PROBLEMATIK PELAKSANAAN HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM PEROMBAKAN KABINET INDONESIA BERSATU II

TESIS

Oleh :

YUSRON MUNAWIR

Nomor Mhs : 09912485
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCA SARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2013

PROBLEMATIK PELAKSANAAN HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM PEROMBAKAN KABINET INDONESIA BERSATU II

TESIS

Oleh :

YUSRON MUNAWIR

NIM : 09912485
BKU : HTN/HAN
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji
pada tanggal 16 November 2013 dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji

Ketua

Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. Tanggal 30-12-2013

Anggota

Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. Tanggal 30-12-13

Anggota

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Tanggal 31-12-2013

Mengetahui
Ketua Program

Dr. Hj. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum. Tanggal 31-12-2013

ii

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan.

(Al Qur'an Surah Al-Insyirah [94]: 6)

Tesis ini saya persembahkan dengan tulus, ikhlas, dan hati yang suci kepada:

- Ibuku Hj. Siti Marjam dan Almarhum H. Nur Cholis Mas'udan.
- Keluarga Besar Al-Wahidi di Lasem-Rembang yang selalu mendoakan dan mendukung yang terbaik buat penulis.
- Para Guru dan Dosen Universitas Islam Indonesia yang telah mengajar, mendidik dan membimbing penulis.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis dengan Judul:

PROBLEMATIK PELAKSANAAN HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM PEROMBAKAN KABINET INDONESIA BERSATU II

Benar-benar karya dari penulis, kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan sebagaimana etika akademis yang berlaku. Jika terbukti bahwa karya ini bukan karya penulis sendiri, maka penulis siap untuk menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Yogyakarta, 7 November 2013.

YUSRON MUNAWIR

KATA PENGANTAR

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Puji syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT atas rahmat dan anugerahNya sehingga penulis dapat menyelesaikan karya sederhana ini. Shalawat serta salam tak lupa penulis haturkan kepada Nabi Muhammad SAW dan keluarganya. Amiin.

Sebagaimana layaknya manusia biasa lainnya, penulis sadar benar bahwa karya ilmiah ini masih perlu adanya penyempurnaan, karena itulah memberi semangat kepada penulis untuk terus mengkaji dan mendalami perkembangan selanjutnya.

Besar harapan dari penulis, semoga karya ilmiah ini dengan judul "Problematik Pelaksanaan Hak Prerogatif Presiden dalam Perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II" dapat memberikan manfaat serta menjadi kontribusi positif terhadap proses pendalaman kajian ilmu hukum khususnya hukum tata negara, serta dapat diterima oleh semua pihak baik akademisi, mahasiswa maupun masyarakat luas.

Penulisan karya ilmiah ini tidak lepas dari bantuan dan dukungan banyak pihak. Untuk itu penulis mengucapkan rasa terima kasih atas dukungannya sehingga karya ilmiah ini dapat terselesaikan. Penulis hendak menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

3. Ibu Dr. Ni'matul Huda S.H., M.Hum. selaku Ketua Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Beliau juga dosen pengajar sekaligus penguji karya ilmiah ini.
4. Bapak Dr. Saifudin, S.H., M.Hum. dan Ibu Sri Hastuti Puspitasari, S.H., M.H. selaku dosen pengajar sekaligus pembimbing I dan II bagi penulis, yang telah meluangkan waktu dan pikirannya untuk membimbing penulis dalam menyelesaikan karya ilmiah ini.
5. Dosen pengajar Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia: Prof. Dr. Moh. Mahfud MD, S.H., S.U., Prof. Dr. Bagir Manan, S.H., Prof. Jawahir Thontowi, S.H., Ph.D., M.CL., Prof. Dr. Saldi Isra, S.H., MPA., Prof. Dr. B. Arief Sidharta, S.H., Prof. Erman Rajagukguk. S.H., LL.M., Ph.D., Dr. S.F. Marbun, S.H., M.Hum., H.E. Zainal Abidin, S.H., M.S., MPA., Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D. Dr. Suparman Marzuki, S.H., M.Si., Dr. Mustaqiem, S.H., M.Hum., Dr. Drs. Rohidin, M.Ag., Dr. Drs. Muntoha, S.H., M.Ag., Dr. M. Syamsudin, S.H., M.Hum., Dr. Ridwan, S.H., M.Hum., Dr. Salman Luthan, S.H., M.H., Dr. Mudzakir, S.H., M.H., yang terlibat selama proses perkuliahan telah memberikan pengetahuan dan pengalaman beliau bagi penulis dalam mendalami ilmu hukum.
6. Spesial untuk Ibuku tersayang Hj. Siti Marjam terima kasih atas kasih sayang beliau selama ini yang diberikan untuk penulis, dukungan serta doa-doa yang tiada hentinya terucap dalam setiap lantunan doa ibu untuk penulis. Sebuah harapan besar ibu dan mendiang Almarhum Bapak H. Nur

Cholis Mas'udan atas selesainya karya tesis ini, semoga kalian bangga dengan perjuangan putramu.

7. Saudara-saudaraku, Ma'shum Ahadi S.Fil., Arif Dimyathi S.Ag., Muthmainnah S.H.I., Abdul Aziz Ma'muri Amd., dan Iffa Luthfiyah, terima kasih atas perhatian serta dukungan moril maupun materiil yang telah kalian berikan untukku.

Harapan penyusun semoga Allah SWT memberikan pahala yang setimpal kepada semua pihak yang telah mendukung dan membantu dalam menyelesaikan tesis ini teriring do'a *Jazakumullah Khairal Jaza'*.

Yogyakarta, 16 November 2013

Yusron Munawir

ABSTRAK

Mencermati hasil perombakan Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II, masih menunjukkan dominasi menteri dari kalangan politisi. Kabinet koalisi yang hadir justru melemahkan presiden dalam menjalankan fungsi dan perannya sebagai kepala negara dan pemerintahan. Kompleksitas perombakan kabinet terkait penggunaan hak prerogatif presiden dalam pengangkatan menteri. Untuk itu, penelitian ini membahas bagaimana kompleksitas persoalan tersebut dan berupaya menemukan formula yang dapat menghadirkan kabinet yang ideal ke depannya. Dengan berusaha menjawab tiga identifikasi masalah: *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? Melalui pendekatan yuridis politis dengan spesifikasi penelitian yang bersifat deskriptif analitis, penelitian ini berusaha menyajikan analisis terhadap identifikasi masalah berdasarkan data primer maupun sekunder berupa bahan hukum primer, sekunder dan tertier kemudian dianalisis secara kualitatif deskriptif. Dari hasil penelitian diperoleh kesimpulan: *pertama,* hak prerogatif diartikan sebagai hak istimewa presiden yang diatur dalam perundang-undangan yang pelaksanaannya tanpa melibatkan persetujuan lembaga negara lain. Dalam sistem presidensial, hak prerogatif presiden idealnya tanpa ada intervensi lembaga negara lain, serta adanya fungsi pengawasan. *Kedua*, praktik perombakan KIB II masih mengedepankan kepentingan parpol, sehingga kabinet terbentuk dalam wadah kabinet koalisi. Hal ini dikarenakan hak prerogatif tersebut terintervensi oleh parpol. *Ketiga*, pembentukan kabinet yang ideal perlu adanya perbaikan perundang-undangan yang mengatur pembentukan kabinet dan sistem kepartaian Indonesia. Penyempurnaan UU Kementerian Negara, pengaturan Lembaga Kepresidenan, mekanisme seleksi menteri dan fungsi kontrol kabinet. Demikian pula, penyederhanaan partai dan format koalisi yang ideal.

Kata Kunci: Hak Prerogatif Presiden, Perombakan, Kabinet Indonesia Bersatu II.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) pada tanggal 18 Oktober 2011 mengumumkan perombakan (*reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II. Sedikitnya sebelas menteri yang dirombak dalam jajaran kementerian, baik diganti atau hanya bergeser posisi. Presiden SBY juga mengangkat setidaknya 12 (dua belas) wakil menteri baru sebagai tambahan dari beberapa wakil menteri yang sudah ada sebelumnya. Lalu, ada penambahan fungsi pada dua kementerian sehingga nama lembaganya pun berubah. Kedua kementerian tersebut adalah Kementerian Pendidikan Nasional yang kini menjadi Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, lalu Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata berubah menjadi Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif. Bersamaan perombakan tersebut, Presiden juga mengganti Kepala Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) yang setingkat dengan menteri yaitu penggantian Kepala Badan Intelejen Negara.[1] Para menteri dan pejabat baru tersebut dilantik pada 19 Oktober 2011.

Sejumlah menteri yang mengalami perombakan KIB II pada tanggal 19 Oktober 2011, di antaranya menteri hukum dan hak asasi manusia, menteri energi dan sumber daya mineral, menteri perdagangan, menteri perhubungan, menteri kelautan dan perikanan, menteri pariwisata dan ekonomi kreatif, menteri riset dan teknologi, menteri lingkungan hidup, menteri pendayagunaan aparatur negara dan

[1] Kepala Badan Intelejen Negara setingkat dengan menteri berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2012, begitu juga masalah tunjangan nilai dan kelas jabatan di lingkungan Lembaga Pemerintah Non-Kementerian diatur dalam lampiran Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 63 Tahun 2011.

reformasi birokrasi, menteri badan usaha milik negara dan menteri perumahan rakyat. Jajaran wakil menteri yang mengalami perombakan, yaitu wakil menteri luar negeri, wakil menteri hukum dan hak asasi manusia, wakil menteri keuangan, wakil menteri energi dan sumber daya mineral, wakil menteri perindustrian, wakil menteri perdagangan, wakil menteri pertanian, wakil menteri kesehatan, wakil menteri pendidikan dan kebudayaan, wakil menteri agama, wakil menteri pariwisata dan ekonomi kreatif, wakil menteri badan usaha milik negara.

Hasil perombakan (*reshuffle*) KIB II, dinilai masih jauh dari harapan masyarakat yang sejatinya mengimpikan terbentuknya *zaken* kabinet (kabinet profesional) dalam perombakan KIB II. Pasalnya, masih banyak menteri terpilih yang diragukan kapabilitasya. Kapabilitas menteri hasil *reshuffle* KIB II juga masih dipertanyakan, sebagai contoh Andi Malarangeng yang menduduki jabatan Menteri Pemuda dan Olahraga. Beliau tidak punya *track record* di dunia olahraga dan kepemudaan sama sekali, ditambah adanya dugaan korupsi di dalam kementeriannya. Mestinya pada kesempatan *reshuffle* KIB II menteri tersebut diganti, tapi justru masih dipertahankan SBY. Ujungnya beliau mengundurkan diri karena sudah resmi ditetapkan tersangka kasus korupsi oleh Komisi Pemberantasan Korupsi.[2] Selain itu, masih ada beberapa menteri yang bisa dikatakan salah penempatan posisi atau tidak layak menduduki pos kementerian yang dijabatnya. Padahal, saat itu rakyat sangat menginginkan profesionalitas

[2] Andi Mallarangeng menyatakan mengundurkan diri dari jabatan Menteri Pemuda dan Olahraga dan jabatan di Partai Demokrat setelah KPK menetapkannya sebagai tersangka dalam kasus korupsi. Penetapan tersangka Andi Alfian Mallarangeng berdasarkan Surat Perintah Penyidikan Nomor Sprindik-46/01/12/2012 tertanggal 3 Desember 2012.

kinerja para menteri untuk dapat melakukan peningkatan kinerja kabinet di segala bidang kementerian.

