

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia merupakan negara hukum dengan sistem pemerintahan Presidensial sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 selanjutnya disebut UUD NRI 1945.¹ Dalam sistem ini, Presiden memegang kekuasaan eksekutif sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan. Salah satu bentuk kewenangan yang dimiliki Presiden adalah hak prerogatif, yakni hak khusus yang secara konstitusional tidak dapat diintervensi oleh lembaga lain. Salah satu implementasi hak prerogatif ini adalah dalam pengangkatan dan pemberhentian menteri.²

Dalam sistem Presidensial, menteri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden, dan mereka bertanggung jawab sepenuhnya kepada Presiden. Namun, untuk memastikan bahwa kebijakan mereka tidak "dijegal" atau "diboikot" oleh parlemen, para menteri membutuhkan dukungan parlemen.³ Argumen ini pasti didasarkan pada rumusan konstitusional Pasal 17 ayat (3) UUD NRI 1945 setelah perubahan, yang menyatakan bahwa setiap menteri bertanggung jawab atas urusan tertentu

¹ Moh Mahfud MD, 1998, *Politik Hukum di Indonesia*, LP3ES, Jakarta, hlm. 32

² J F X Kelbulan, S S Alfons, and H J Piris, 2022, "Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Menteri," *TATOHI: Jurnal Ilmu Hukum* Vol. 2, No. 7, hlm. 730.

³ Jimly Asshiddiqie, 2006, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid 2*, Sekretariat dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI: Jakarta, hlm. 61.

dalam Pemerintahan. Menteri yang berfungsi sebagai pembantu Presiden, memimpin Kementerian Negara, sebuah lembaga pemerintah yang menangani urusan tertentu dalam pemerintahan,⁴ pasti akan berhadapan langsung dengan parlemen, terutama dengan DPR dan alat kelengkapannya untuk menjalankan pemerintahan negara.

Dalam studi sistem pemerintahan Presidensial, peran strategis menteri dalam menjaga stabilitas pemerintahan sering menjadi sorotan. Namun, peran mereka sebagai pembantu Presiden kerap hanya dipahami secara pragmatis dan dogmatis. Pandangan dogmatik ini berpendapat bahwa dalam sistem pemerintahan Presidensial perihal pengangkatan menteri seharusnya diisi oleh para profesional, bukan politisi yang merangkap sebagai menteri. Doktrin kabinet yang diisi oleh para profesional sering disebut dengan istilah *zaken cabinet*.⁵

Sistem pemerintahan Presidensial menempatkan Presiden sebagai kepala negara sekaligus kepala pemerintahan, sehingga ia bertanggung jawab atas pelaksanaan dan penyelenggaraan pemerintahan. Oleh karena itu, tugas menteri seharusnya bersifat profesional, bukan politis. Maka dari itu, menteri yang diangkat harus memiliki keahlian teknis dan profesional yang sesuai, agar pelaksanaan pemerintahan dapat berjalan berdasarkan prinsip meritokrasi.⁶

⁴ Pasal 1 angka 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara

⁵ M, Nurul Fajri, 2016, "*Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Pada Era Pemilihan Presiden Secara Langsung Di Indonesia*", *Masters thesis*, Universitas Andalas, hlm.3

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

Sementara itu, ada pendapat yang mengatakan bahwa pengangkatan para menteri adalah kebijakan yang dapat dilakukan oleh Presiden untuk mendapatkan suara mayoritas pendukung pemerintahan di parlemen (DPR) agar lebih mudah untuk mengesahkan kebijakan undang-undang. Selain itu, keputusan ini juga berkaitan dengan wewenang konstitusional DPR lainnya yang berkaitan dengan penganggaran dan pengawasan program pemerintah.⁷

Penunjukan menteri yang seharusnya merupakan hak prerogatif sepenuhnya Presiden, tetapi pada kenyataannya pengangkatan menteri oleh Presiden tidak bisa 100% menggunakan hak prerogatif tersebut karena adanya etika koalisi yang dijadikannya pertimbangan utama dalam melakukan *reshuffle* kabinet kementerian. Konsekuensinya, Presiden tidak berani menempatkan menteri sepenuhnya dari kalangan profesional. Alhasil, *reshuffle* kabinet oleh Presiden masih tidak memberikan ruang untuk terciptanya kabinet dari tenaga profesional.⁸

Dalam menyusun kabinet, hampir pasti ada banyak faktor yang mempengaruhinya. sehingga Presiden tidak memiliki kemampuan untuk mengambil sikap sendiri. Selain itu, kemenangan Presiden bukan hasil dari perjuangannya sendiri. Dipilihnya sebagai Presiden karena didukung dan dicalonkan oleh partai politik. Ketidakstabilan dalam pelaksanaan

