

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Membentuk, mengubah, dan membubarkan kementerian negara merupakan hak prerogatif presiden¹, dan merupakan sisa-sisa dominasi kekuasaan presiden pada masa orde baru², yang dibatasi dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai bentuk eksistensi prinsip *checks and balances* dalam ketatanegaraan Indonesia. Dalam menjalankan hak prerogatif ini presiden membutuhkan pertimbangan dari DPR. Dari sini terlihat bagaimana konsep pendistribusian kekuasaan itu berjalan, memastikan bahwa kekuasaan negara tidak terpusat pada satu lembaga atau orang. Selain itu, mengingat bahwa a) Presiden dan DPR sama-sama dipilih oleh rakyat secara langsung³, dan berasal dari partai politik⁴, b) pengamalan sistem *distribution of power* membuat masing-masing lembaga otonom dalam menjalankan kekuasaan negara saling berhubungan⁵ dan c) apa yang telah dikatakan oleh Khairul Fahmi, bahwa dalam praktik pengangkatan, dan membentuk kabinet, presiden melakukan kompromi dengan partai politik untuk mendapatkan dukungan politik dari partai politik⁶, yang menurut Pasal 22E ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) adalah peserta pemilihan umum DPR. Untuk itu, penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan bentuk relasi hak prerogatif presiden dan

¹ Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara Dan Pergeseran Kekuasaan Dalam UUD 1945* (Yogyakarta: FH UII Press, 2004), Hlm. 75.

² Sunarto, "Prinsip Checks And Balances Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *MASALAH-MASALAH HUKUM* 45, no. 2 (April 19, 2016), Hlm. 160.

³ Pasal 2 ayat (2), dan Pasal 6A ayat (2), Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945,.

⁴ *Ibid*, Pasal 6A ayat (2), dan Pasal 22E ayat (3).

⁵ Rahman Mulyawan, *Sistem Pemerintahan Indonesia* (Bandung: Unpad Press, 2015), Hlm. 35.

⁶ Khairul Fahmi, "Hubungan Kekuasaan Presiden Dan Partai Politik Dalam Pembentukan Kabinet," *Jurnal Majelis: Media Aspirasi* 1, January 1, 2019,, Hlm. 3.

pertimbangan DPR dalam membentuk, mengubah, dan membubarkan kementerian negara.

Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial yang mendistribusikan kekuasaannya kepada lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Indonesia merupakan sebuah republik⁷ yang menempatkan presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan tertinggi⁸ dan tidak bertanggung jawab kepada DPR sebagai pemegang kekuasaan legislatif⁹. Kendati demikian, presiden dan DPR memiliki hubungan yang bersifat a) kerja sama dalam pembentukan undang-undang, dan b) bersifat pengawasan di mana DPR akan mengawasi setiap kebijakan yang dibuat dan diambil oleh presiden¹⁰. Dan salah satu kebijakan presiden yang mesti mendapatkan pengawasan oleh DPR adalah pembentukan, perubahan, atau pembubaran kementerian negara.

Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi dibekali hak untuk membentuk, mengubah kementerian negara sebagai pembantunya, serta membubarkannya. Menteri merupakan pembantu presiden yang diangkat dan diberhentikan langsung oleh presiden¹¹. Khairul Fahmi menjelaskan bahwa menunjuk dan memberhentikan menteri merupakan hak yang melekat kepada presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif tertinggi sekaligus sebagai kepala pemerintahan¹². Ni'matul Huda menerangkan bahwa membentuk, mengubah, dan membubarkan kementerian ini merupakan hak prerogatif presiden, yang setelah UUD 1945 diamendemen pasca reformasi, dibatasi dengan pertimbangan dari DPR¹³. Mahkamah Konstitusi (MK) menambahkan bahwa membentuk, mengubah, dan

⁷ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Loc. Cit.*, Pasal 1 ayat (1).

⁸ *Ibid*, Pasal 4 ayat (1).

⁹ Mulyawan, *Op. Cit.*, Hlm. 77.

¹⁰ Sunarto, "*Prinsip Checks And Balances* Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia."

¹¹ Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, *Loc. Cit.*, Pasal 17.

¹² Khairul Fahmi, *Loc. Cit.*, Hlm 3."

¹³ Ni'matul Huda, "Hak Prerogatif Presiden Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Indonesia," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* 8, no. 18 (2001).

membubarkan kementerian merupakan *open legal policy* yang sepenuhnya merupakan kewenangan presiden dan pembuat undang-undang¹⁴. Hal ini sejalan dengan apa yang diperintahkan oleh Pasal 19 UU No. 29 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Dari sini dapat dilihat bahwa membentuk, mengubah, dan membubarkan kementerian, sebagai pembantu presiden, merupakan hak prerogatif presiden yang dibatasi oleh pertimbangan DPR. Dan hal ini merupakan wujud dari prinsip *checks and balances* dalam sistem pemerintahan presidensial¹⁵.