Penunjukan menteri pada *reshuffle* KIB II masih sarat dengan kepentingan partai politik. Beberapa menteri terpilih merupakan tokoh-tokoh partai yang diusulkan oleh partai politik yang bersangkutan tidak diganti atau hanya bergeser posisi kementerian. Terlepas dari integritas masing-masing menteri, Presiden seakan memaksakan penempatan tersebut sekedar memenuhi kuota jatah partai politik koalisi. Alternatifnya, Presiden SBY menunjuk beberapa wakil menteri untuk menambal kinerja menteri dari kalangan partai politik yang kinerjanya dinilai kurang baik atau kurang mampu. Model *reshuffle* KIB II kemarin bukanlah demi kepentingan Presiden SBY sepihak, tapi juga karena kepentingan partai-partai politik koalisinya. Tampak kekhawatiran Presiden terhadap Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) terkait masalah angket dan *impeachment*. Akibatnya, Presiden SBY tak berkutik di hadapan partai politik koalisinya. Presiden yang memperoleh mandat langsung dari rakyat, mestinya harus bertanggung jawab kepada rakyat bukan malah kepada partai politik.

Pemerintahan yang baik tidak bisa terlepas dari sisi tanggung jawab lembaga eksekutif yang menjalankan roda pemerintahan. Menurut Lembaga Survei Indonesia (LSI), terdapat 78,3% responden yang menginginkan menteri diambil dari kalangan profesional. Hanya 4,1% responden yang ingin agar menteri berasal dari partai politik. Mereka yang memiliki preferensi menteri dari kalangan

profesional, umumnya ialah warga yang berdomisili di perkotaan dan kalangan berpendidikan menengah ke atas.[3]

Mengenai pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara, saat ini presiden tidak dapat melakukannya dengan serta merta, karena semua itu sudah diatur dalam Undang-Undang.[4] Pertimbangan utama dalam perombakan seharusnya berdasar pada hasil evaluasi kinerja dan integritas.[5] Presiden SBY yang telah membentuk UKP4 dengan tugas khusus mengevaluasi kinerja masing-masing menteri tiap tiga bulan. Menurut Kuntoro Mangkusubroto, hasil evaluasi Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) rata-rata menteri mendapatkan rapor merah atau gagal mencapai target yang ditetapkan bersama Presiden SBY.[6] Seharusnya, Presiden SBY bersikap transparan kepada masyarakat mengenai rapor merah para menteri yang tersandung dengan kasus hukum ataupun kasus korupsi begitu juga dengan menteri yang hasil kinerjanya buruk, biarlah nanti rakyat dan kalangan parpol yang akan menilai sehingga tidak muncul sejumlah pertanyaan dari berbagai kalangan masyarakat.

Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri oleh Presiden, didasarkan pada Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 setelah Perubahan. Pelaksanaan kekuasaan tersebut dalam praktik kenegaraan selama ini diserahkan

---

[3] Survei LSI dengan tema "Kriteria Ideal Menteri dan Evaluasi atas Kinerja Pemerintahan SBY Menjelang Terbentuknya Kabinet Baru". Survei nasional yang dibiayai sendiri oleh LSI ini dilaksanakan pada tanggal 18-28 Juli 2009, dengan teknik *multistage random sampling*. Wawancara dilakukan secara tatap muka terhadap penduduk Indonesia yang mempunyai hak pilih.

[4] Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 setelah Perubahan.

[5] Dasar utama dari lima dasar pertimbangan Presiden SBY melakukan *reshuffle* KIB II saat mengumumkan *reshuffle* KIB II dalam jumpa pers di Istana Negara pada hari Selasa tanggal 18 Oktober 2011.

[6] http://www.sindonews.com/read/2011/09/29/435/508694/rata-rata-menteri-raport-merah-saatnya-zaken-kabinet, Akses tanggal 14 Februari 2012.

secara mutlak kepada presiden tanpa adanya keterlibatan lembaga negara yang lain. Pemberhentian menteri oleh presiden dapat dilakukan di tengah-tengah masa jabatannya tersebut. Seluruh tindakan itu dalam praktiknya dapat dilakukan secara tertutup tanpa perlu meminta nasihat, mendapatkan usulan dan pertanggungjawaban dari lembaga negara lain, karena ini merupakan adalah hak prerogatif presiden.[7]

Penunjukan menteri yang semestinya merupakan hak prerogatif sepenuhnya Presiden, pada kenyataannya rekruitmen menteri oleh Presiden SBY tidak bisa 100% menggunakan hak prerogatifnya karena adanya etika koalisi yang dijadikannya pertimbangan utama dalam melakukan *reshuffle* KIB II. Konsekuensinya, Presiden tidak bernyali untuk berani menempatkan menteri sepenuhnya dari kalangan profesional. Alhasil, *reshuffle* KIB II oleh Presiden SBY masih tidak memberikan ruang untuk terciptanya kabinet dari tenaga profesional.

Ditegaskan lagi, dalam pernyataannya Presiden SBY meski kabinet yang terbentuk belum sepenuhnya *zaken* kabinet (kabinet kerja) tetapi menteri yang terpilih bisa bertanggung jawab dan bersedia bekerja keras. "Jangan menteri menjadi beban pemerintah, dan jangan menjadi beban presiden," lanjut SBY. Untuk membentuk *zaken* kabinet seutuhnya Presiden SBY menyebut hal itu tidak mungkin dilakukan. Meski sudah mendengar permintaan publik agar Presiden bisa mengangkat siapa saja untuk menjadi menteri tanpa melihat asal partainya. "Dalam real politik tidak bisa begitu, ketika berkoalisi, di negara manapun ada

[7] Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Kencana, 2009)., hlm. 119.

etika koalisi, maka andaikata menteri itu dari partai politik harus diyakini memiliki integritas dan *track record* yang baik."[8]

Pernyataan tersebut memperlihatkan Presiden SBY lebih cenderung mengedepankan kepentingan partai politik koalisi agar selalu mendukung jalannya pemerintahan tanpa memperhatikan aspirasi rakyatnya. Presiden SBY terbelenggu oleh partai politik koalisi yang dibangunnya untuk mencari keseimbangan kursi kepresidenan supaya tidak goyah dengan melindungi menteri dari kalangan partai politik. Wajar saja, dalam setiap kepemimpinan kabinetnya selalu dilakukan perombakan (*reshuffle*) menteri karena kinerjanya kurang baik ditengah-tengah masa jabatannya.

Dalam realitas praktis perjalanan birokrasi pemerintahan di Indonesia, banyak sekali ditemukan perilaku birokrat yang tidak mencerminkan adanya fungsi pelayanan terhadap kepentingan publik. Hal ini tercakup dalam dua gambaran, *pertama*, karena di sepanjang sejarah politik Indonesia, para penguasa baik sipil maupun militer, selalu menjadikan birokrasi sebagai sasaran yang empuk bagi politisasi. Minimal melalui politisasi, sebuah birokrasi dapat digiring untuk dijadikan basis bagi partai sang penguasa di dalam pemilu yang akan datang. *Kedua*, politisasi birokrasi itu menjadi hambatan bagi tumbuhnya proses profesionalisme di dalam birokrasi. Tegasnya sejak dari tahun 1950 hingga dewasa ini profesionalisasi birokrasi belum pernah menjadi titik perhatian dari para politisi yang memimpin birokrasi. Biasanya para politisi beranggapan bahwa profesionalisasi hanya akan merugikan atau membatasi ruang gerak politisasi

[8] Salah satu alasan dari delapan alasan presiden SBY melakukan *reshuffle* KIB II setelah pertemuan presiden dengan para pimpinan partai politik koalisi dalam konferensi pers Presiden SBY di kediamannya Puri Cikeas, Bogor, Jawa Barat, hari Kamis tanggal 13 Oktober 2011.

yang akan dilancarkan di dalam birokrasi tersebut. Kedua faktor tersebut telah mengakibatkan birokrasi belum terjamah oleh profesionalitas setelah setengah abad ini.[9]

Harapan masyarakat tidak lain hanyalah sebuah peningkatan kinerja dalam pemerintahan. Namun, dengan hasil *reshuffle* KIB II oleh Presiden SBY dinilai sulit untuk memberikan perubahan yang lebih baik ke depannya. Potret kabinet hasil *reshuffle* belum bisa menumbuhkan profesionalisme dalam menata pemerintahan Indonesia. Terbukti dalam dua tahun terakhir ini kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah menurun drastis, terkait semakin maraknya korupsi yang justru dilakukan oleh beberapa oknum menteri dan pimpinan partai politik, hal inilah yang menjadi pemicu munculnya gejolak sosial di berbagai daerah.

Selama ini hak prerogatif Presiden bukan murni dilaksanakan untuk memenuhi tugas kewajiban konstitusional Presiden, tetapi sering dipergunakan imbal jasa politik, artinya diberikan sebagai hadiah kepada mereka yang secara politis berjasa kepada Presiden. Pada saat lain, hak prerogatif juga digunakan untuk menyingkirkan orang-orang yang baik tetapi tidak sejalan dengan kebijakan-kebijakan Presiden. Untuk contoh imbal jasa politik misalnya adalah pengangkatan seseorang menjadi menteri dalam kabinet karena telah memberikan dukungan kuat ketika pencalonan presiden, sedangkan contoh untuk penyingkiran

[9] M. Ismail, *Politisasi Birokrasi*, Cetakan Kedua, (Malang: Ash-Shiddiqy Press, 2009)., hlm. 50.

politik adalah diberhentikannya menteri yang menurut masyarakat cukup baik dan jujur.[10]

Dalam beberapa kekuasaan presiden yang dalam pelaksanaannya bersifat "prerogatif" masih menimbulkan beberapa persoalan. Mekanisme kekuasaan yang bersifat longgar, tumpang tindih dan multitafsir berpotensi pada penyalahgunaan kekuasaan oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Salah satunya, yaitu dalam pembentukan kabinet yang selama ini digunakan sebagai alat '*bargaining politik'* untuk memperoleh kekuasaan.

Model pembentukan dan perombakan KIB II yang dibentuk SBY tidak mencerminkan sistem pembentukan kabinet dalam sistem presidensial. Dalam praktiknya, mengarah pada politik bagi-bagi kekuasaan dan berpotensi rawan korupsi, sehingga harus dilakukan perubahan yang mendasar baik dalam sistem pembentukan ataupun perombakan kabinet. Dengan terciptanya sistem pembentukan kabinet yang lebih baik, diharapkan dapat menumbuhkan profesionalitas di bidang pemerintahan untuk melayani masyarakat, sebagai bentuk upaya mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan deskripsi uraian latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam kajian ini adalah:

1. Bagaimana tinjauan yuridis ketatanegaraan tentang hak prerogatif presiden dalam sistem pemerintahan presidensial?

[10] Moh. Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Gama Media atas kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, 1999)., hlm. 257.

2. Bagaimana implementasi hak prerogatif presiden dalam perombakan (*reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II?
3. Bagaimana sistem pembentukan kabinet yang ideal untuk Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui tinjauan yuridis ketatanegaraan tentang hak prerogatif presiden dalam sistem pemerintahan presidensial.
2. Untuk mengetahui implementasi hak prerogatif presiden dalam perombakan (*reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II.
3. Untuk mengetahui sistem pembentukan kabinet yang ideal untuk Indonesia.