⁷ M, Nurul Fajri, *Loc. cit.*

⁸ A Ghibrani, 2022, "Tinjauan Yuridis Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Dan Pemberhentian Menteri Berdasarkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008", *Skripsi*, Universitas Islam Riau, hlm. 8

pemerintahan akan disebabkan oleh pelemahan posisi politik Presiden terhadap parlemen.⁹

Persoalan di atas menimbulkan pandangan bahwa pelaksanaan hak prerogatif Presiden tidak hanya dilakukan untuk memenuhi kewajiban konstitusionalnya. Sebaliknya, hak prerogatif sering digunakan untuk memberikan hadiah kepada mereka yang secara politis berjasa kepada Presiden, atau sebagai hadiah. Di sisi lain, orang-orang yang baik tetapi tidak setuju dengan kebijakan Presiden akan disingkirkan. Salah satu contoh imbal jasa politik adalah pengangkatan seseorang menjadi menteri dalam kabinet karena mereka mendukung kuat pencalonan Presiden, sedangkan contoh penyingkiran politik adalah pemecatan menteri yang dianggap cukup baik dan jujur.¹⁰

Presiden ialah penyelenggara pemerintahan negara yang tertinggi dan dia memiliki kekuasaan dan tanggung jawab dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Pemberhentian maupun pengangkatan menteri yang telah terjadi selama ini merupakan salah satu contoh praktek ketatanegaraan yang terkadang menyebabkan timbulnya permasalahan yang berkaitan dengan hak prerogatif. Secara hukum pemberhentian dan penggantian menteri merupakan kewenangan Presiden sebagai pemegang hak prerogatif tersebut.¹¹

⁹ Yusa Djuyandi, 2017, *Pengantar Ilmu Politik*, Depok: Rajawali Press, hlm.157

¹⁰ Moh Mahfud MD. 1999, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Pertama ed.). Yogyakarta: Gama Media Atas Kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, hlm. 257

¹¹ A Ghibrani, *Op. cit.* hlm. 9

Pengaturan terkait pengangkatan menteri lebih lanjut dijelaskan dalam Undang - Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara yang merupakan bagian dari hak prerogatif Presiden. Di dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara menyatakan bahwa :

“Jumlah keseluruhan kementerian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 paling banyak 34 (tiga puluh empat)”.

Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara tersebut, dimaksudkan untuk melakukan reformasi birokrasi dengan membatasi jumlah kementerian paling banyak yaitu 34 (tiga puluh empat). Artinya, jumlah kementerian tidak dimungkinkan melebihi jumlah tersebut dan diharapkan akan terjadi pengurangan.

Pasal 17 ayat (2) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa pengangkatan dan pemberhentian menteri merupakan sepenuhnya hak prerogatif Presiden namun dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara di dalamnya diatur mengenai pembatasan jumlah kementerian. Hal ini guna untuk mengurangi birokrasi dan mempercepat proses pengambilan keputusan, meningkatkan koordinasi antar kementerian, menghemat anggaran negara, serta meningkatkan akuntabilitas dan transparansi.

Berdasarkan regulasi terbaru tentang Kementerian Negara yaitu Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara, ketentuan

Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara diubah sehingga berbunyi:

“Jumlah keseluruhan Kementerian yang dibentuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 14 ditetapkan sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan oleh Presiden.”

Adanya perubahan ketentuan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara tersebut karena dianggap menyulitkan Pemerintahan dalam mengoptimalkan kinerjanya guna mewujudkan tujuan negara yang dicita-citakan. Dan dirasa dalam pelaksanaannya justru dianggap membatasi hak Presiden dalam menambah jumlah kementerian sesuai dengan kebutuhan pemerintahan.¹²

Namun, dalam praktiknya penggunaan hak prerogatif Presiden sering dipengaruhi oleh kompromi politik, terutama dalam sistem multipartai seperti di Indonesia.¹³ Pada Kabinet Merah Putih periode 2024-2029 yang dipimpin oleh Presiden Prabowo Subianto, jumlah anggota kabinet yang besar menjadi sorotan yaitu sebanyak 48 menteri. Kabinet ini terdiri dari perwakilan partai politik koalisi yang cukup luas, sebagai bentuk konsesi politik untuk menjaga stabilitas pemerintahan. Dengan jumlah menteri kabinet yang banyak akan menimbulkan:

1. Kabinet yang "gemuk": Penambahan jumlah kementerian sering kali mencerminkan upaya untuk mengakomodasi kepentingan

¹² Dewan Perwakilan Rakyat, 2007, “Risalah Rapat Pembahasan Rancangan Undang-Undang Tentang Kementerian Negara Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia,” hlm.22, https://berkas.dpr.go.id/armus/file/Lampiran/leg_1-20191206-053027-9952.pdf.