Demi *checks and balances*, pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian yang seharusnya menjadi domain kekuasaan presiden harus mendapatkan pertimbangan DPR. Negara-negara modern hari ini telah memecah kekuasaan negara menjadi cabang a) eksekutif, b) legislatif, dan c) yudikatif. Lembaga legislatif, sebagai salah satu lembaga yang merepresentasikan kehendak rakyat selain lembaga eksekutif (presiden), juga menjalankan fungsi *checks and balances*, di samping merancang sebuah peraturan-perundang-undangan¹⁶. Sebagai sebuah prinsip ketata negaraan, *checks and balances*, menghendaki setiap cabang kekuasaan berada yang dijalankan oleh badan otonom yang berbeda pada posisi setara, sama-sama kuat, akan saling mengawasi sehingga kekuasaan tidak lagi terkonsentrasi dan disalah gunakan, seperti yang terjadi pada zaman orde baru, ketika kekuasaan bertumpuk pada tangan presiden.

Dewasa ini, dalam konteks pemerintahan ketata negaraan Indonesia hari ini, salah satu sisa-sisa dominasi kekuasaan eksekutif adalah hak prerogatif presiden, yang kini dibatasi oleh pertimbangan DPR, dalam ranah pembentukan, perubahan,

¹⁴ Putusan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Nomor 155/PUU-XXI/2023.

¹⁵ Farida Azzahra, "Rekonstruksi Kewenangan Presiden Dalam Pembentukan Undang-Undang Sebagai Upaya Penguatan Sistem Presidensial Indonesia" *Jurnal Legislasi Indonesia* 18, no. 2 (June 30, 2021): 153.

¹⁶ Syofyan Hadi, "Prinsip Checks And Balances Dalam Struktur Lembaga Perwakilan Rakyat Di Indonesia," *Mimbar Keadilan* (2014).

dan pembubaran kementerian negara¹⁷. Keberadaan pertimbangan DPR dalam pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara menunjukkan bahwa pemisahan kekuasaan di Indonesia mengambil bentuk pemisahan kekuasaan secara formil, karena konstitusi tidak betul-betul memisahkan kekuasaan negara, dan pemisahan kekuasaan secara formil ini disebut sebagai *distribution of power*¹⁸. Partisipasi DPR dalam pelaksanaan hak prerogatif presiden ditujukan untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan oleh presiden¹⁹. Pentingnya kolaborasi dan komunikasi antara presiden dan DPR dalam membentuk kabinet adalah untuk memastikan bahwa kabinet dapat beroperasi dengan baik dan mendapatkan dukungan politik yang kuat²⁰. Di samping itu juga untuk memperkuat eksistensi dari kedaulatan rakyat²¹. Namun, dalam praktik pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian, selain membutuhkan pertimbangan DPR, presiden juga harus bernegosiasi dengan partai politik²².

Hal ini memperlihatkan adanya dominasi politik²³. Wajar saja fenomena “kabinet gemuk” dan “pengingkaran janji politik” oleh mantan presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Joko Widodo terjadi. Karena bagaimanapun juga di negara presidensial dengan sistem multipartai ini *political suport* menjadi sangat

¹⁷ Sunarto, *Loc., Cit.*, Hlm. 160

¹⁸ Sri Nur dan Hari Susanto, “Pergeseran Kekuasaan Lembaga Negara Pasca Amandemen UUD 1945,” *Masalah-Masalah Hukum* 43, no. 2 (2014), Hlm. 281.

¹⁹ Abdul Gani et al., “Penerapan Hak Prerogatif Presiden Dalam Konteks Ketatanegaraan Di Indonesia,” dalm *Webinar Strategi Peningkatan Sitasi Internasional* (Sura Baya: Universitas Tujuh Belas Agustus (UNTAG), 2022), 1–11.

²⁰ Muhammad Mutawalli, Zainal Amin Ayub, and Emmanuel Ibiyam Amah, “Polemic on The Dissolution of Ministries: An Overview Of The Presidential System in Indonesia,” *LITIGASI*, Vol. 24, no. 2 (October 31, 2023): 322–354.

²¹ Amancik, Putra Perdana Ahmad Saifulloh, dan Sonia Ivana Barus, “Format Hubungan Presiden Dan DPR Dalam Pembentukan Kabinet Di Indonesia,” *Konferensi Nasional Asosiasi Pengajar Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara* 1, no. 1 (December 31, 2023): 975–988, <https://proceedingaphtnhan.id/index.php/paphtnhan/article/view/33>.