D. Kerangka Pemikiran Teoritik

1. Teori Sistem Pemerintahan

Secara singkat Mahfud MD berpendapat bahwa cara bekerja dan berhubungan ketiga poros kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif dan yudikatif dapat disebut sebagai sistem pemerintahan negara. Sehingga yang dimaksud sistem pemerintahan negara adalah sistem hubungan dan tata kerja antara lembaga-lembaga negara.[11] Di dalam studi ilmu negara dan ilmu politik dikenal adanya tiga sistem pemerintahan negara, yaitu presidensial, parlementer dan

[11] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia,* (Jakarta: Rineka Cipta, 2000)., hlm. 74.

referendum.[12] Terdapat juga pandangan bahwa sistem referendum termasuk ke dalam sistem campuran.[13]

a. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan Presidensial bertujuan untuk menjamin stabilitas pemerintahan dan membentuk sistem pemerintahan yang kuat. Namun, menurut Jimly Asshiddiqie sistem ini juga mempunyai kelemahan yaitu cenderung menempatkan eksekutif sebagai bagian kekuasaan yang sangat berpengaruh karena kekuasaannya besar. Untuk itu, diperlukan pengaturan konstitusional untuk mengurangi dampak negatif atau kelemahan yang dibawa sejak lahir oleh sistem presidensial tersebut.[14]

Ciri-ciri yang terdapat dalam sistem presidensial menurut Mahfud MD sebagai berikut:[15]

1) Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif);
2) Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR);
3) Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden;
4) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Sementara itu, menurut Bagir Manan, dalam sistem pemerintahan presidensial hanya mengenal satu macam eksekutif. Fungsi kepala pemerintahan (*chief executive*) dan kepala negara (*head of state*) ada pada satu tangan dan tunggal (*single executive*). Pemegang kekuasaan eksekutif tunggal dalam sistem

---

[12] Moh. Mahfud MD, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Liberty, 1993)., hlm. 74.

[13] Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*, Cetakan Pertama, (Jakarta: UI Press, 1996)., hlm. 93.

[14] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia*, Cetakan Ketiga, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Makamah Konstitusi RI, 2006)., hlm. 75.

[15] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur… op. cit.*, hlm. 74.

pemerintahan presidensial tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat tetapi langsung kepada rakyat pemilih karena dipilih langsung atau dipilih melalui badan pemilih. Sistem pemerintahan presidensial dapat dikatakan sebagai subsistem pemerintahan republik, karena hanya dijalankan dalam negara yang berbentuk republik (sesuai dengan sebutannya sebagai sistem pemerintahan presidensial atau sistem pemerintahan kepresidenan).[16]

b. Sistem Pemerintahan Parlementer

Secara umum, sistem parlementer memiliki ciri-ciri sebagai berikut:[17]

1) Kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa).
2) Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri.
3) Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen, dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi.
4) Kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari parlemen, karena itu dia bergantung pada parlemen.

Menurut Bagir Manan, sistem parlementer dapat dijalankan baik pada negara republik ataupun kerajaan. Singapura, India, Pakistan, Bangladesh, dan Israel adalah beberapa di antara negara republik yang menjalankan sistem parlementer.[18] Sedangkan Malaysia, Jepang, Belanda, Inggris, Belgia dan Swedia

[16] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003)., hlm. 15-16.

[17] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur … op. cit.*, hlm. 74.

[18] Jumlah tersebut bertambah dengan berdirinya negara Timor Lorosae, bekas Provinso ke-27 Republik Indonesia dengan nama Timor Timur, yang menyatakan kemerdekaannya pada tahun 1999. Negara ini berbentuk republik tetapi menerapkan sistem parlementer. Itu terlihat

adalah contoh kerajaan dengan sistem pemerintahan parlementer. Selain itu, ada pula pemerintahan parlementer yang tidak secara resmi berbentuk republik atau kerajaan, seperti Australia, Kanada, New Zealand. Ketiga negara ini merupakan bagian dari sistem *commonwealth* dengan Inggris sebagai negara induk.[19]

c. Sistem Campuran (Kuasi)

Sebuah sistem yang menggabungkan beberapa unsur dari kedua sistem, sistem parlementer dan sistem presidensial, sehingga disebut dengan sistem campuran/kuasi atau kadang-kadang disebut dengan *Hybrid System*. Dipandang dari segi sistem presidensial, ada juga yang menyebutnya dengan kuasi presidensial, atau dari segi-segi sistem kabinet (parlementer) disebut pula dengan kuasi parlementer.[20] Beberapa negara yang menganut sistem campuran yakni Perancis, India, Maroko, Aljazair, dan Uganda. Kelima negara tersebut dianggap berhasil menggabungkan beberapa unsur dari kedua sistem parlementer dan presidensial.[21] Dalam sistem ini, ditentukan bahwa Presiden mengangkat para Menteri dan termasuk Perdana Menteri, seperti yang dikenal dalam sistem presidensial, tetapi pada saat yang sama, Perdana Menteri juga diharuskan mendapatkan kepercayaan dari parlemen seperti dalam sistem kabinet (parlementer). Model sistem campuran yang dianut di tiap negara berbeda-beda, ketentuan yang diatur dalam konstitusi pun juga berbeda.

---

dengan adanya jabatan Presiden dan Perdana Menteri. Presiden pertama Lorosae, Xanana Gusmao. Sementara perdana menteri pertama adalah Mari Alkatiri yang kemudian dilengserkan pada tahun 2006 karena diduga mempersenjatai masyarakat sipil untuk melakukan kerusuhan di negara tersebut. Jabatan ini kemudian dipegang Ramos Horta yang sebelumnya menjabat sebagai Menteri Luar Negeri.

[19] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan …, op. cit.,* hlm. 16.

[20] Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran ... op. cit.,* hlm. 89.

[21] Ivo D. Duchacek dalam *Ibid.,* hlm. 89.

Terdapat pula, sistem pemerintahan yang tidak mengenal jabatan Presiden dan ataupun Perdana Menteri, yakni di Swiss yang dikenal dengan Dewan Federal yang terdiri atas tujuh orang untuk memimpin tujuh urusan pemerintahan.[22] Dalam sistem ini, tugas pembuatan UU berada langsung di bawah pengawasan rakyat yang memegang hak pilih melalui mekanisme referendum.[23]

2. Lembaga Kepresidenan

Lembaga kepresidenan diartikan sebagai institusi atau organisasi jabatan yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 berisi dua jabatan, yaitu Presiden dan Wakil Presiden.[24] Menurut Bagir Manan, dalam sistem presidensial, tidak ada presiden sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Presiden Amerika Serikat adalah Presiden tanpa perbedaan antara kepala negara dan kepala pemerintahan. Sebenarnya pengertian tersebut muncul dari analisis keilmuwan dan hanya tampak pada sistem parlementer.[25] Hal senada juga dikemukakan Jimly Asshiddiqie, bahwa sistem pemerintahan presidensial, Presiden dan Wakil Presiden merupakan satu institusi penyelenggara kekuasaan eksekutif negara yang tertinggi dibawah Undang-Undang Dasar. Dalam sistem ini menurutnya tidak dikenal dan tidak perlu dibedakan adanya penyebutan kepala negara dan kepala pemerintahan. Keduanya adalah presiden dan wakil presiden yang mempunyai kekuasaan dan tanggung jawab menjalankan pemerintahan negara.[26]

---

[22] *Ibid.*, hlm. 92.
[23] *Ibid.*, hlm. 93.
[24] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII, 2004)., hlm. 59.
[25] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan …, op. cit.*, hlm. 44.
[26] Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Konstitusionalisme… op. cit.*, hlm. 75.

Secara politik, pada hakikatnya Presiden dan Wakil Presiden itu adalah satu institusi yang tidak terpisahkan. Lazimnya Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu paket pemilihan, salah satu dari keduanya tidak dapat dijatuhkan atau diberhentikan karena alasan politik. Sebab jika karena alasan politik, maka kedua-duanya haruslah berhenti secara bersama-sama. Namun, jika ada alasan yang bersifat hukum (pidana), maka sesuai dengan prinsip yang berlaku dalam hukum, pertanggungjawaban pidana pada pokoknya bersifat individual.[27] Siapa saja di antara keduanya yang bersalah, maka atas dasar itu ia dapat diberhentikan sesuai prosedur yang ditentukan dalam konstitusi. Jika Presiden berhenti atau diberhentikan, maka otomatis Wakil Presiden tidak ikut bersalah atau ikut diberhentikan, sehingga ia dapat tampil mengambil alih kursi kepresidenan. Demikian juga jika Presiden berhenti karena meninggal dunia, dengan sendirinya Wakil Presiden tampil sebagai penggantinya.[28]

Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Undang-Undang Dasar 1945 berturut-turut dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2), Pasal 6A ayat (1), Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9 ayat (1) dan (2). Pasal 4 ayat (1) berbunyi, "*Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar"*. Kemudian di dalam Pasal 4 ayat (2) dinyatakan "*Dalam melakukan kewajibannya Presiden dibantu oleh satu orang Wakil Presiden"*. Pasal 6A ayat (1) berbunyi, "*Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.*" Pasal 7 dinyatakan, "*Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan*

[27] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan …op. cit.*, hlm. 63-64.

[28] Pasal 8 ayat (1) UUD 1945 setelah Perubahan, "Jika Presiden mangkat, berhenti, diberhent ikan, atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digant ikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya."

selama lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan."

Dalam terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 8, menurut Pasal 8 ayat (1) berbunyi,"*Jika presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya, ia digantikan oleh Wakil Presiden sampai habis masa jabatannya."* Demikian pula jika terjadi kekosongan Wakil Presiden diatur dalam pasal 8 ayat (2), "*Dalam hal terjadi kekosongan Wakil Presiden, selambat-lambatnya dalam waktu enam puluh hari, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Wakil Presiden dari dua calon yang diusulkan oleh Presiden.* Adapun terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara jelas diatur dalam Pasal 8 ayat (3) yang berbunyi, "*Jika Presiden dan Wakil Presiden mangkat, berhenti, diberhentikan atau tidak dapat melakukan kewajibannya dalam masa jabatannya secara bersamaan, pelaksana tugas kepresidenan adalah Menteri Luar Negeri, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Pertahanan secara bersama-sama. Selambat-lambatnya tigapuluh hari setelah itu, Majelis Permusyawaratan Rakyat menyelenggarakan sidang untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden dari dua pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden meraih suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum sebelumnya, sampai akhir masa jabatannya."*

Setelah dilakukan perubahan ketiga UUD 1945 melalui Sidang Tahunan MPR 2001, persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden semakin nampak jelas diatur di dalam Pasal 6 UUD 1945, yang berbunyi sebagai berikut:[29]

(1) Calon Presiden dan calon Wakil Presiden harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain karena kehendaknya sendiri, tidak pernah mengkhianati negara serta mampu secara rohani dan jasmani untuk melaksanakan tugas dan kewajiban sebagai Presiden dan Wakil Presiden.

(2) Syarat-syarat untuk menjadi Presiden dan Wakil Presiden diatur lebih lanjut dengan Undang-Undang.

Kemudian di dalam Pasal 6A UUD 1945 diatur mengenai mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden sebagai berikut:

(1) Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.

(2) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.[30]

(3) Pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden yang mendapatkan suara lebih dari lima puluh persen dari jumlah suara dalam pemilihan umum dengan sedikitnya dua puluh persen suara di setiap provinsi yang tersebar

[29] Lebih lanjut tentang syarat calon Presiden dan Wakil Presiden lihat dalam Pasal 5 UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

[30] Ketentuan lebih lanjut lihat dalam Pasal 8 UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

di lebih dari setengah jumah provinsi di Indonesia, dilantik menjadi Presiden dan Wakil Presiden.

(4) Dalam hal tidak ada pasangan calon Presiden dan Wakil Presiden terpilih dua pasangan calon yang memperoleh suara terbanyak pertama dan kedua dalam pemilihan umum dipilih oleh rakyat secara langsung dan pasangan yang memperoleh suara rakyat terbanyak dilantik sebagai Presiden dan Wakil Presiden

(5) Tata cara pelaksanaan pemilihan Presiden dan Wakil Presiden lebih lanjut diatur dalam undang-undang.