¹³ Muhammad Raen Puluhulawa, Erman Rahim, and Abdul Hamid Tome, 2024, “Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Di Sistem Pemerintahan RI,” *Depositi: Jurnal Publikasi Ilmu Hukum*, Vol. 2, No. 1, hlm. 104.

partai politik pendukung, bukan semata-mata berdasarkan kebutuhan teknis pemerintahan. Hal ini dapat dilihat sebagai bentuk bagi-bagi kekuasaan untuk menjaga stabilitas politik, namun berisiko mengorbankan efisiensi pemerintahan.¹⁴

2. Potensi inefisiensi: Jumlah anggota kabinet yang besar berpotensi menciptakan tumpang tindih tugas dan kebijakan antar kementerian. Hal ini dapat mengakibatkan birokrasi yang lamban dan kurang responsif, sehingga menghambat efektivitas pelaksanaan program pemerintah.¹⁵
3. Beban anggaran yang meningkat: Semakin banyak kementerian berarti kebutuhan anggaran untuk birokrasi juga meningkat.¹⁶
4. Kompleksitas koordinasi: Banyaknya menteri dapat mempersulit koordinasi antar lembaga dalam pelaksanaan program pemerintah. Koordinasi dan sinkronisasi program antar kementerian berpotensi semakin rumit, terutama jika ritme kerja antar kementerian tidak selaras, yang dapat menghambat percepatan pelaksanaan program pemerintah.¹⁷

Situasi ini mencerminkan realitas politik Indonesia yang seringkali mengutamakan kompromi untuk menjaga harmoni politik, meskipun

¹⁴ Makmur Sianipar, "Mewaspada Dampak Buruk Kabinet Gemuk", <https://news.detik.com/kolom/d-7610108/mewaspada-dampak-buruk-kabinet-gemuk>, diakses pada tanggal 15 Januari 2025 pk1 03.25

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Fitra, "Seberapa Besar Potensi Pembengkakan Anggaran karena Gemuknya Kabinet Prabowo?", <https://seknasfitra.org/seberapa-besar-potensi-pembengkakan-anggaran-karena-gemuknya-kabinet-prabowo/>, diakses pada tanggal 15 Januari 2025 pk1 03.35

¹⁷ *Ibid.*

berpotensi mengurangi efisiensi pemerintahan. Peristiwa ini kemudian memunculkan penilaian, bahwa selama ini hak prerogatif bukan murni dilaksanakan untuk memenuhi tugas kewajiban Konstitusional Presiden, tetapi sering dipergunakan sebagai imbal jasa politik, artinya diberikan sebagai hadiah kepada mereka yang secara politik berjasa kepada Presiden, karena telah memberikan dukungan kuat ketika pencalonan Presiden.¹⁸

Menurut Jimly Asshiddiqie, meskipun Presiden memiliki hak prerogatif untuk mengangkat menteri, harus ada batasan yang jelas untuk memastikan bahwa keputusan tersebut tidak didasarkan semata-mata pada kepentingan politik atau balas jasa. Beliau mengusulkan agar ada mekanisme penilaian terbuka atau rekomendasi dari lembaga independen sebelum pengangkatan menteri.

Berbeda dengan Negara Swiss yang sistem pemerintahannya dirancang untuk mencerminkan prinsip demokrasi langsung dan desentralisasi yang kuat. Komposisi Menteri atau disebut Dewan Federal Swiss, yang hanya beranggotakan tujuh orang, ditetapkan guna memastikan keseimbangan kekuasaan serta mencegah dominasi oleh satu kekuatan politik tertentu. Masing-masing anggota Dewan Federal memimpin satu dari tujuh departemen utama yang bertanggung jawab atas urusan negara seperti keuangan, hubungan luar negeri, dan pertahanan.

