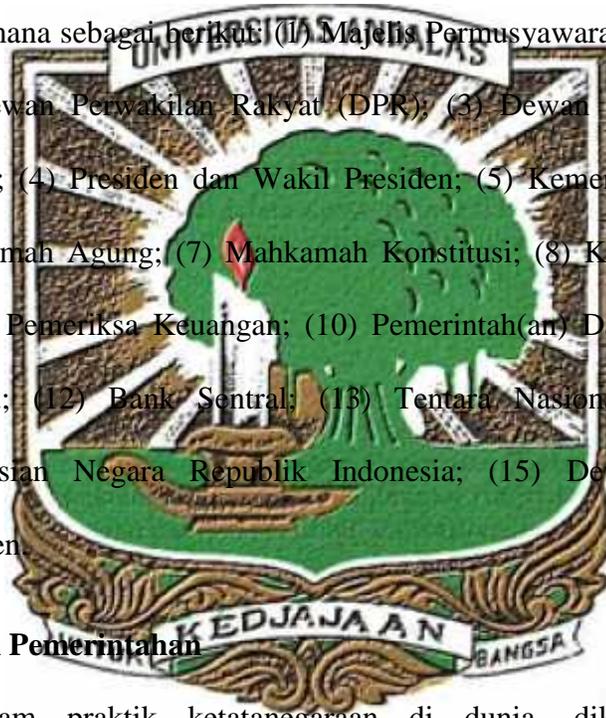
Meskipun tidak mengadopsi secara mutlak *trias politica* yang dibawa oleh Montesquieu, namun secara prinsi-prinsip lembaga-lembaga negara dijalankan berdasarkan konsep pemisahan kekuasaan. Hal yang paling fundamental dalam amandemen UUD 1945 terletak pada Pasal 1 ayat (2) dan ayat (3) dimana menyatakan kedaulatan berada di tangan rakyat yang dijalankan menurut UUD dan Indonesia adalah negara hukum. Meskipun pasal tersebut masuk kepada amandemen ketiga, namun secara sistematis pasal tersebut memiliki konsekuensi besar terhadap sistem ketatanegaraan di Indonesia dan kelembagaan negaranya.

Pasal 1 ayat (2) dalam UUD 1945 sebelum amandemen menyatakan kedaulatan dijalankan oleh MPR. Pasal tersebutlah yang menjadi dasar orde baru mempertahankan kekuasaan melalui tangan MPR. Konsekuensi lain dari hal tersebut kita mengenal istilah lembaga tinggi negara dan lembaga tertinggi negara dalam UUD 1945 sebelum amandemen. Yang ada hanya istilah lembaga negara dan yang tertinggi adalah UUD 1945 sebagai sumber hukum tertinggi dan pedoman penyelenggaraan negara serta pemerintahan. Dengan demikian pola hubungan yang dibangun adalah pola hubungan yang sejajar antar lembaga negara baik yang disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945 maupun yang secara implisit. Salah satu contohnya adalah mempertahankan sistem presidensial yang sampai saat ini masih dianut oleh Indonesia.



Amandemen UUD 1945 selain menghilangkan beberapa lembaga negara lama atau merubah kewenangan lembaga negara yang telah ada, juga melahirkan lembaga-lembaga negara baru. Hasil proses amandemen UUD 1945 merupakan jawaban atas kebutuhan negara, terkait dengan lembaga negara baik yang disebutkan secara eksplisit maupun secara implisit dalam UUD 1945. Adapun lembaga-lembaga negara tersebut

yang mana sebagai berikut: (1) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR); (2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); (3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); (4) Presiden dan Wakil Presiden; (5) Kementerian Negara; (6) Mahkamah Agung; (7) Mahkamah Konstitusi; (8) Komisi Yudisial; (9) Badan Pemeriksa Keuangan; (10) Pemerintah(an) Daerah; (11) Komisi Pemilu; (12) Bank Sentral; (13) Tentara Nasional Indonesia; (14) Kepolisian Negara Republik Indonesia; (15) Dewan Pertimbangan Presiden.