²² Khairul Fahmi, *Loc. Cit.*

²³ Roziqin Roziqin and Ibnu Sofyhan, “Kedudukan Kelembagaan Kementerian Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia,” *Jurnal de Jure* 15, no. 1 (April 2023): Hlm. 34.

penting, karena *electoral suport* tidak dapat diharapkan²⁴. Pada periode pertama pemerintahannya, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) membentuk Kabinet Indonesia Bersatu yang terdiri dari 36 Kementerian²⁵, dengan komposisi: a) Profesional/ TNI sebanyak 3%, b) Profesional 50%, dan c) Partai politik pendukung dan koalisi Presiden SBY 47%. Pada periode kedua pemerintahan Presiden SBY, ia membentuk Kabinet Indonesia Bersatu II dengan jumlah menteri 34 Kementerian²⁶, dengan komposisi: a) Profesional/ TNI 3%, b) Kamar Dagang dan Industri/ Independen 3%, c) Profesional 26%, dan d) Partai Politik Pendukung dan Koalisi Presiden SBY 68%. Pada tahun 2014, Joko Widodo adalah Presiden yang akan memimpin Indonesia hingga tahun 2019. Untuk membantunya dalam menjalankan kekuasaan eksekutif ia membentuk Kabinet Kerja dengan jumlah menteri 34 Kementerian²⁷, dengan komposisi: a) 56% menteri berasal dari kelompok Independen/ Profesional, dan b) 44% berasal dari partai politik dan partai koalisi pendukung Presiden Joko Widodo.

Pada tahun 2019, Joko Widodo kembali memenangkan Pemilihan Presiden, dan kembali memimpin Indonesia hingga tahun 2024. Pada periode keduanya ini ia membentuk Kabinet Indonesia Maju yang diisi 30 Menteri²⁸. Jika dilihat dari kualifikasinya komposisi kabinet ini terlihat sebagai berikut: a) 30% dari kelompok Independen/ Profesional, b) 7% dari kelompok mantan TNI dan Polri, 7% dari kelompok yang memiliki kedekatan dengan partai politik dan partai koalisi

²⁴ Efriza dan Rochendi Suryadinata, "Analisis Perbandingan Pengelolaan Koalisi Dan Kinerja Kepemimpinan Antara Presiden Susilo Bambang Yudhoyono Dan Presiden Joko Widodo," *Jurnal Adhikari* 2, no. 2 (2022), Hlm. 325.

²⁵ Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, "Kabinet Indonesia Bersatu," *setkab.go.id*. 2005, <https://setkab.go.id/kabinet-indonesia-bersatu/>, diakses pada 16 Mei 2025

²⁶ Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, "Kabinet Indonesia Bersatu II," *Setkab.Go.Id*, 2010, <https://setkab.go.id/kabinet-indonesia-bersatu-ii/>, diakses pada 16 Mei 2025

²⁷ Sekretariat Kabinet Republik Indonesia, "Kabinet Kerja," *Setkab.Go.Id*. 2015, <https://setkab.go.id/kabinet-kerja/>, diakses pada 16 Mei 2025

²⁸ Media, dan Informasi Sekretariat Presiden Biro Pers, "Kabinet Indonesia Maju," *Www.Presidenri.Go.Id*. 2019, <https://www.presidenri.go.id/kabinet-indonesia-maju/>, diakses pada 16 Mei 2025.

pendukung Presiden Joko Widodo, dan c) 30% dari Partai politik dan koalisi partai politik pendukung Presiden Joko Widodo. Kemudian, Prabowo Subianto, setelah memenangkan Pemilihan Umum Presiden, dan dilantik sebagai presiden, membentuk Kabinet Merah Putih, dengan total 48 Kementerian²⁹. Komposisi dari Kabinet Merah Putih Presiden Prabowo, adalah a) 42% dari kelompok Independen/ Profesional, b) 2% dari kelompok yang memiliki kedekatan dengan partai pendukung Presiden Prabowo, dan c) 56% dari Partai politik pengusung dan pendukung Presiden Prabowo. Untuk lebih sederhana, penjelasan ini secara rinci dapat dilihat dari tabel berikut:

Tabel 1: Perbandingan Susunan Kabinet Masa Pemerintahan Presiden SBY, Joko Widodo, dan Prabowo

| No. | Nama Kabinet | Masa Jabatan | Jumlah Kementerian | Jumlah Pejabat Kementerian | Komposisi/Afiliasi Partai Politik Menteri |
|-----|-------------------------------------|--------------|---------------------------------|--|--|
| 1. | Kabinet Indonesia Bersatu I | 2004–2009 | 36 | 36 menteri, 2 setingkat menteri | Demokrat, Golkar, PPP, PKB, PAN, PKS, PBB, sejumlah profesional/independen |
| 2. | Kabinet Indonesia Bersatu II | 2009–2014 | 34 | 34 menteri, 1 setingkat menteri | Demokrat, Golkar, PKS, PAN, PKB, PPP, sejumlah profesional/independen |
| 3. | Kabinet Kerja | 2014–2019 | 34 | 34 menteri, 2 wamen | PDI Perjuangan, PKB, Golkar, NasDem, Hanura, PPP, PAN, sejumlah profesional/independen |
| 4. | Kabinet Indonesia Maju | 2019–2024 | 34 (4 Menko, 30 menteri) | 34 menteri, 4 setingkat menteri | PDI Perjuangan, Golkar, NasDem, PKB, Gerindra, PPP, sejumlah profesional/independen |
| 5. | Kabinet Merah Putih | 2024–2029 | 48 (7 Menko, 41 menteri teknis) | 48 menteri, 5 kepala badan setingkat menteri, 59 | Gerindra, PDI Perjuangan, Golkar, PKB, PAN, PPP, Demokrat, sejumlah |