¹⁸Kaharudin, *Et. Al.*, 2017, "Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Dan Pemberhentian Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia Berdasarkan UUD NRI 1945," *Jurnal Media Hukum* Vol. 23, No. 2, hlm. 138

Jumlah anggota Dewan Federal tetap tujuh sejak pertama kali dibentuk, tanpa pernah mengalami perubahan. Model ini mencerminkan nilai-nilai inti federalisme Swiss, di mana setiap kanton (negara bagian) memiliki tingkat otonomi yang tinggi, sementara pemerintah pusat menjalankan peran sebagai penyeimbang. Berbeda dengan negara lain yang cenderung menambah jumlah kementerian karena pertimbangan politik dan administrasi, Swiss konsisten mempertahankan struktur ini selama lebih dari 150 tahun.¹⁹

Berdasarkan uraian di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM PENGANGKATAN MENTERI KABINET DI INDONESIA”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang akan dibahas adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana dinamika pengaturan jumlah menteri kabinet dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia?
2. Bagaimana hak prerogatif Presiden dalam pengangkatan menteri ditinjau dari aspek kemanfaatan dan tujuan bernegara?

¹⁹ Bintang Bisnis, “Fakta Unik Kabinet Swiss: Hanya 7 Menteri, Tapi Negeri Makmur dan Efisien”, <https://bintangbisnis.com/2024/10/fakta-unik-kabinet-swiss-hanya-7-menteri-tapi-negeri-makmur-dan-efisien.html>, diakses pada tanggal 16 Juli 2025 pk1 02.13

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dengan melakukan penulisan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dinamika pengaturan jumlah Menteri kabinet dalam sejarah ketatanegaraan Indonesia.
2. Untuk mengetahui bagaimana Hak Prerogatif Presiden dalam pengangkatan Menteri ditinjau dari aspek kemanfaatan dan tujuan bernegara.

D. Manfaat Penelitian

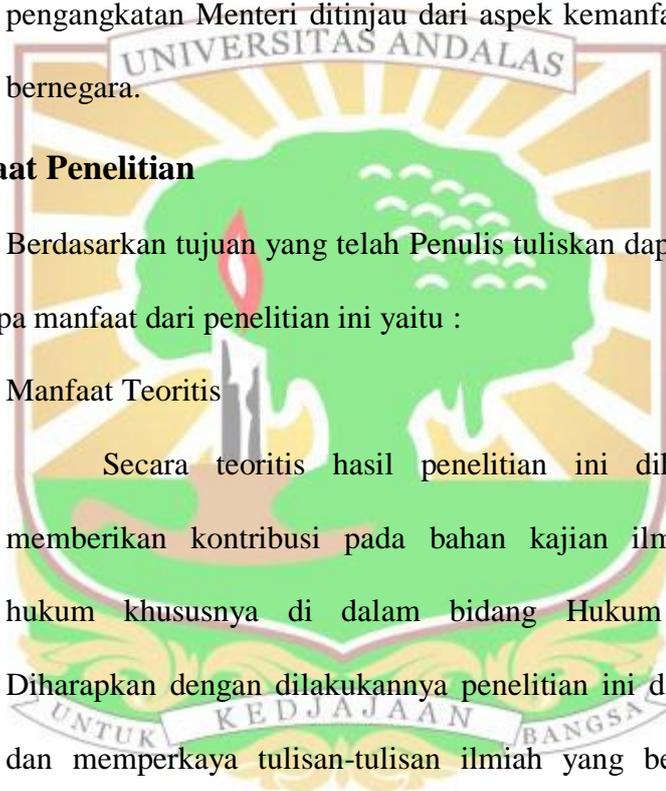
Berdasarkan tujuan yang telah Penulis tuliskan dapat dikemukakan beberapa manfaat dari penelitian ini yaitu :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pada bahan kajian ilmu pengetahuan hukum khususnya di dalam bidang Hukum Tata Negara. Diharapkan dengan dilakukannya penelitian ini dapat bermanfaat dan memperkaya tulisan-tulisan ilmiah yang berkaitan dengan keilmuan hukum.

2. Manfaat Praktis

- 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.