b. Sistem Pemerintahan

Dalam praktik ketatanegaraan di dunia, dikenal tiga sistem pemerintahan: 1) sistem pemerintahan parlementer; 2) sistem pemerintahan presidensial; dan 3) sistem pemerintahan campuran atau yang disebutkan lain seperti, semi presidensial atau kuasi presidensial. Dalam pandangannya Sri Soemantri yang menyarikan pendapat Shepard

L. Witman dan John J. Wuest menyatakan ciri-ciri sistem pemerintahan tersebut sebagai berikut:

Ciri-ciri sistem pemerintahan parlementer:

1. Sistem pemerintahan tersebut adalah berdasarkan pada asas percampuran kekuasaan. Seperti yang kita ketahui, sistem pemerintahan parlementer untuk pertama kali dikembangkan di kerajaan Inggris. Dalam konvensi ketatunggalan di Inggris Raja (baca: Ratu) Inggris akan menetapkan Ketua Partai Politik pemenang Pemilu menjadi Perdana Menteri sekaligus pembentuk kabinet. Yang akan diangkat menjadi setingkat menteri inti adalah para anggota parlemen yang berasal dari partai politik pemenang Pemilu. Walaupun telah diangkat menjadi menteri, mereka tetap menjadi anggota parlemen.
2. Terdapat pertanggungjawaban bersama antara kepala eksekutif (Perdana Menteri) dengan para menteri. Berdasarkan ciri ini Perdana Menteri bertanggung jawab kepada Parlemen, sedangkan para Menteri selain bertanggung jawab kepada Perdana Menteri, juga bertanggung jawab kepada Parlemen.
3. Kepala eksekutif (Perdana Menteri) harus mengundurkan diri (berhenti) jika tidak memperoleh dukungan mayoritas dari legislatif (parlemen). Sebaliknya kepala eksekutif dapat meminta Kepala Negara untuk membubarkan legislatif dan segera memerintahkan penyelenggaraan Pemilu.
4. Kepala eksekutif (Perdana Menteri) dipilih dan ditetapkan kepala negara berdasarkan dukungan mayoritas anggota badan legislatif (parlemen).

Sementara itu ciri-ciri sistem presidensial adalah sebagai berikut:

1. Sistem pemerintahan ini berdasarkan asas pemisahan kekuasaan.
2. Tidak ada pertanggungjawaban bersama antara Kepala Eksekutif (Presiden) dengan anggota kabinetnya (para menteri). Para menteri bertanggung jawab sepenuhnya kepada kepala eksekutif.
3. Kepala eksekutif tidak dapat membubarkan badan legislatif (parlemen, *Congress*) dan sebaliknya kepala eksekutif tidak harus mengundurkan diri (berhenti) jika tidak memperoleh dukungan mayoritas dari legislatif (parlemen, *Congress*).
4. Kepala eksekutif (Presiden) dipilih oleh Dewan Pemilih (*Electoral College*) atau dipilih langsung rakyat secara langsung dalam satu Pemilu. Oleh karena Presiden dipilih oleh Dewan Pemilih atau dipilih langsung oleh rakyat secara langsung sebagai konsekuensinya Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan mana pun, kecuali melalui *impeachment*.

Sistem pemerintahan campuran adalah sistem pemerintahan yang mengandung unsur-unsur, baik yang terdapat sistem pemerintahan

parlementer maupun yang terdapat dalam sistem pemerintahan presidensial. Terhadap sistem ketiga ini ada yang menamakannya *semi presidential government*.⁶³

Lain halnya dengan Gina Misiroglu yang mengklasifikasikan sistem pemerintahan dengan membaca relasi antara dua lembaga negara yaitu eksekutif dan legislatif.⁶⁴ Pendapat serupa juga diutarakan oleh Ni'matul Huda. Berdasarkan sifat hubungan antara hubungan antara organ-organ yang disertai kekuasaan yang ada di dalam negara itu, khususnya berdasarkan sifat hubungan badan legislatif dengan badan eksekutif maka sistem pemerintahan di dalam negara mengadakan atau menyelenggarakan sistem pemisahan kekuasaan itu, didapatkan adanya tiga macam sistem pemerintahan, yaitu:

1. Negara dengan sistem pemerintahan presidensial;
2. Negara dengan sistem pemerintahan parlementer;
3. Negara dengan sistem pemerintahan badan pekerja, atau referendum.⁶⁵



Thomas Poguntke dan Paul Webb menjelaskan sistem pemerintahan dalam polarisasi sebagai berikut:⁶⁶

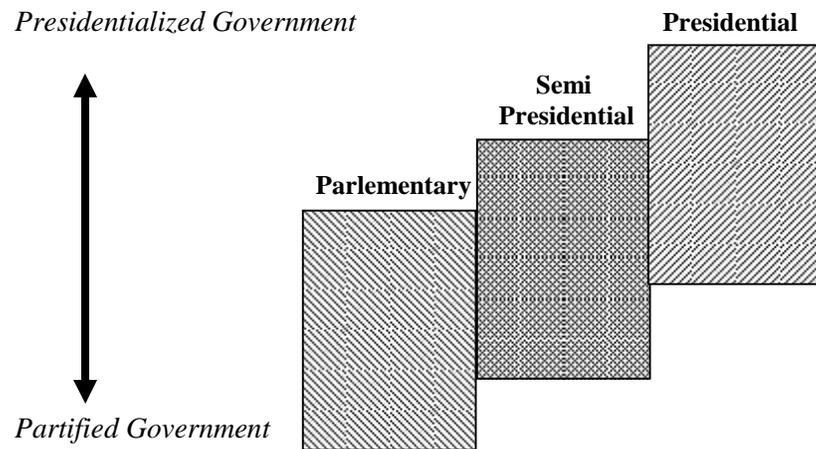
⁶³ Sri Soemantri, *Hukum Tata Negara Indonesia, Pemikiran dan Pandangan*, (PT Remaja Rosdakarya: Bandung, 2014), hlm. 161-166.

⁶⁴ Saldi Isra, *Op.cit.*, hlm. 24.

⁶⁵ Ni'matul Huda, *Ilmu Negara*, (Rajawali Pers: Jakarta, 2010), hlm. 252.

⁶⁶ Thomas Poguntke dan Paul Webb, *The Presidentialization of Politics: A Comparative Study of Modern Democracies*, (Oxford University Press: New York, 2005), hlm. 6. Lihat juga dalam makalah Feri Amsari, *Lembaga Kepresidenan di Indonesia.*, disampaikan dalam acara diskusi publik dengan tema: Lembaga Kepresidenan yang diselenggarakan oleh Sekretariat Kabinet Republik

Gambar 1



(Sumber: Thomas Poguntke dan Paul Webb, 2005:6)

Bidang yang digambarkan oleh Thomas Poguntke dan Paul Webb menunjukkan ciri dari sistem pemerintahan. Jika bidang mendekati ke arah pemerintahan presidensial, maka sistem pemerintahannya adalah presidensial. Apabila bidang gambar dekat ke arah pemerintahan partai-partai, maka sistem yang dianut adalah parlementer. Sementara sistem semi presidensial merupakan gabungan dari keduanya.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif. Di mana bahan hukum yang diperoleh dengan metode *library research/normative legal research* di mana juga akan uji dan digabungkan dengan data primer berupa wawancara dengan narasumber yang ditentukan serta data sekunder berupa putusan peradilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Indonesia bekerja sama dengan Pusat Studi Konstitusi (PUSaKO) Fakultas Hukum Universitas Andalas di Padang, 11 April 2013.