²⁹ Taslim Septia, “Daftar Lengkap Kabinet Merah Putih Prabowo-Gibran,” *Umj.Ac.Id*, 2024, https://umj.ac.id/just_info/daftar-lengkap-kabinet-merah-putih-prabowo-gibran/, diakses pada 16 Mei 2025.

| | | | | | |
|--|--|--|--|-------|--|
| | | | | wamen | profesional/independen , ketua umum parpol duduk sebagai menteri |
|--|--|--|--|-------|--|

Sumber data pada tabel ini adalah <https://setkab.go.id/>

Berdasarkan tabel ini dapat dilihat beberapa hal. Pertama, semenjak masa pemerintahan Presiden SBY, sampai dengan Presiden Jokowi jumlah kementerian dalam kabinet setiap masa pemerintahan cenderung berubah. Kedua, dalam setiap kabinet, partai politik pengusung dan pendukung, bahkan kelompok yang memiliki afiliasi dengan partai politik pengusung dan pendukung presiden tidak pernah absen dari kursi kementerian.

Kendati Rahman³⁰ meyakini bahwa pemisahan kekuasaan dalam sistem pemerintahan presiden sial berfungsi untuk mencegah penyalahgunaan hak prerogatif presiden, di sisi lain, Isnawati dan kawan-kawan³¹ mengungkapkan sistem politik multipartai Indonesia menghasilkan praktik sistem pemerintahan presidensial yang tidak konsisten. Maka wajar Ansori³² mengatakan bahwa di Indonesia, yang merupakan negara presidensial dengan sistem multipartai, pembentukan kabinet harus diorientasikan pada penguatan posisi presiden di parlemen, dan efektivitas kerja kabinet.

Kehadiran deskripsi yang jelas tentang bentuk hubungan hak prerogatif presiden dan pertimbangan DPR dalam pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian adalah sesuatu yang penting. Mengingat, pertama, di satu sisi cabang kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif merupakan dua cabang kekuasaan yang otonom. Dan di sisi lain, kedua cabang kekuasaan ini, untuk menciptakan check and

³⁰ Mohammad Haris Taufiqur Rahman, "Batas Kekuasaan Presiden Dalam Konstitusi Indonesia," *Constitutional Jurnal* 3, no. 1 (February 2, 2025): 41–62.

³¹ Isnawati et al., "The Indonesian President's Prerogative Rights in the Appointment of Ministers After the Amendment to the 1945 Constitution," *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum* 10, no. 2 (2023).

³² Lutfil Ansori, "Pembentukan Kabinet Koalisi Dalam Sistem Presidensial Multi Partai Di Indonesia," *Al Daulah : Jurnal Hukum Pidana dan Ketatanegaraan* 1, no. 1 (December 25, 2023): Hlm. 316, https://journal.uin-alauddin.ac.id/index.php/al_daulah/article/view/42086.

balances, harus saling mengawasi, artinya dua cabang kekuasaan ini harus dalam posisi setara. Namun faktanya, dalam konteks demokrasi kita, seperti apa yang Saldi Isra pernah sampaikan, kekuatan politik dominan di dalam ruang legislatif dapat melumpuhkan kekuasaan eksekutif³³. Menguatkan ini, dinukilkan dari Munawir³⁴, dalam konteks perpolitikan demokrasi Indonesia, pelaksanaan hak prerogatif presiden dalam membentuk, mengubah, dan membubarkan kementerian sangat terpengaruh oleh intervensi kekuatan partai politik dominan. Kedua, dalam konteks kekuasaan presiden, pelaksanaan hak prerogatif presiden untuk membentuk, mengubah, dan membubarkan kementerian, disimpulkan dari Efrizal³⁵, tidak dapat dilepaskan dari intervensi partai politik kepada presiden dan bahkan DPR. Sehingga dalam pelaksanaan hak prerogatif itu, presiden tidak begitu bebas. Dan terakhir, ketiga, dalam konteks kepastian hukum, keterlibatan DPR, dalam bentuk memberikan pertimbangan, belum memiliki dasar hukum yang kuat, dan bahkan masih ambigu³⁶.