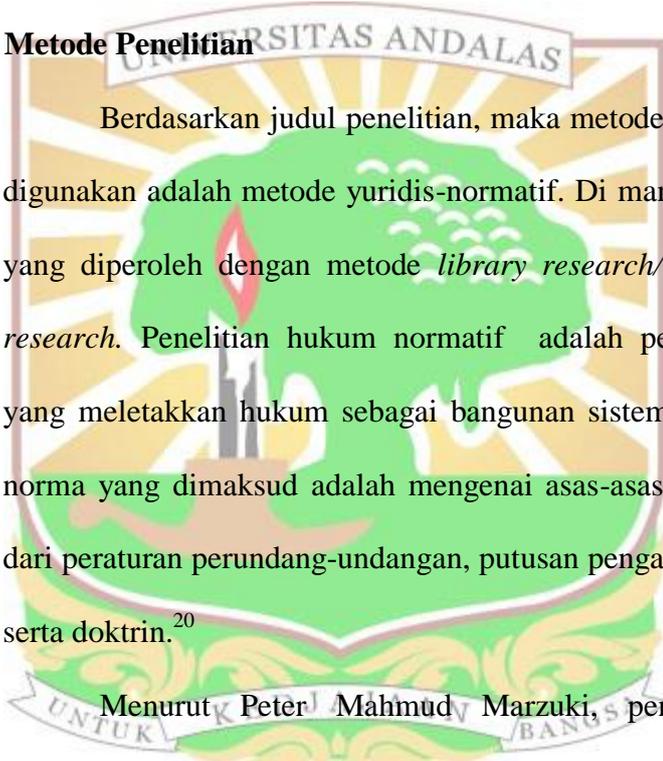


- b Penelitian ini juga diharapkan dapat dijadikan sebagai sarana informasi bagi penelitian yang akan datang

E. Metode Penelitian

Untuk mencapai apa yang diharapkan dengan tepat dan terarah dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan metode penelitian adalah sebagai berikut:

1. Metode Penelitian



Berdasarkan judul penelitian, maka metode penelitian yang digunakan adalah metode yuridis-normatif. Di mana bahan hukum yang diperoleh dengan metode *library research/normative legal research*. Penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin.²⁰

Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah proses untuk mencari dan menemukan aturan-aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, serta doktrin-doktrin hukum yang bertujuan untuk menjawab permasalahan hukum yang sedang dihadapi.²¹

²⁰ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan Ke-1, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, hlm. 34.

²¹ Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 35

2. Sifat Penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah bersifat deskriptif analisis,²² yaitu penelitian yang menggambarkan atau melukiskan objek penelitian yang kemudian dianalisis melalui analisis yuridis kualitatif.

3. Pendekatan Penelitian

Pendekatan pada penelitian ini adalah pendekatan pendekatan penelitian normatif. Pendekatan dalam penelitian normatif dalam rangka mengumpulkan bahan hukum dilakukan dengan beberapa pendekatan yaitu:²³

a Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual merupakan metode yang didasarkan pada pandangan dan doktrin dalam ilmu hukum. Melalui kajian terhadap doktrin dan pandangan tersebut, peneliti dapat mengidentifikasi gagasan-gagasan yang membentuk pemahaman mengenai pengertian, konsep, serta asas hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang dikaji.²⁴

b 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

²² Rianto Adi, 2004, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Jakarta: Grannit, hlm.128.

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Op. cit.*, hlm. 133.

²⁴ *Ibid.*, hlm. 135

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

c 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.

d Pendekatan Perbandingan (*Comparative Approach*)

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

4. Sumber Data

Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui studi kepustakaan dengan mencermati literatur-literatur, artikel-artikel serta bahan-bahan yang erat kaitannya dengan penelitian ini. Data sekunder yang dimaksud oleh penulis adalah bahan hukum primer, seperti peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer (*Primary law material*) terdiri dari peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi. Selain bahan hukum primer, dalam penelitian ini juga menggunakan bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

a Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari undang-undang, peraturan perundang-undangan, dan peraturan yang terkait, diantaranya:

1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

2) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1945 tentang Pembentukan Kabinet Presidensial;

3) Undang-Undang Nomor 61 Tahun 2024 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

b Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil penelitian, dan pendapat pakar hukum.²⁵

c Bahan Hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan atau petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang berupa antara lain kamus Besar Bahasa Indonesia, dan ensiklopedia.

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah melalui studi kepustakaan, yaitu suatu metode pengumpulan data dengan cara membaca, mempelajari atau mengkaji buku-buku, jurnal, hasil penelitian hukum dan sumber-

²⁵ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2014, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta; Rajawali Pers, hlm.32

sumber tertulis kepustakaan lainnya yang berhubungan dengan objek penelitian.

6. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data

Analisis bahan dalam penelitian adalah proses memberikan kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan data yang didukung oleh teori-teori yang telah diperoleh sebelumnya.²⁶ Data awal yang didapat biasanya masih mentah dan belum dapat digunakan untuk menyimpulkan objek kajian penelitian. Agar dapat menarik kesimpulan, diperlukan analisis dengan cara menginterpretasikan dan mengkaji data tersebut sebagai dasar untuk merumuskan kesimpulan.



²⁶ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op. cit.*, hlm 183