Kekuasaan Presiden mengalami pengurangan yang cukup signifikan, bahkan banyak kalangan menilai telah terjadi pergeseran kekuasaan ke arah penguatan lembaga parlemen (*legislatif heavy*), khususnya pada hasil perubahan pertama dan kedua UUD 1945. Pengurangan dan pembatasan terhadap kekuasaan Presiden tampak pada Pasal 5 dan 7 UUD 1945. Presiden tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang-undang, telah berubah menjadi "*Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat*". Kemudian di Pasal 7, juga sudah dibatasi masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden hanya lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama, *hanya untuk satu kali masa jabatan.*

Sebagai perimbangan dalam kekuasaan Presiden di dalam Pasal 13, 14, 15 dan 16 UUD 1945. Ketentuan di dalam pasal-pasal tersebut tidak lagi menjadi kewenangan mutlak Presiden. Pengangkatan duta atau pun menerima penempatan duta negara lain, dan juga dalam memberikan amnesti dan abolisi, Presiden

memperhatikan pertimbangan DPR.[31] Khusus pemberian grasi dan rehabilitasi Presiden memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.[32]

Dalam hal pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan, Presiden juga harus membuat undang-undangnya terlebih dahulu bersama-sama DPR. Undang-undang itulah yang nantinya akan memerinci mengenai klasifikasi dari gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya, persyaratan-persyaratan apa saja yang harus dipenuhi sehingga seseorang berhak memperoleh gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya, serta tata cara pemberian gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya, sehingga kriterianya jelas.[33]

Kaitannya pertanggungjawaban Presiden dalam ketatanegaraan Indonesia setelah dilakukan perubahan ketiga UUD 1945 yang merubah mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang sebelumnya dilakukan oleh MPR, sekarang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat, sehingga Presiden tidak lagi perlu menyampaikan pertanggungjawaban kepada MPR. Hal ini merupakan konsekuensi logis pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat.

3. Hak Prerogatif

Penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan UUD 1945 dianut sistem Presidensial di mana Presiden memegang kekuasaan sebagai Kepala Pemerintahan dan juga sebagai Kepala Negara, hal ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 sebelum perubahan bahwa Presiden Republik

[31] Pasal 13 ayat (2) UUD 1945 setelah Perubahan dan Pasal 14 ayat (2) UUD 1945 setelah Perubahan.
[32] Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 setelah Perubahan.
[33] Pasal 15 UUD 1945 setelah Perubahan.

Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan dan menurut ketentuan Pasal 17 ayat (1), (2) dan ayat (3) UUD 1945 sebelum perubahan, menentukan bahwa Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara; menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden; menteri-menteri itu memimpin kementerian.

Pada periode reformasi, kekuasaan Presiden sebagai pemegang kekuasaan eksekutif sudah mulai berkurang, yaitu sehubungan dengan telah dirubahnya UUD 1945 yang berkaitan dengan kekuasaan membentuk undang-undang yang sebelum perubahan UUD 1945 dalam Pasal 5 ayat (1) ditentukan bahwa "Presiden memegang kekuasaan membentuk undang-undang dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat", dirubah menjadi Pasal 5 ayat (1) setelah perubahan menentukan bahwa "Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat". Dan Pasal 20 ayat (1) UUD 1945 setelah perubahan memberikan kewenangan kepada DPR untuk membentuk undang-undang, yaitu bahwa "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang", jadi pada periode ini kekuasaan membentuk undang-undang sudah bergeser dari semula berada pada Presiden dan setelah perubahan UUD 1945 maka kekuasaan membentuk undang-undang itu berada pada DPR.

Dalam bidang yudikatif, sebagai kepala negara berhak mengeluarkan grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi.[34] Sebagai fungsi jabatan yang "terbebas dari kesalahan" maka terhadap penggunaan hak atas pemberian grasi, amnesti, abolisi,

[34] Pasal 15 UUD 1945 setelah Perubahan.

dan rehabilitasi, diatur di dalam ketentuan negara yang khusus ditujukan untuk hal tersebut (yang dimaksud adalah Undang-Undang Dasar).[35]

Di bidang politik, hak prerogatif kepala negara adalah dengan mengatasnamakan negara dapat mengeluarkan Dekrit atau Maklumat. Negara dalam keadaan darurat menyiratkan satu hal bahwa negara atau wilayah tertentu harus ditangani secara khusus (darurat). Penduduk negara dalam wilayah yang sudah dinyatakan dalam keadaan darurat harus tunduk pada hukum militer (misal, tembak ditempat bagi perusuh atau penjarah, dan lain-lain). Prosedur yang biasa berlaku adalah segera setelah kepala negara menyatakan negara dalam keadaan darurat, kepala negara menyampaikan keputusannya tersebut di lembaga perwakilan rakyat atau parlemen untuk memperoleh kekuatan legitimasi. Keadaan darurat hanya mempunyai satu pengertian tunggal yakni darurat militer (istilah-istilah kenegaraan yang dikenal umum dalam dunia internasional tidak mengenal istilah "darurat sipil" atau "tanggap darurat"). Hukum dan tata cara sipil untuk sementara (masa darurat) diganti oleh hukum dan tata cara militer yang bersifat *topdown*, dibawah koordinasi militer. Untuk suatu waktu yang sangat terbatas militer berada di domain sipil mengganti sementara fungsi sipil.[36]

Adanya pengertian hak prerogatif sebagai hak yang dimiliki oleh seorang kepala pemerintahan atau kepala negara tanpa ada intervensi dari pihak manapun dalam menggunakan hak tersebut. Karenanya, hak prerogatif itu dikatakan sebagai hak *privilege* atau hak istimewa seorang kepala negara dalam menjalankan tugas

---

[35] Hendarmin Ranadireksa, *Visi Bernegara: Arsitektur Konstitusi Demokratik*, (Bandung: Fokus Media, 2007)., hlm. 198.

[36] Oksep Adhayanto, "Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945,"Jurnal Fisip Umrah Volume 2, Nomor 2, (2011)., hlm. 160.

kenegaraannya. Jika hak tersebut istimewa sudah barang tentulah si pengguna hak bebas untuk berbuat atas hak yang dimilikinya tersebut, karena memang demikianlah sesungguhnya konsep hak tersebut. Hanya saja penggunaan hak tersebut harus tetap senantiasa dibatasi dengan aturan-aturan yang berlaku. Sehingga jika si pengguna hak tersebut ingin menggunakan haknya sebagaimana mestinya penggunaan hak dapat digunakan tanpa harus ada intervensi dari pihak mana pun dari konsekuensi atas penggunaan hak tersebut. Akan tetapi, jika sebaliknya yang terjadi, apabila penggunaan hak yang sifatnya istimewa tersebut dalam penggunaannya harus mendapat persetujuan dari pihak lain, maka hak itu tidak dapat dikategorikan sebagai suatu hak yang istimewa. Sifat istimewa akan hilang dengan serta merta ketika bagi si pengguna hak istimewa tersebut dalam menggunakan haknya harus mendapat intervensi dari pihak yang lain. Kekhususan tersebut akan hilang, oleh karenanya ia tidak dapat lagi di katakan sebagai suatu hak yang istimewa.[37]

Menurut Mahfud MD, ada atau tidaknya hak prerogatif dalam konstitusi tidak menjadi masalah, tergantung bagaimana memaknai hak prerogatif itu. Sebab hak prerogatif itu ada jika Presiden berhak melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan orang atau lembaga lain.[38] Selain itu, ada juga penegasan yang dikatakan oleh Bagir Manan, bahwa salah satu karakter dari kekuasaan Prerogatif itu adalah tidak ada dalam hukum tertulis.[39] Memang secara eksplisit dalam kerangka UUD 1945 Presiden tidak memiliki hak prerogatif, terlebih setelah

[37] *Ibid*, hlm. 163.

[38] Pendapat Mahfud MD dalam Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia* , Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003)., hlm 121.

[39] Bagir Manan, "UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif," *Republika*, Sabtu, 27 Mei 2000, hlm. 8.

dilakukannya perubahan UUD 1945 yang memberikan batasan kewenangan lembaga kepresidenan. Sehingga pengaturan tentang hak prerogatif itu tidak akan kita jumpai di dalam perundang-undangan. Namun jika ditelaah lagi dapat diketahui bahwa Presiden memiliki hak prerogatif dalam praktiknya, hanya tergantung dari pemaknaan kita semua.

E. Definisi Operasional

1. Hak Prerogatif Presiden

Yang dimaksud “hak prerogatif presiden” dalam penelitian ini yakni hak yang dimiliki oleh seorang kepala pemerintahan atau kepala negara dalam pelaksanaannya tanpa melibatkan persetujuan dari pihak manapun dalam menggunakan hak tersebut. Meskipun hak tersebut dicantumkan dan diatur dalam konstitusi, hal ini merupakan penegasan bahwa dipandang perlu dicantumkannya sebagai wujud eksistensi hak istimewa tersebut yang sudah diatur dalam konstitusi.

2. Kabinet

Istilah “kabinet” dalam penelitian ini, yakni perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan, dimana Presiden/Perdana Menteri sebagai pimpinan kabinet. Dalam praktik penggunaan istilahnya sebagai obyek penelitian yaitu menteri-menteri yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

3. Kabinet Indonesia Bersatu II

Kabinet Indonesia Bersatu II merupakan kabinet pemerintahan Indonesia pimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wakil Presiden

Boediono. Susunan kabinet ini berasal dari usulan partai politik pengusul pasangan SBY-Boediono pada Pilpres 2009 yang mendapatkan kursi di DPR (Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, dan PKB) ditambah Partai Golkar yang bergabung setelahnya, tim sukses pasangan SBY-Boediono pada Pilpres 2009, serta hanya beberapa dari kalangan profesional.

4. Perombakan Kabinet

Pengertian "perombakan kabinet" dalam penelitian ini adalah penggantian menteri dan rotasi penempatan menteri dalam jajaran Kabinet Indonesia Bersatu II, termasuk juga perubahan nomenklatur kementerian. Frasa perombakan kabinet dalam praktik penggunannya juga sering diistilahkan dengan "*reshuffle* kabinet."

5. Kabinet Koalisi

Kabinet koalisi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kabinet yang susunan anggotanya didominasi oleh menteri dari keterwakilan partai politik koalisi. Meski secara yuridis menteri dari partai politik dalam Kabinet Indonesia Bersatu II sistem pertanggungjawaban menteri langsung kepada Presiden, tapi pada dasarnya menteri tersebut juga bertanggung jawab kepada partai politik.

F. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah:

1. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis dan politis, yaitu menganalisis permasalahan dalam penelitian ini dari

sudut pandang atau menurut ketentuan hukum yang berlaku dan dari sudut pandang atau aspek politik.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian adalah Hak Prerogatif Presiden dalam Perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II.

a. Data Penelitian atau Bahan Hukum

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data yang terdiri dari:

1) Bahan Hukum Primer, yang berupa aturan hukum seperti Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang, Peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan objek penelitian.
2) Bahan Hukum Sekunder, yang berupa bahan-bahan dari buku, jurnal, surat kabar, makalah dan lain-lain, yang berhubungan dengan objek penelitian.
3) Bahan Hukum Tersier, yang berupa kamus, ensiklopedia dan lain-lain.

b. Pengolahan dan Penyajian Data Penelitian

Pengolahan dan penyajian data penelitian dengan cara studi pustaka (*library research*), yaitu dilakukan dengan cara mengkaji, menganalisa, bahan-bahan dari sumber primer, sekunder maupun tersier.

c. Analisis

Data yang telah diperoleh dalam penyusunan tesis ini kemudian dianalisa dengan menggunakan metode:

1) Analisa Kualitatif, yaitu data-data yang diperoleh dari hasil penelitian kemudian dikelompokkan, yang kemudian dihubungkan

dengan masalah yang akan diteliti menurut kualitas kebenarannya, sehingga menjawab permasalahan yang ada.