Berdasarkan tiga perimbangan ini, dapat disimpulkan bahwa sejauh ini belum ada deskripsi yang jelas tentang hubungan presiden dan DPR dalam pelaksanaan hak prerogatif presiden untuk membentuk, mengubah, dan membubarkan kementerian. Untuk itu proposal ini bertujuan untuk mengusulkan sebuah penelitian dengan judul **”RELASI HAK PREROGATIF PRESIDEN DAN PERTIMBANGAN DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DALAM PEMBENTUKAN, PENGUBAHAN, DAN PEMBUBARAN KEMENTERIAN NEGARA”**. Penelitian ini, secara global ditujukan untuk mendeskripsikan bentuk

³³ Saldi Isra, “Hubungan Presiden Dan DPR,” *Jurnal Konstitusi* 10, no. 3 (May 20, 2016): 399, <https://jurnalkonstitusi.mkri.id/index.php/jk/article/view/1032>.

³⁴ Yusron Munawir, “Problematis Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden Dalam Perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II” (Universitas Islam Indonesia, 2013).

³⁵ Efriza Efriza, “Koalisi Dan Pengelolaan Koalisi, Pada Pemerintahan Joko Widodo-Jusuf Kalla,” *Jurnal Sosial dan Humaniora* 3, no. 6 (2018).

³⁶ Fariz Monteza, “Urgensi Pembatasan Kewenangan Presiden Pada Perubahan Nomenklatur Kementerian Negara,” *UNJA: Journal of Legal Studies* 01, no. 01 (2023).

hubungan hak prerogatif presiden dan pertimbangan DPR dalam konteks pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian.

B. Perumusan Masalah

Penelitian ini adalah sebuah penelitian yang hendak mendeskripsikan hubungan hukum antara hak prerogatif Presiden dan pertimbangan DPR dalam pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara berdasarkan UUD 1945 dan UU No.61 Tahun 2024. Untuk tujuannya, maka penelitian ini akan mengajukan beberapa pertanyaan atau rumusan masalah, sebagai berikut:

1. Bagaimana mekanisme pengaturan pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara?
2. Bagaimana bentuk relasi antara presiden dan DPR dalam pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara?

C. Tujuan Penelitian

Secara garis besar tujuan dari penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan dengan jelas bagaimana bentuk hubungan hukum antara hak prerogatif presiden dan pertimbangan DPR dalam pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara. Untuk kepentingan itu penelitian ini harus mencapai beberapa tujuan, yaitu:

1. Menjelaskan perihal mekanisme pembentukan, perubahan dan pembubaran kementerian negara.
2. Mendeskripsikan bentuk hubung antara Presiden dan DPR dalam pelaksanaan hak prerogatif presiden, yaitu pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara.

D. Manfaat Penelitian

Kehadiran penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi:

1. Bagi dunia pendidikan, penelitian ini dapat menjadi salah satu bahan akademik dalam perkembangan penelitian-penelitian terkait dengan penataan ruang dan lingkungan hidup.
2. Bagi masyarakat, penelitian ini dapat dijadikan sebagai tambahan referensi memahami bentuk hubungan hukum antara presiden dan DPR dalam konteks pelaksanaan hak prerogatif presiden dalam membentuk, mengubah, dan membubarkan kementerian.

E. Tinjauan Pustaka

Fokus penelitian ini adalah untuk mendeskripsikan bentuk hubungan antara hak prerogatif presiden dengan pertimbangan DPR dalam membentuk, mengubah, dan membubarkan kementerian. Tujuan ini dirumuskan setelah peneliti melakukan pengamatan terhadap penelitian-penelitian terdahulu yang memiliki kesamaan topik dengan penelitian ini. Dari hasil penelusuran tersebut, penulis berhasil mengumpulkan beberapa skripsi dan tesis dengan tema pembahasan yang sama dengan penelitian ini. Kendati demikian, dari skripsi dan tesis tersebut, peneliti menyadari adanya perbedaan tujuan atau fokus penelitian yang tajam antara penelitian-penelitian terdahulu itu dengan tujuan penelitian ini. Perbedaan tujuan itu dapat disimak pada penjelasan berikut.

Pertama, sebuah tesis berjudul “*Problematik Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden Dalam Perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II*”. Tesis ini digarap oleh seorang Magister Ilmu Hukum dari Program Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia bernama Yusron Munawir pada tahun 2013. Tujuan dari tesis ini adalah untuk menguraikan kompleksitas perombakan kabinet terkait penggunaan hak prerogatif presiden dalam pengangkatan menteri³⁷. Menggunakan pendekatan yuridis

³⁷ Munawir, “Problematik Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden Dalam Perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II.”

politis yang bersifat deskriptif, penelitian ini menggunakan teori sistem pemerintahan untuk menjawab tiga buah pertanyaan penelitian, yaitu: *pertama*, bagaimana tinjauan yuridis ketatanegaraan hak prerogatif presiden dalam sistem pemerintahan presidensial? *kedua*, bagaimana implementasi hak prerogatif presiden dalam perombakan KIB II? dan *ketiga*, bagaimana sistem pembentukan kabinet yang ideal untuk Indonesia? Pada ujung penelitiannya, Yusron menyimpulkan bahwa, hak prerogatif presiden merupakan hak istimewa presiden yang diatur oleh undang-undang, dan pelaksanaannya tanpa persetujuan lembaga lain. Idealnya, dalam sistem presidensial penggunaan hak ini tidak berada di bawah intervensi lembaga lain, tetapi diimbangi oleh adanya pengawasan. Namun, dalam praktik perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II, penggunaan hak prerogatif presiden ini masih mengedepankan kepentingan partai politik. Walhasil kabinet terbentuk dalam wadah koalisi partai politik. Oleh karena itu, untuk menciptakan penggunaan hak ini secara ideal, diperlukan perubahan peraturan perundang-undangan yang mengatur pembentukan kabinet dan sistem kepartaian Indonesia.