1. Bentuk dan Sifat Penelitian

Penelitian ini berbentuk penelitian diagnostik yang bersifat deskriptif. Dikatakan diagnostik karena penelitian bermaksud menyelidiki dan mendapatkan keterangan tentang suatu fenomena,⁶⁷ yang dalam hal ini adalah terkait bagaimana dinamika hak prerogatif oleh Presiden dalam pengangkatan menteri dalam sistem presidensial multipartai di Indonesia semenjak tahun 2004 hingga saat ini. Sementara itu sifat penelitian deskriptif karena penelitian dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang masalah yang diteliti⁶⁸ serta memberikan gambaran secara lengkap tentang bagaimana konsepsi hak prerogatif presiden pada pengangkatan menteri kedepannya di Indonesia.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan pada penelitian ini adalah pendekatan penelitian normatif. Pendekatan dalam penelitian normatif dalam rangka mengumpulkan bahan hukum dilakukan dengan beberapa pendekatan yaitu:⁶⁹

2.1. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan perundang-undangan merupakan pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi karena yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang akan menjadi fokus sekaligus

⁶⁷ Soerjono Soekanto, *Op.cit*, hlm. 10.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Kencana: Jakarta, 2006), hlm. 133.

tema sentral dalam penelitian ini. Pendekatan ini dilakukan tentunya akan menelaah semua peraturan perundang-undangan atau regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum yang hendak diteliti.

2.2. pendekatan konseptual (*conseptual approach*)

Pendekatan konseptual dilakukan karena belum adanya aturan hukum yang mengatur tentang apa yang hendak diteliti. Dengan demikian pendekatan konseptual berangkat dari sebuah konsep hukum yang diajukan baik secara falsafi, asas ataupun teori hukum yang ada.

2.3. pendekatan sejarah (*historical approach*)

Pendekatan sejarah dilakukan dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami filosofi aturan hukum dari waktu ke waktu.

2.4. pendekatan perbandingan (*comparative approach*)

Pendekatan perbandingan dilakukan dengan mengadakan studi perbandingan hukum di beberapa negara.

3. Sumber Data dan Bahan Hukum

Untuk mendapatkan data atau informasi maka data yang penulis gunakan adalah:

3.1. Data Primer



Data primer yaitu data yang didapat melalui penelitian langsung di lapangan, guna mendapatkan data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti. Data tersebut di kumpulkan melalui studi di lapangan dengan melakukan wawancara dengan pihak-pihak yang terkait seperti ahli dan tokoh-tokoh masyarakat. Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan guna memperoleh informasi dari responden yang erat kaitannya dengan masalah yang diteliti oleh penulis di lapangan.⁷⁰

3.2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu terhadap :

1. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mengikat yang dapat membantu dalam penelitian, yaitu peraturan perundang-undangan terkait:
 - a. Undang-Undang Dasar 1945;
 - b. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2003 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
 - c. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilu Presiden dan Wakil Presiden;
 - d. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara;

⁷⁰ Soerjono Soekanto, *Op.cit* , hlm. 67.

e. Putusan-putusan Peradilan yang berkaitan.

2. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap hukum primer antara lain karya dari kalangan hukum, teori-teori dan pendapat para ahli, bahan pustaka atau literatur yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, dan sumber dari internet.

3. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, antara lain : Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Black's Law Dictionary yang membantu dalam menerjemahkan istilah-istilah dalam penulisan.

4. Teknik Pengolahan Data

Semua data yang didapatkan akan diolah melalui proses *editing*. Data yang diperoleh, tidak seluruhnya yang akan diambil dan kemudian dimasukan. Data yang dipilih hanyalah data yang memiliki keterkaitan dengan permasalahan, sehingga diperoleh data yang lebih terstruktur.

5. Analisis Data

Terhadap semua data yang didapatkan dan bahan yang diperoleh dari hasil penelitian, diolah dan dianalisis secara :

a. Normatif Kualitatif, yaitu data-data hukum yang didapatkan di analisis dengan menggunakan uraian kualitatif agar dapat mengetahui

bagaimana dinamika hak prerogatif presiden dalam pengangkatan menteri pada era pemilihan Presiden secara langsung di Indonesia.

- b. Deskriptif Analisis, yaitu dari penelitian yang telah dilakukan nanti diharapkan dapat memberikan gambaran secara menyeluruh dan sistematis tentang bagaimana dinamika hak prerogatif presiden dalam pengangkatan menteri pada era pemilihan Presiden secara langsung di Indonesia.