2) Analisa Deskriptif, yaitu menggambarkan dan menjelaskan data-data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan, sehingga mampu menjawab rumusan masalah yang pada akhirnya dapat ditarik kesimpulan.

G. Sistematika Penulisan

Untuk mempermudah pembahasan tesis ini penulis menggunakan sistematika penulisan yang kesemuanya terdiri dari lima bab. Bab pertama, memuat pendahuluan yang meliputi latar belakang munculnya permasalahan yang menjadi objek penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran teoritik, definisi operasional, metode penelitian dan sistematika penulisan.

Bab kedua, menjelaskan tinjauan umum sistem pemerintahan negara republik Indonesia yang memuat beberapa sub-bab yaitu sistem pemerintahan Indonesia, hubungan eksekutif dan legislatif, lembaga kepresidenan dan kedudukan kementerian.

Bab ketiga, hak prerogatif Presiden dalam perombakan (*reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II yang juga memuat beberapa sub bab yaitu hak prerogatif Presiden dalam sistem ketatanegaraan republik Indonesia dan hak prerogatif Presiden dalam perombakan (*reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II.

Bab keempat, analisis yuridis hak prerogatif Presiden dalam perombakan (*reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II, yang menjelaskan tentang tinjauan yuridis ketatanegaraan terhadap hak prerogatif Presiden dalam sistem

pemerintahan presidensial, implementasi hak prerogatif presiden dalam perombakan (*reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II serta sistem pembentukan kabinet yang ideal.

Bab kelima, penutup meliputi kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN UMUM SISTEM PEMERINTAHAN NEGARA REPUBLIK INDONESIA

A. Sistem Pemerintahan Indonesia

1. Pengertian dan Macam Sistem Pemerintahan

Sistem pemerintahan merupakan gabungan dari dua istilah yaitu "sistem" dan "pemerintah." Menurut Carl J. Friedrich,[40] sistem adalah suatu keseluruhan terdiri dari beberapa bagian yang mempunyai hubungan fungsional baik antara bagian-bagian maupun hubungan fungsional terhadap keseluruhannya, sehingga hubungan itu menimbulkan suatu ketergantungan antara bagian-bagian yang akibatnya jika salah satu bagian tidak bekerja dengan baik akan mempengaruhi keseluruhannya itu. Adapun pemerintahan dalam arti luas adalah segala urusan yang dilakukan oleh negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan rakyatnya dan kepentingan negara sendiri. Karena itu, apabila berbicara tentang sistem pemerintahan pada dasarnya adalah membicarakan bagaimana pembagian kekuasaan serta hubungan antara lembaga-lembaga negara menjalankan kekuasaan-kekuasaan negara itu dalam rangka menyelenggarakan kepentingan rakyat.

a. Sistem Pemerintahan Presidensial

Sistem pemerintahan presidensial dapat dikatakan sebagai subsistem pemerintahan republik, karena hanya dijalankan dalam negara yang berbentuk republik (sesuai dengan sebutannya sebagai sistem pemerintahan presidensial atau

[40] Carl J. Friedrich dalam Moh. Kusnardi, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kelima, (Jakarta: Sinar Bakti, 1983)., hlm. 171.

sistem pemerintahan kepresidenan).[41] Ciri-ciri model sistem presidensial Amerika Serikat yang disebut sebagai pencerminan sistem pemerintahan presidensial murni, menurut Bagir Manan adalah sebagai berikut:[42]

1) Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal.
2) Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggung jawab, selain berbagai wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif dan biasanya melekat pada jabatan kepala negara (*head of state*).
3) Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan rakyat (*congress*), karena itu tidak dapat dikenai mosi tidak percaya oleh *congress*.
4) Presiden tidak dipilih dan diangkat oleh *congress.* Dalam praktiknya langsung dipilih oleh rakyat, walaupun secara formal dipilih oleh badan pemilih.
5) Presiden memangku jabatan empat tahun (*fixed*), dan hanya dapat dipilih untuk dua kali masa jabatan berturut-turut (8 tahun). Dalam hal mengganti jabatan presiden yang berhalangan tetap, jabatan tersebut paling lama 10 tahun berturut-turut.
6) Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatan melalui "*impeachment*" karena melakukan pengkhianatan, menerima suap, melakukan kejahatan berat dan pelanggaran lainnya.

Ciri-ciri yang terdapat dalam sistem presidensial menurut Mahfud MD sebagai berikut:[43]

---

[41] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003),, hlm. 14-16.

[42] *Ibid*, hlm. 48-49.

a) Kepala negara menjadi kepala pemerintahan (eksekutif);
b) Pemerintah tidak bertanggung jawab kepada parlemen (DPR);
c) Menteri-menteri diangkat dan bertanggung jawab kepada Presiden
d) Eksekutif dan legislatif sama-sama kuat.

Kelebihan sistem pemerintahan presidensial menurut Arend Lijphart adalah sebagai berikut:[44]

1) Akan terjadi stabilitas eksekutif yang didasarkan pada masa jabatan presiden. Stabilitas eksekutif ini berlawanan dengan instabilitas eksekutif yang biasanya melahirkan suatu sistem parlementer dari penggunaan kekuasaan legislatif untuk membentuk kabinet melalui mosi tidak percaya atau sebagai akibat dari hilangnya dukungan mayoritas terhadap kabinet di parlemen.
2) Pemilihan kepala pemerintahan oleh rakyat dapat dipandang lebih demokratis daripada pemilihan tak langsung baik formal maupun informal dalam sistem parlementer. Memang dalam demokrasi tidak menuntut pilihan semua pejabat pemerintah oleh rakyat secara langsung. Tetapi argumen bahwa kepala pemerintahan, yang merupakan pemegang jabatan paling penting dan berkuasa di dalam pemerintahan yang demokratis, harus dipilih secara langsung oleh rakyat mengandung validitas yang tinggi.

---

[43] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 2000)., hlm. 74.

[44] Menurut Arend Lijphart dalam Abdul Hadi Anshary, "Menuju Trias Politika dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Studi Konstitusional tentang Pemisahan Kekuasaan Negara," Tesis, Program Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2003., hlm. 122-123.

3) Dalam sistem presidensial telah terjadi pemisahan kekuasaan yang berarti pemerintahan yang dibatasi sehingga jaminan atas perlindungan kebebasan individu atas tirani pemerintah akan terminimalisasi.

Sementara itu, kelemahan dalam sistem presidensial menurut Arend Lijphart adalah sebagai berikut: [45]

1) Akan mudah terjadi kemandekan dalam hubungan eksekutif dan legislatif. Inilah yang merupakan konsekuensi pertama dari sistem presidensial. Kemandekan tersebut adalah masalah utama yang dialami oleh Amerika Serikat, yang kemudian menuntut reformasi kelembagaan secara mendasar. Menurut Scott Mainwaring, kebuntuan atau kemandekan antara eksekutif dan legislatif juga menjadi masalah besar dalam sistem presidensial yang dianut oleh banyak negara di Amerika Latin. Salah satu pemecahannya adalah tetap memisahkan kedua kekuasaan tersebut tetapi tidak menyeimbangkan keduanya; khususnya meningkatkan kekuasaan presiden, dengan membandingkan dan mengorbankan kekuasaan legislatif, untuk menjadikan presiden sebagai penggerak sistem pemerintahan yang lebih aktif dan efektif.[46]

[45] Mudahnya terjadi kemandekan dalam sistem eksekutif dan legislatif dalam sistem presidensial sebenarnya telah mendapat perhatian yang sangat besar dalam berbagai literatur dan telah menjadi dasar utama untuk mengecam presidensialisme. Kelemahan ini juga telah mengilhami sejumlah usaha untuk memecahkan atau sedikitnya menanggulanginya dari kelemahan sistem tersebut. Masalah kemandekan atau konfilk antara eksekutif dengan legislatif yang kemudian bisa berubah menjadi "jalan buntu" atau "kelumpuhan" adalah akibat dari ko-eksistensi dari dua badan independen yang diciptakan oleh pemerintah presidensial dan yang mungkin bertentangan. Bila kedua lembaga tersebut saling berbenturan atau terjadi konflik, maka tidak ada mekanisme institusional untuk memecahkannya, tidak seperti faktor mosi legislatif yang menjaga legislator dan eksekutif tetap sejalan dalam sistem parlementer. *Ibid.,* hlm. 15.

[46] *Ibid.,* hlm. 16.

2) Dalam sistem ini terjadi kekakuan temporal. Ini terlihat dari masa jabatan presiden yang pasti menguraikan periode-periode yang dibatasi secara kaku dan tidak berkelanjutan, sehingga tidak memberikan kesempatan untuk melakukan berbagai penyesuaian yang dikehendaki oleh keadaan. Menurut Bagehot, sistem ini tidak memiliki unsur elastis; segala sesuatu ditetapkan secara kaku, dan sikap revolusioner yang dibutuhkan oleh pemerintah sama sekali tidak ada. Masalah ini diperburuk lagi oleh ketentuan bagi wakil presiden yang menggantikan presiden secara otomatis jika presiden meninggal dunia atau tidak mampu lagi menjalankan tugasnya; pengganti otomatis ini dipilih sebelumnya sehingga bukan merupakan orang yang paling tepat dalam keadaan baru di mana suksesi itu berlangsung.[47]
3) Sistem presidensial dipandang mempunyai cacat bawaan karena sistem ini berjalan atas dasar aturan "pemenang menguasai semuanya." Sehingga, politik demokrasi akan menjadi sebuah permainan dengan semua potensi konfliknya. Dalam pemilihan presiden, hanya seorang calon dan satu partai yang bakal menang. Selain itu, konsentrasi kekuasaan di tangan presiden memberinya sedikit insentif untuk membentuk koalisi atau sistem pembagian kekuasaan lainnya atau untuk mengambil bagian dalam negosiasi dengan pihak oposisi yang mungkin diperlukan untuk menghadapi berbagai masalah yang dapat memecah belah. Terutama di negara yang telah terbagi dan terpolarisasi, aturan "pemenang menguasai

[47] *Ibid.,* hlm. 17.

semuanya" sangat mungkin menimbulkan pembagian dan polarisasi lebih lanjut.[48]

b. Sistem Pemerintahan Parlementer

Sistem pemerintahan parlementer adalah sebuah sistem pemerintahan di mana parlemen memiliki peranan penting dalam pemerintahan. Dalam sistem ini, parlemen memiliki wewenang dalam mengangkat perdana menteri, dan parlemen pun dapat menjatuhkan pemerintahan, yaitu dengan cara mengeluarkan mosi tidak percaya.[49]

Sistem ini muncul dari ketatanegaraan Inggris, parlemen muncul karena adanya keperluan politis yang mendesak, sehingga perkembangannya tidaklah didasarkan atas tuntutan konstitusi, hukum, ataupun teori politik. Praktik mengenai ini berkembang mendahului teori yang ada. Pada mulanya kabinet dibentuk sebagai dewan pelayan rahasia ataupun dewan pelaksana perintah dari raja dalam menjalankan pemerintahan negara. Sir Ivor Jennings mengatakan; "*The cabinet has been described as such of Her Majesty's confidental servant as are of privy council.*" Menurut Jennings kabinet Inggris layaknya suatu Dewan Direktur Kerajaan Inggris, termasuk seluruh bagian *commonwealth* yang tidak memiliki pemerintahan sendiri.[50]

Secara umum, Mahfud MD menjelaskan beberapa ciri-ciri dalam sistem parlementer, yaitu:[51]

---

[48] *Ibid.*, hlm. 18.