Kedua, tesis M Nurul Fajri, seorang magister hukum dari Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas andalas, pada tahun 2016, berjudul “*Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Pada Era Pemilihan Presiden Secara Langsung Di Indonesia*”³⁸. Tesis ini bertujuan untuk menjelaskan dinamika hak prerogatif presiden dalam pengangkatan menteri, khususnya setelah perubahan UUD 1945. Penelitian yang dilakoni oleh Fajri ini merupakan penelitian yuridis normatif, yang didasarkan pada dua rumusan masalah, yaitu: 1) Bagaimanakah dinamika hak prerogatif presiden dalam pengangkatan menteri pada era pemilihan presiden secara langsung di Indonesia? 2) Bagaimanakah

³⁸ M Nurul Fajri, “Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Menteri Pada Era Pemilihan Presiden Secara Langsung Di Indonesia” (Fakultas Hukum Universitas Andalas, 2016).

konsepsi hak prerogatif presiden pada pengangkatan menteri kudepanya? Dalam penelitian ini Fajri menggunakan teori negara hukum, kontrak sosial dan teori moral sebagai pisau analisis untuk menganalisis fenomena pembentukan kementerian pada era mantan presiden SBY dan Joko Widodo. Fajri berpendapat bahwa sistem presidensial multipartai membuat penerapan hak prerogatif presiden untuk menunjuk menteri, sedari masa pemerintahan SBY hingga Joko Widodo, direduksi oleh praktik dan dinamika partai politik pendukung pemerintah. Hal ini terlihat jelas dari susunan kementerian pada era pemerintahan dua presiden ini mencerminkan koalisi partai politik pendukung presiden. Oleh karena itu, Fajri menegaskan bahwa sangat sulit untuk menilai apakah pengangkatan menteri pada masa pemerintahan dua presiden ini betul-betul merepresentasikan kehendak presiden atau kepentingan partai politik pendukung presiden.

Ketiga, sebuah skripsi berjudul “*Analisis Hukum Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Terhadap Pengangkatan Menteri Kabinet*” yang digarap oleh seorang sarjana hukum dari Fakultas Syariah Institut Agama Islam Negeri Jember bernama Nur Hasanah pada tahun 2021³⁹. Penelitian yang menggabungkan pendekatan kepustakaan dan pendekatan normatif ini berfokus untuk menjawab 1) Apa Makna Hak Prerogatif Presiden dalam sistem Pemerintah Indonesia? 2) Bagaimana Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Menteri di Sistem Pemerintahan RI? 3) Bagaimana Bentuk Pengawasan Terhadap Hak Prerogatif Dalam Menteri Kabinet. Dengan demikian Hasanah, dalam penelitian ini, bertujuan untuk menjelaskan makna hak prerogatif presiden, sistem pemerintahan yang dipakai dalam penerapan hak prerogatif ini, dan mekanisme pengawasannya. Di ujung penelitian ini, ia menyimpulkan bahwa a) hak prerogatif presiden merupakan hak

³⁹ Nur Hasanah, “Analisis Hukum Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Terhadap Pengangkatan Menteri Kabinet” (Institut Agama Islam Jember, 2021).

istimewa yang dilekatkan kepada kepala negara untuk menjalankan tugasnya, namun dibatasi oleh aturan-aturan, yang b) diterapkan pada negara dengan sistem pemerintahan presidensial, c) dan digunakan untuk membentuk kabinet untuk membantu presiden dalam menjalankan tugasnya sebagai kepala dengan sekaligus sebagai pimpinan eksekutif tertinggi.

Keempat, adalah skripsi yang disusun oleh Sarjana Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas bernama Erlangga Dwi Prayata Helman pada tahun 2024⁴⁰. Helman memberikan judul “*Pergeseran Paradigma Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Menteri*” untuk skripsinya ini. Fokus penelitian dengan metode yuridis normatif yang dilakukan oleh Helman ini adalah untuk mencari tahu mekanisme pengaturan, dan batasan penggunaan hak prerogatif presiden dalam mengangkat menteri. Dalam penelitian ini, Helman menyimpulkan bahwa a) hak prerogatif presiden untuk mengangkat menteri merupakan hak yang diberikan oleh konstitusi kepada presiden, b) dan batasan hak ini merupakan kewenangan eksklusif presiden itu sendiri, tetapi tidak mutlak. Presiden diharuskan untuk memperhatikan latar belakang calon menteri yang hendak diangkatnya. Namun pada paktanya menteri yang diangkat oleh presiden cenderung memiliki latar belakang partai politik pendukung presiden.