[49] http://id.wikipedia.org /wiki/sistem_parlmenter.htm . Akses 13 Oktober 2012.

[50] Sir Ivon Jennings, *Cabinet Government*, Cetakan Ketiga, (London: Cambridge University Press, 1959)., hlm. 228. Dalam Mhd. Shidiq Tgk. Armia, *Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu Hukum*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2003)., hlm. 74.

[51] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur … op. cit.*, hlm. 74.

5) Kepala negara tidak berkedudukan sebagai kepala pemerintahan karena lebih bersifat simbol nasional (pemersatu bangsa).
6) Pemerintah dilakukan oleh sebuah kabinet yang dipimpin oleh seorang perdana menteri.
7) Kabinet bertanggung jawab kepada parlemen, dan dapat dijatuhkan oleh parlemen melalui mosi.
8) Kedudukan eksekutif (kabinet) lebih rendah dari parlemen, karena itu dia bergantung pada parlemen.

Karena posisi kabinet yang lemah, maka untuk mengimbangi kekuasaan, kabinet dapat meminta kepada kepala negara untuk membubarkan parlemen dengan alasan parlemen dinilai tidak representatif. Kalau itu yang terjadi, maka dalam waktu yang relatif pendek kabinet harus menyelenggarakan pemilu untuk membentuk parlemen baru.

Sementara itu, Mhd Shiddiq Tgk. Armia mengatakan sedikitnya ada enam ciri-ciri dalam sistem parlementer, yaitu:[52]

1) Kabinet dibentuk dan bertanggung jawab kepada parlemen.
2) Kabinet dibentuk sebagai satu kesatuan dengan tanggung jawab kolektif pada perdana menteri.
3) Kabinet mempunyai hak konstitusional untuk membubarkan parlemen sebelum periode kerjanya berakhir.
4) Setiap anggota kabinet adalah anggota parlemen yang terpilih.

[52] Mhd. Shidiq Tgk. Armia, *Perkembangan Pemikiran … op. cit.*, hlm. 74-75.

5) Kepala pemerintahan (perdana menteri) tidak dipilih langsung oleh rakyat, melainkan dipilih menjadi salah seorang anggota parlemen.
6) Adanya pemisahan yang tegas antara kepala negara dengan kepala pemerintahan.

Sistem parlementer dapat dijalankan baik pada negara republik atau kerajaan. Singapura, India, Pakistan, Bangladesh, dan Israel adalah beberapa di antara negara republik yang menjalankan sistem parlementer. Sedangkan, Malaysia, Jepang, Belanda, Inggris, Belgia, dan Swedia adalah contoh kerajaan dengan sistem pemerintahan parlementer. Selain itu, ada pula pemerintahan parlementer yang tidak secara resmi berbentuk republik atau kerajaan, seperti Australia, Kanada, dan New Zealand. Ketiga negara ini merupakan bagian dari sistem *commonwealth* dengan Inggris sebagai negara induk.[53]

c. Sistem Campuran (Kuasi)

Sebuah sistem yang menggabungkan beberapa unsur dari kedua sistem, sistem parlementer dan sistem presidensial, sehingga disebut dengan sistem campuran/kuasi atau kadang-kadang disebut dengan *Hybrid System*. Dipandang dari segi sistem presidensial, ada juga yang menyebutnya dengan kuasi presidensial, atau dari segi sistem kabinet (parlementer) disebut pula dengan kuasi parlementer.[54] Beberapa negara yang menganut sistem campuran yakni Perancis,

[53] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan … op. cit.*, hlm. 5.
[54] Muhammad Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, dalam Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*, Cetakan Pertama, (Jakarta: UI Press, 1996)., hlm. 89.

India, Maroko, Aljazair, dan Uganda. Kelima negara tersebut dianggap berhasil menggabungkan beberapa unsur dari kedua sistem parlementer dan presidensial.[55]

Dalam sistem ini, ditentukan bahwa Presiden mengangkat para Menteri dan termasuk Perdana Menteri, seperti yang dikenal dalam sistem presidensial, tetapi pada saat yang sama, Perdana Menteri juga diharuskan mendapatkan kepercayaan dari parlemen seperti dalam sistem kabinet (parlementer). Di Perancis ada jabatan Presiden juga ada Perdana Menteri. Perdana Menteri diangkat atas dasar dukungan mayoritas anggota parlemen oleh Presiden. Meskipun Perdana Menteri pada pokoknya ditentukan oleh parlemen, namun Presiden dapat dengan mudah mengangkat dan mengganti Perdana Menteri seperti mengangkat dan memberhentikan anggota kabinet seperti dalam sistem presidensial di Amerika Serikat.[56]

Di India, Pasal 75 Konsitusi India 1947 menjelaskan bahwa perdana menteri diangkat oleh presiden dan para menteri lainnya akan diangkat oleh presiden atas saran perdana menteri; para menteri akan menduduki jabatan selama kehendak presiden; menteri bertanggung jawab secara kolektif ke parlemen. Di negara kerajaan, Konstitusi Maroko 1962, menentukan bahwa Raja dapat memberhentikan Perdana Menteri dan Dewan Menteri, baik atas prakarsa Raja sendiri ataupun dengan mengundurkan diri (Pasal 24). Selanjutnya dinyatakan pula bahwa di satu pihak Dewan Menteri bertanggung jawab kepada Raja dan juga kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 65). Di pihak lain, parlemen ini diberi pula wewenang untuk memprakarsai suatu mosi tidak percaya ataupun

[55] Ivo D. Duchacek dalam *Ibid.,* hlm. 89.
[56] *Ibid.,* hlm. 90.

untuk menolak permintaan para menteri akan mosi percaya (Pasal 80 dan 81). Di situ tampak Pemerintah dapat saja kehilangan kepercayaan dari parlemen namun masih tetap dipercaya oleh Raja, sebaliknya dapat pula terjadi bahwa Raja memecat Perdana Menteri dan Kabinetnya meskipun bertentangan dengan suara parlemen.[57]

Terdapat juga sistem pemerintahan yang "unik" di Swiss. Konstitusi Swiss hanya menentukan Dewan Eksekutif di tingkat federal yang terdiri atas 7 (tujuh) orang untuk memimpin tujuh urusan pemerintahan, yaitu urusan luar negeri; dalam negeri; kehakiman; pertahanan dan keamanan; keuangan dan bea cukai; ekonomi; pos dan perkeretaapian. Ketujuh orang itu secara bersama-sama disebut sebagai Dewan Federal (*Federal Council*) sebagai dewan pemerintahan tertinggi atau "*The Supreme executive and governing authority of the Confederation,"* yang terdiri atas 7 (tujuh) orang anggota.[58]

Majelis Federal (Parlemen)[59] memilih ketua (Presiden) dan wakil (Wakil Presiden) dari ketujuh orang (Dewan Federal). Presiden dan Wakil Presiden menjabat selama satu tahun, setelah itu yang bersangkutan tidak boleh dipilih untuk masa jabatan berikutnya, pemilihan selanjutnya diberlakukan sistem giliran.[60] Setiap menteri anggota kabinet itu diangkat atas dasar pemilihan dari

---

[57] *Ibid.*, hlm. 90.

[58] Pasal 95 Konstitusi Swiss dinyatakan "*The Supreme executive and governing authority of the Confederation is a Federal Council composed of seven members."* Prajudi Atmosudrjo dkk, ed., *Konstitusi Swiss*, (Jakarta: Ghalia Indoensia, 1987), hlm. 146-147. Lihat juga Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran … op. cit.*, hlm. 92.

[59] Wikipedia, dalam situs http://id.m.wikipedia.org/wiki/swiss, Akses tanggal 20 Agustus 2013.

[60] Pasal 98 Konstitusi Swiss, Lihat Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran … op. cit.*, hlm. 92.

setiap satu *kanton* (daerah pemilihan) satu orang menteri untuk masa kerja empat tahun.[61]

Pembuatan undang-undang di dalam sistem ini diputuskan langsung oleh seluruh rakyat melalui dua macam mekanisme yaitu:

1) Referendum obligator, yakni referendum untuk menentukan disetujui atau tidaknya suatu peraturan atau undang-undang baru oleh rakyat. Referendum ini disebut referendum wajib.
2) Referendum fakultatif, yakni referendum untuk menentukan apakah suatu peraturan atau UU yang sudah ada dapat terus diberlakukan ataukah harus dicabut. Referendum ini merupakan referendum tidak wajib.[62]

2. Sistem Pemerintahan Republik Indonesia

Sistem pemerintahan suatu negara tidak terlepas dari konstitusi negara tersebut. Begitu juga dengan negara Republik Indonesia, sejak kemerdekaan 17 Agustus 1945 sampai tahun 1999 (sebelum dilakukan perubahan UUD 1945), Indonesia mengalami tiga kali pergantian konstitusi, UUD 1945, konstitusi Republik Indonesia Serikat (RIS), UUD Sementara tahun 1950, dan kemudian kembali kepada UUD 1945. Untuk mengetahui sistem pemerintahan selama Indonesia merdeka, maka konstitusi-konstitusi tersebut harus dikaji satu persatu.

a. Konstitusi Republik Indonesia Serikat (KRIS) Tahun 1949

Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS 1949 menyatakan: "Kekuasaan kedaulatan Republik Indonesia Serikat dilakukan oleh pemerintah bersama-sama

[61] Pasal 96 Konstitusi Swiss. *Ibid.*, hlm. 92.
[62] Moh. Mahfud MD, *Dasar dan Struktur … op. cit.*, hlm. 75.

dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat."[63] Lembaga negara tersebut secara bersama-sama mempunyai kewenangan membentuk UU yang menyangkut hal-hal khusus.[64] Untuk UU yang tidak bersifat khusus maka pembentukannya hanya dilakukan oleh pemerintah dan DPR saja, tidak melibatkan senat.[65]

Pemegang kekuasaan pemerintahan menurut Konstitusi RIS adalah Presiden dengan seseorang atau beberapa menteri.[66] Presiden dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara tidak dapat diganggu gugat.[67] Menteri-menterilah yang akan mempertanggungjawabkan roda pemerintahan, baik secara bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri.[68] Dilihat dari segi tanggung jawab menteri, dapat disimpulkan bahwa Konstitusi RIS menganut sistem pemerintahan parlementer, yakni menteri-menteri baik secara bersama-sama maupun sendiri-sendiri bertanggung jawab kepada parlemen (DPR).[69]

b. Undang-Undang Dasar Sementara Tahun 1950

Dalam Undang-Undang Dasar Sementara tahun 1950 (UUDS 1950), kedudukan presiden sebagai kepala negara jelas disebutkan. Pasal 45 ayat (1)

---

[63] Pasal 1 ayat (2) Konstitusi RIS 1949.

[64]Pasal 127 huruf a Konstitusi RIS 1949 berbunyi, "Pemerintah, bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dan Senat sekadar hal itu mengenai peraturan-peraturan tentang hal-hal khusus mengenai satu, beberapa atau semua daerah bagian atau bagian-bagiannya, ataupun yang khusus mengenai perhubungan antara Republik Indonesia Serikat dan daerah-daerah yang tersebut dalam pasal 2."

[65]Pasal 127 huruf b Konstitusi RIS 1949 berbunyi, "Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat dalam seluruh lapangan pengaturannya selebihnya."