F. Metode Penelitian

Bagian ini akan menjelaskan metode dari penelitian ini. Metode penelitian, yang merupakan cara mencari dan menemukan pengetahuan baru untuk menjawab permasalahan⁴¹, adalah satu dari tiga komponen penting dalam merancang sebuah penelitian. Untuk memilih metode penelitian pemahaman terhadap tipologi penelitian

⁴⁰ Erlangga Dwi Prayata Helman, “Pergeseran Paradigma Penggunaan Hak Prerogatif Presiden Dalam Pengangkatan Menteri” (Universitas Andalas, 2024).

⁴¹ Sulistyowati Irianto and Shidarta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi Dan Refleksi*, Yayasan Obor Indonesia, 2011, Hlm. 97.

adalah penting. Dalam penelitian hukum, setidaknya ada dua tipologi penelitian: a) normatif, dan b) empiris⁴². Penelitian hukum normatif memusatkan perhatiannya terhadap norma hukum positif⁴³. Pendek kata, penelitian hukum normatif merupakan penelitian internal hukum, artinya meneliti hukum dengan dirinya sendiri⁴⁴. Kebalikan dari penelitian hukum normatif adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum empiris meneliti tatanan norma hukum positif sebagai variabel penyebab atas faktor sosial⁴⁵. Maka dari itu, penelitian hukum empiris dikatakan sebagai penelitian hukum dari luar, yang menjadi objek kajiannya adalah sikap dan perilaku sosial terhadap hukum⁴⁶. Berangkat dari penjelasan ini penelitian ini akan menjelaskan a) bentuk atau tipe penelitian, b) jenis dan sumber data, c) sifat penelitian, d) Pendekatan penelitian, e) teknik pengumpulan bahan hukum, f) sistematika penulisan.

1. Bentuk Atau Tipe Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Sebuah penelitian yang bertujuan untuk menemukan aturan hukum, prinsip hukum, dan doktrin perundang-undangan untuk mengatasi masalah hukum yang terjadi⁴⁷. Penelitian lain dari penelitian hukum normatif, yang dalam bahasa Bagir Manan (2005) adalah penelitian hukum, merupakan sebuah proses penemuan kebenaran koherensi⁴⁸. Proses penemuan kebenaran koherensi itu meliputi kegiatan a) kesesuaian norma hukum, b)

⁴² Asmak UI Hosnah, Dwi Seno Wijanarko, and Hotma P. Sibuea, *Karakteristik Ilmu Hukum Dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, ed. Diah Safitri, I. (Depok: Rajawali Pers, 2021), Hlm. 243.

⁴³ *Ibid*, Hlm. 12.

⁴⁴ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, III. (Jakarta Timur: Renadamedia Group (Divisi Kencana), 2019), Hlm. 12.

⁴⁵ Hosnah, Wijanarko, and P. Sibuea, *Karakteristik Ilmu Hukum Dan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Hlm.104.

⁴⁶ Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*, Hlm. 12.

⁴⁷ Theresia Anita Christiani, "Normative and Empirical Research Methods: Their Usefulness and Relevance in the Study of Law as an Object," *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 219 (May 2016): Hlm. 203.

⁴⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi. (Jakarta: PRENADAMEDIA GROUP, 2005), Hlm. 35.

kesesuaian norma yang berupa perintah atau larangan dengan prinsip hukum, serta c) kesesuaian tindakan seseorang dengan norma hukum atau prinsip hukum. Berdasarkan pengertian-pengertian ini dapat disimpulkan bahwa pekerjaan utama seorang peneliti hukum normatif adalah mengamati bahan-bahan kepustakaan, yang dalam bahasa lainnya data sekunder⁴⁹. Maka dari itu, dalam mengerjakan penelitian ini peneliti akan mengamati Peraturan Perundang-Undangan, maupun putusan Mahkamah Konstitusi, atau Mahkamah Agung yang berkaitan dengan hak prerogatif presiden dan keterlibatan DPR dalam pelaksanaan hak prerogatif presiden dalam membentuk, mengubah, dan membubarkan kementerian negara.

2. Bahan Hukum

Sebagaimana yang telah diungkapkan sebelumnya, bahwa penelitian ini merupakan penelitian normatif, artinya sebuah penelitian yang sepenuhnya meletakkan perhatiannya terhadap sumber data sekunder, atau disebut sebagai bahan hukum. Mengikuti kepercayaan Marzuki⁵⁰ bahwa dalam penelitian hukum (penelitian hukum normatif) tidak dikenal istilah data, melainkan bahan hukum. Lebih jauh lagi ia menjelaskan bahwa bahan hukum yang digunakan dalam penelitian hukum normatif meliputi:

- a) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum sebagai bahan hukum yang bersifat otoritatif (memiliki otoritas). Yang dapat didapuk sebagai bahan hukum otoritatif ini adalah, a) peraturan perundang-undangan, b) catatan resmi atau risalah pembentukan peraturan perundang-undangan, dan putusan hakim, dan;
- b) Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang tidak otoritatif. Bahan hukum jenis ini meliputi: a) publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, b) kamus-kamus hukum, c) jurnal-jurnal hukum, dan d) komentar-komentar atas putusan pengadilan.