[66] Pasal 68 ayat (1) Konstitusi RIS 1949 berbunyi, "Presiden dan menteri-menteri bersama-bersama merupakan pemerintah."

[67] Ketentuan tersebut diatur di dalam Pasal 118 ayat (1) Konstitusi RIS 1949.

[68] Pasal 118 ayat (2) Konstitusi RIS 1949 berbunyi, " Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah baik bersama-sama untuk seluruhnya maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri dalam hal itu."

[69] Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kedua, (Jakarta: Rineka Cipta, 2005)., hlm. 198.

berbunyi, "Presiden ialah kepala negara."[70] Pasal 45 ayat (2) berbunyi, "Dalam melakukan kewajibannya presiden dibantu oleh seorang wakil presiden." [71] Sedangkan Pasal 83 ayat (1) mengatakan, "Presiden dan Wakil Presiden tidak dapat diganggu gugat." [72] Ayat (2) mengatakan, "Menteri-menteri bertanggung jawab atas seluruh kebijaksanaan pemerintah baik bersama-sama untuk seluruhnya, maupun masing-masing untuk bagiannya sendiri-sendiri."[73]

Dari pemaparan pasal-pasal tersebut, dapat disimpulkan bahwa sistem pemerintahan negara menurut UUDS 1950 adalah sistem pemerintahan parlementer. Hal ini disebabkan karena menteri-menteri baik secara bersama-sama maupun secara sendiri-sendiri yang mempertanggungjawabkan pemerintahannya. Sedangkan presiden dalam hal ini selaku kepala negara tidak dapat diganggu gugat, karena seorang kepala negara dianggap tidak pernah melakukan kesalahan (*the king can do no wrong*).[74]

c. Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan

Menurut Sri Soemantri, UUD 1945 sebelum perubahan menganut sistem pemerintahan campuran, karena mengandung unsur sistem parlementer dan unsur sistem pemerintahan presidensial.[75] Jika ditinjau dari sistem pertanggungjawaban Menteri kepada Presiden (Pasal 17 UUD 1945) serta penentuan masa jabatan Presiden selama lima tahun (Pasal 7 UUD 1945), maka sistem pemerintahan yang

[70] Pasal 45 ayat (1) UUDS 1950.
[71] Pasal 45 ayat (2) UUDS 1950.
[72] Pasal 83 ayat (1) UUDS 1950.
[73] Pasal 83 ayat (2) UUDS 1950.
[74] Ghofar, Abdul, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju*. Cetakan Pertama, (Jakarta: Kencana, 2009)., hlm. 58.
[75] Sri Soemantri, *Sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, (Bandung: Tarsito, 1976)., hlm. 56.

dianut UUD 1945 adalah presidensial. Namun, dengan adanya pertanggungjawaban Presiden kepada MPR (Pasal 6 ayat (2) UUD 1945) mengandung unsur parlementer. Karena itu, UUD 1945 sebelum Perubahan sistem pemerintahan presidensial semi parlementer, atau dikatakan sistem campuran.

Berbeda pandangan dengan A. Hamid Attamimi, dalam disertasinya menyatakan bahwa Indonesia menganut sistem presidensial murni sebagaimana yang dianut Amerika Serikat. Perbedaannya terletak pada cita negara dan teori negara yang mewujudkan sistem pemerintahan negara yang berlainan dari kedua bangsa tersebut. Amerika Serikat menganut sendiri atas dasar *trias politica* dan Indonesia menganut sendiri atas dasar Presiden memegang kekuasaan pemerintahan negara menurut UUD 1945.[76]

Selanjutnya Bagir Manan berpendapat, sistem pemerintahan campuran dapat dijumpai seperti di negara seperti Perancis. Di Perancis, seperti halnya pada sistem parlementer, terdapat dua lembaga eksekutif yaitu Presiden dan Kabinet (dipimpin Perdana Menteri). Di Indonesia hanya ada satu lembaga eksekutif yaitu Presiden. Presiden Perancis menjalankan kekuasaan riil (menjalankan kekuasaan pemerintahan), tetapi tidak semua kekuasaan pemerintahan ada padanya. Kabinet Perancis tetap menjalankan kekuasaan riil, di samping kekuasaan riil yang ada pada Presiden. Sebaliknya di Indonesia, kekuasaan eksekutif ada pada satu tangan (*single executive*), tidak berbagi dengan Kabinet. Presiden Perancis dipilih langsung oleh rakyat. Presiden Indonesia dipilih badan perwakilan (MPR).

[76] A. Hamid S Attamimi, Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I sampai Pelita IV, Disertasi UI, Jakarta, 1990., hlm. 126.

Presiden tidak bertanggung jawab kepada badan perwakilan (Majelis Nasional). Presiden Indonesia tunduk dan bertanggung jawab kepada badan perwakilan (MPR).[77]

Perbedaan diatas menunjukkan bahwa, *pertama,* bentuk-bentuk sistem campuran dapat berbeda-beda antara negara yang satu dengan negara yang lain. *Kedua,* bentuk campuran dapat menunjukkan ciri-ciri presidensial atau ciri-ciri parlementer yang lebih menonjol; *Ketiga,* bentuk campuran di Perancis merupakan pergeseran dari sistem parlementer dan tidak menghapuskan "*dual executive.*" Sistem pemerintahan di Indonesia, unsur ciri presidensial lebih menonjol, adapun dengan pembatasan pertanggungjawaban Presiden kepada MPR, yaitu hanya terbatas pada "pelanggaran haluan negara dan atau UUD." Pertanggungjawaban ini lebih dekat pada sistem *impeachment* di Amerika Serikat.[78]

Dengan demikian, sistem Indonesia secara hakiki adalah sistem presidensial, bukan dimaksudkan sebagai suatu bentuk campuran, karena di masa depan Presiden di satu pihak dipilih langsung, dan di pihak lain tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR, maka sistem presidensial menjadi lebih murni (tidak ada lagi unsur campuran).[79]

d. Sistem Pemerintahan Republik Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945

Setelah UUD 1945 mengalami perubahan dari yang hanya 37 pasal menjadi 73 pasal, banyak yang telah berubah. Begitu juga dalam hal sistem pemerintahan terdapat beberapa perubahan, yakni:

---

[77] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan …op. cit.*, hlm. 39.
[78] *Ibid.*, hlm. 39-40.
[79] *Ibid.*, hlm. 40.

1) Pasal 4 ayat (1) mengatakan bahwa Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD.
2) Pasal 6A mengatakan, “Presiden dan Wakil Presiden dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat.”
3) Pasal 7 mengatakan, “Presiden dan Wakil Presiden memegang jabatan selama lima tahun, sesudahnya dapat dipilih kembali dalam jabatan yang sama, hanya untuk satu kali masa jabatan.”
4) Pasal 7C mengatakan bahwa Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan DPR.
5) Pasal 14 berbunyi, “Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memerhatikan pertimbangan Mahkamah Agung, dan presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memerhatikan pertimbangan DPR.”
6) Pasal 17 ayat (2) mengatakan, “Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.”

Pasca amandemen UUD 1945 Presiden dan Wakil presiden dipilih langsung oleh rakyat dalam suatu Pemilihan Umum. Seperti yang telah digambarkan di atas bahwa ciri–ciri sistem pemerintahan presidensial adalah baik eksekutif maupun legislatif dipilih langsung oleh rakyat dan antara keduanya tidak ada hubungan pertanggungjawaban. Menurut Dasril Radjab,[80] dari pasal-pasal yang terdapat dalam UUD 1945 bisa disimpulkan bahwa sistem pemerintahan yang dianut oleh UUD 1945 setelah perubahan adalah sistem presidensial, karena:

[80] Dasril Radjab, *Hukum Tata Negara ... op. cit.*, hlm. 94.

a. Presiden adalah kepala negara dan sekaligus merangkap kepala pemerintahan yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan sehari-hari.
b. Presiden dan Wakil Presiden dipilih secara langsung oleh rakyat, maka tidak bertanggung jawab kepada parlemen baik kepada DPR maupun kepada MPR.
c. Presiden dan DPR menempati kedudukan yang sejajar sehingga Presiden tidak berwenang membubarkan Parlemen.
d. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri.
e. Presiden melaksanakan tugas dan wewenangnya selama lima tahun atau dalam masa jabatan yang tetap (*fixed term*).

Sehubungan dengan sistem pemerintahan ini, amandemen UUD 1945 sudah cukup baik mengadopsi ciri-ciri sistem pemerintahan Presidensial yang semakin menguat jaring-jaring yang akan menjamin stabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini ditandai dengan adanya klausula pemilihan Presiden (dan Wapres) secara langsung oleh rakyat. Presiden tidak lagi tunduk dan bertanggung jawab kepada MPR. Apapun perbedaan pandangan antara Presiden dan MPR, Presiden akan tetap sampai habis masa jabatannya. Satu-satunya cara untuk menjatuhkan Presiden dalam masa jabatannya adalah melalui pranata "*impeachment.*" Tetapi dasar "*impeachment*" itu terbatas, baik secara substansial maupun prosedural tidak mudah dilaksanakan.[81]

Impeachment hanya dapat dilakukan apabila Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan,

[81] Nandang Alamsah Deliarnoor, Sistem Pemerintahan Indonesia Pra dan Pasca Amandemen UUD 1945, Makalah Unpad, Bandung, 2008., hlm. 13.

tindak pidana berat lainnya, perbuatan tercela dan tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden. Dengan demikian, perubahan UUD 1945 telah cukup baik menentukan jaring-jaring yang menjamin stabilitas penyelenggaraan pemerintahan, termasuk kemungkinan memberhentikan Presiden dalam masa jabatannya melalui pranata *impeachment* meskipun tidak mudah dilakukan.[82]

Pada dasarnya, negara kita masih berusaha memilah dan memilih suatu sistem pemerintahan yang bisa menjamin stabilitas pemerintahan yang kondusif, demi terwujudnya kemajuan bangsa dan bernegara sesuai dengan amanat UUD 1945. Sejauh pemerintahan yang berjalan dewasa ini, persoalan yang muncul dalam sistem pemerintahan yang kita anut yaitu ketakutan akan terjadinya kebuntuan eksekutif dengan legislatif. Dalam hal ini, presiden membangun koalisi yang kuat untuk menghindari adanya benturan sikap politik mayoritas kekuatan di DPR, namun hal ini justru membelenggu presiden untuk membentuk pemerintahan/kabinet koalisi dalam sistem presidensial yang hasil kinerjanya jauh dari harapan rakyat.