⁴⁹ Sigit Sapto Nugroho, Anik Tri Haryani, and Farkhani, *Metodologi Riset Hukum*, ed. Sarjiyati, I. (Karanganyar, 2020), Hlm. 29.

⁵⁰ Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*.

3. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif. Penelitian ini akan menggambarkan dan menjelaskan objek penelitian ini dengan detail. Penelitian yang bersifat deskriptif ini ditujukan untuk menciptakan sebuah deskripsi yang jelas mengenai bentuk hubungan antara presiden dan DPR dalam pelaksanaan hak prerogatif presiden untuk membentuk, mengubah, dan membubarkan kementerian negara.

4. Pendekatan Penelitian

Perkara pendekatan yang dapat digunakan dalam penelitian hukum normatif, Marzuki⁵¹ menawarkan lima ragam pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan adalah sebuah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkenaan dengan objek penelitian. Untuk melakukan penelitian dengan pendekatan ini, seorang peneliti perlu untuk memahami a) hierarki perundang-undangan, dan b) asas dalam peraturan perundang-undangan. Kedua, pendekatan kasus merupakan pendekatan yang melakukan pengamatan terhadap permasalahan-permasalahan hukum yang ada di tengah-tengah masyarakat. Seorang peneliti hukum normatif yang menggunakan pendekatan ini harus memahami *ratio decidendi* (alasan-alasan hukum yang digunakan oleh seorang hakim untuk sampai pada sebuah putusan), atau singkatnya dapat disebut sebagai fakta. Ketiga, pendekatan historis sebagai sebuah pendekatan yang meletakkan perhatiannya kepada latar belakang adanya sebuah peraturan perundang-undangan, dan bagaimana perkembangannya. Pendekatan ini digunakan untuk melacak dan memahami filosofi keberadaan sebuah peraturan perundang-undangan. Selain itu, seorang peneliti yang memutuskan untuk menggunakan pendekatan ini dapat melihat perkembangan dari perubahan sebuah peraturan perundang-undangan. Maka dari itu, seorang peneliti

⁵¹ *Ibid*, Hlm 133.

yang memilih pendekatan historis diharuskan untuk mengumpulkan dan memahami setiap sejarah lahir, dan berubahnya sebuah peraturan perundang-undangan. Keempat, pendekatan komparatif, sebuah pendekatan yang melakukan perbandingan terhadap peraturan perundang-undangan dua atau lebih negara yang berkaitan dengan objek penelitian. Kelima, pendekatan konseptual sebagai pendekatan yang beranjak dari pandangan, dan doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.

Berangkat dari penjelasan ini, maka penelitian hukum normatif yang dilakukan oleh peneliti tentang relasi antara hak prerogatif presiden dan pertimbangan DPR dalam pembentukan, perubahan, dan pembubaran kementerian negara ini akan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Artinya dalam melakukan penelitian ini, peneliti akan meletakkan perhatian pada bahan-bahan hukum yang tersedia, memperhatikan hierarki perundang-undangan dan asas hukum yang terkait dengan objek penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Mengingat bahwa penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan yang bersifat deskriptif maka teknik pengumpulan bahan hukum yang akan digunakan adalah inventarisasi bahan hukum. Seperti kata Satjipto Rahardjo (1986) yang dinukilkan oleh Bachtiar⁵² bahwa inventarisasi bahan hukum merupakan kegiatan pendahuluan dalam sebuah penelitian hukum normatif yang dilakukan secara kritis, analitis, logis dan sistematis⁵³. Maka dari itu, dalam penelitian ini peneliti akan melakukan kegiatan

⁵² Bachtiar, *Metode Penelitian Hukum*, ed. Oksidelfa Yanto, I. (Tangerang Selatan: Unpam Press, 2018), Hlm. 78.

⁵³ Sheyla Nichlatus Sovia Abdul Rouf Hasbullah et al., "Ragam Metode Penelitian," in *Analytical Biochemistry*, I., vol. 11 (Kediri: Lembaga Studi Hukum Pidana, 2018), Hlm. 39, <http://link.springer.com/10.1007/978-3-319-59379-1%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/B978-0-12-420070-8.00002-7%0Ahttp://dx.doi.org/10.1016/j.ab.2015.03.024%0Ahttps://doi.org/10.1080/07352689.2018.1441103%0Ahttp://www.chile.bmw-motorrad.cl/sync/showroom/lam/es/>.

inventarisasi terhadap bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan permasalahan penelitian ini secara kritis, analitis, logis, dan sistematis.