B. Hubungan Eksekutif dan Legislatif

1. Peran Eksekutif dan Legislatif dalam Pemerintahan

Peran eksekutif dan legislatif secara gramatikal dapat diartikan bahwa peran "*executive*" merupakan pelaksana oleh pemerintah, sedangkan "*legislative"* merupakan legislator/pembuat undang-undang oleh parlemen. Namun, sebenarnya fungsi legislatif itu hanyalah merupakan sebagian saja dari tugas pokok parlemen. Asal muasal terbentuknya lembaga parlemen dalam sejarah Eropa

[82] *Ibid.*, hlm. 14.

dilatarbelakangi oleh kebutuhan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah. Bahkan istilah parlemen itu sendiri berasal dari kata Perancis "*parle"* yang berarti "*to speak"*, berbicara. Artinya, yang lebih diutamakan dari parlemen itu pada dasarnya adalah fungsi "*controlling*", bukan "*legislation."* Bahkan, meskipun secara formil fungsi legislatif itu ditentukan dalam konstitusi sebagai fungsi pokok parlemen, tetapi dalam praktiknya justru fungsi legislatif itu tetap saja tidak efektif untuk menggambarkan adanya kesetaraan derajat antara pemerintah dan parlemen. Sebagai contoh kita dapat melihat apa yang terjadi di negara-negara yang diidealkan mempraktikkan sistem demokrasi seperti Amerika dan Perancis jelas ditentukan bahwa kekuasaan legislatif berada di parlemen.[83]

Dalam praktiknya, justru hal ini tidak mudah dilakukan. Sebagai contoh selama tahun 1970-an dan 1980-an, sekitar 95% Rancangan Undang-Undang (RUU) yang dibahas di parlemen Perancis justru berasal dari inisiatif pemerintah, bukan inisiatif parlemen. Sedangkan RUU yang berasal dari inisiatif parlemen hanya berjumlah 5%. Malah 3% di antaranya diprakarsai oleh partai pemerintah dan hanya 2% yang diprakarsai oleh partai oposisi, itupun untuk hal-hal yang tidak strategis. Dengan demikian, praktis ketentuan yang mengidealkan peran parlemen di bidang legislatif itu terbukti hanya bersifat formalitas belaka.[84]

---

[83] Dalam Pasal 34 Konstitusi Perancis, misalnya dinyatakan bahwa "*Legislation is enacted by Parliament*". Dalam pasal ini juga ditentukan secara terperinci ruang lingkup isi dan hal-hal yang harus diatur dalam Undang-Undang. Lihat S.E. Finner, Vernon Bogdanor dan Bernard Rudden, *Comparing Constitution,* Clarendon Press, Oxford, 1995, hal. 223. Lihat juga, Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, (Yogyakarta: FH UII, 2004)., hlm. 185.

[84] *Ibid.*, hlm. 186.

Besarnya kekuasaan Presiden untuk menggunakan senjatanya memveto RUU yang telah disetujui oleh parlemen diiringi pula oleh kecenderungan untuk mengajukan sendiri inisiatif perancangan UU yang oleh pihak pemerintah. Boleh jadi memang pihak pemerintahlah yang sesungguhnya paling banyak mengetahui mengenai kebutuhan untuk membuat suatu peraturan perundang-undangan, karena birokrasi pemerintah paling banyak menguasai informasi dan keahlian (*expertise*) yang diperlukan untuk itu. Oleh karena itu, dalam perspektif hubungan antara parlemen dan pemerintah di masa depan berkembang pemikiran untuk lebih mengutamakan pendekatan "*checks and balances"* yang mementingkan pengawasan daripada pendekatan "*separation of power"* yang lebih mementingkan tugas-tugas legislatif. Kekuasaan untuk membuat undang-undang itu sendiri cenderung berkembang menjadi teknis sifatnya, sedangkan fungsi pengawasan dan pengendalian yang lebih bersifat politis cenderung dianggap makin penting dalam upaya membangun citra parlemen yang efektif untuk menggambarkan kesederajatannya dengan pihak pemerintah. [85]

Sebenarnya UUD 1945 sebelum perubahan, ketentuan Pasal 5 ayat (1) dapat dikatakan sudah tepat, tinggal lagi meningkatkan fungsi kontrol DPR terhadap pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan. Namun, sekarang para wakil rakyat sudah menentukan bahwa lembaga legislatif itu adalah DPR, sedangkan pemerintah hanya pelaksana, sebagaimana tercermin dalam Perubahan Pertama UUD 1945. Dalam rumusan Pasal 5 ayat (1) yang lama jelas ditentukan bahwa Presidenlah yang memegang kekuasaan membentuk UU dengan persetujuan DPR,

[85] *Ibid.*, hlm. 187.

meskipun ditentukan pula bahwa DPR mempunyai hak usul inisiatif untuk memajukan RUU. Tetapi, dalam rumusan Pasal 20 ayat (1) yang baru ditegaskan: DPR memegang kekuasaan membentuk undang-undang dan ditentukan secara terbalik bahwa Presiden diberi hak untuk mengajukan RUU kepada DPR.[86] Artinya pemegang utama (*primer*) kekuasaan legislatif untuk membentuk undang-undang itu adalah DPR, sedangkan Presiden hanyalah pemegang kekuasaan sekunder.[87]

Pergeseran kekuasaan legislasi dari eksekutif ke legislatif sudah seharusnya dilakukan, mengingat selama orde baru hampir semua RUU datang dari inisiatif Presiden. Bahkan dalam membuat, melaksanakan dan menafsirkan UU semuanya didominasi oleh eksekutif. Keadaan dominasi yang begitu kuat dalam pembuatan UU oleh eksekutif, tidak adanya lembaga yudisial yang dapat melakukan pengujian dan pembatalan terhadap UU, serta kurangnya sistem *controlling* terhadap pelaksanaan pemerintahan yang dimiliki oleh DPR inilah yang menjadikan sistem politik kita "*executive heavy.*" Oleh karena itu, gagasan yang terpenting dalam reformasi yaitu dengan melakukan amandemen atas UUD 1945, supaya tercipta sistem *check and balances* (sistem pengawasan dan keseimbangan) antar lembaga eksekutif, legislatif dan yudikatif dalam sistem politik dan kenegaraaan kita. Salah satunya dengan menggeser kekuasaan legislasi dari lembaga eksekutif ke lembaga legislatif sebagai implementasi sistem pemisahan kekuasaan.

---

[86] Pasal 5 ayat (1) UUD 1945 Perubahan Pertama.
[87] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan … op. cit.*, hlm. 188.

Terciptanya sistem *checks and balances* antar lembaga negara dalam sistem kenegaraan kita sangatlah diharapkan, karena selama orde lama dan orde baru tidak pernah ada "*checks and balances system*." Sistem ini dijadikan tolok ukur kemapanan konsep negara hukum dalam rangka mewujudkan demokrasi. Namun, perlu diketahui prinsip *checks and balances* yang dianut dalam sistem ketatanegaraan Indonesia ternyata masih jauh dari harapan, dalam praktiknya masih sering timbul konflik kewenangan antar lembaga negara.

2. Hubungan Eksekutif dan Legislatif Setelah Perubahan UUD 1945

Dalam sistem *checks and balances*, Presiden sebagai kepala eksekutif mempunyai kedudukan yang sederajat, tetapi saling mengendalikan dengan lembaga parlemen sebagai pemegang kekuasaan legislatif. Sesuai prinsip presidensial, Presiden tidak dapat membubarkan parlemen, tetapi sebaliknya parlmen juga tidak dapat menjatuhkan Presiden. Parlemen hanya dapat menuntut pemberhentian Presiden jika Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum, itupun biasanya dibatasi oleh konstitusi hanya untuk jenis-jenis tindak pidana tertentu saja, misalnya dalam konstitusi Amerika Serikat mengaitkannya dengan penghianatan terhadap negara (*treason*), penyuapan dan korupsi (*bribery and high crimes*), serta pelanggaran-pelanggaran ringan tetapi dapat dikategorikan sebagai perbuatan tercela (*misdemeanours*). Dalam sistem pemerintahan parlementer, parlemen secara mudah dapat menjatuhkan kabinet hanya karena alasan politik, yaitu melalui mekanisme yang biasa disebut dengan "mosi tidak percaya" terhadap kinerja kabinet dan terhadap kebijakan pemerintahan (*beleids*).

Kebiasaan dalam sistem pemerintahan parlementer ini tidak dapat dijadikan acuan dalam sistem presidensial yang ingin dikembangkan di Indonesia.[88]

Pada hakikatnya fungsi utama parlemen adalah fungsi pengawasan dan legislasi. Fungsi tambahan yang terkait erat dengan kedua fungsi itu adalah fungsi anggaran (*budget*). Dalam pelaksanaan kedua fungsi utama di bidang pengawasan dan legislasi tersebut di atas, kedudukan parlemen sangat kuat. Instrumen yang dapat digunakan oleh parlemen untuk menjalankan fungsi pengawasan terhadap jalannya pemerintahan secara efektif adalah hak budget, hak interpelasi, hak angket, hak usul resolusi, hak konfirmasi ataupun memilih calon pejabat tertentu. Selain hak yang bersifat kelembagaan, setiap individu anggota parlemen juga dijamin haknya untuk bertanya dan mengajukan usul pendapat serta hak lain seperti hak imunitas dan hak protokoler. Semua hak itu penting sebagai instrumen yang dapat dipakai dalam menjalankan fungsi pengawasan politik terhadap jalannya pemerintahan.[89]

Ketika terjadi reformasi konstitusi terhadap UUD 1945, muncul beberapa kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan UUD 1945, antara lain mempertegas sistem presidensial. Namun, dalam kenyatannya kesepakatan tersebut tidak ditaati secara konsisten oleh MPR. Pembongkaran konstruksi presidensialisme dalam UUD 1945 secara signifikan pada Perubahan Pertama tahun 1999, kemudian penguatan kelembagaan DPR pada Perubahan Kedua tahun 2000, bukannya melahirkan keseimbangan kekuasaan antara Presiden dan DPR, tetapi justru menimbulkan ketidakjelasan sistem presidensial yang ingin dibangun

[88] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan … op. cit.*, hlm. 80.
[89] *Ibid.*, hlm. 81.

melalui Perubahan UUD 1945. Kesan "parlementernya" justru semakin menguat.[90]

Pola hubungan antara reduksi kekuasaan Presiden dan pemberdayaan DPR, di satu sisi, dengan upaya mempertahankan sistem presidensial, di sisi lain, memungkinkan terjadinya ketegangan. Seperti ketegangan hubungan antara Presiden dengan DPR akhir-akhir ini yang disibukkan dengan berbagai macam interpelasi dan penolakan dari DPR. Besar kemungkinan kecenderungan ini bisa menimbulkan apa yang disebut "*constitutional deadlock*", "*political deadlock*" antara Presiden dan DPR.[91]

Perubahan lain mengenai fungsi dan hak lembaga DPR serta hak anggota DPR yang diatur dalam Pasal 20A, ketentuan ini dimaksudkan supaya DPR berfungsi secara optimal sebagai lembaga perwakilan rakyat sekaligus memperkokoh pelaksanaan *checks and balances* oleh DPR. Akan tetapi, sejumlah ahli hukum tata negara menilai bahwa perubahan ini justru telah menggeser *executive heavy* ke arah *legislative heavy* sehingga terkesan bukan keseimbangan yang dituju melalui perubahan UUD 1945, tetapi DPR ingin memusatkan kekuasaan di tangannya.[92]

Ketentuan UUD 1945 setelah Perubahan yang mengatur hubungan kekuasaan Eksekutif dan Legislatif, adalah sebagai berikut:

a. Bidang Legislasi.

    1. Undang-Undang.

---

[90] Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*, Cetakan Pertama, (Jakarta: PT Raja Grafindo Perkasa, 2008)., hlm. 283.

[91] *Ibid.*, hlm. 284.

[92] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*,Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003)., hlm. 30.

a) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1)).
b) Setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (2)).
c) Jika rancangan undang-undang itu tidak mendapat persetujuan bersama, rancangan undang-undang itu tidak boleh diajukan lagi dalam persidangan Dewan Perwakilan Rakyat masa itu (Pasal 20 ayat (3)).
d) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama untuk menjadi undang-undang (Pasal 20 ayat (4)).
e) Dalam hal rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama tersebut tidak disahkan oleh Presiden dalam waktu tiga puluh hari semenjak rancangan undang-undang tersebut disetujui, rancangan undang-undang tersebut sah menjadi undang-undang dan wajib diundangkan (Pasal 20 ayat (4)).
f) Rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara diajukan oleh Presiden untuk dibahas bersama Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 23 ayat (2)).
g) Apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh

Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu (Pasal 23 ayat (3)).

2. Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang

   Peraturan pemerintah Pengganti Undang-Undang harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan yang berikut (Pasal 22 ayat (2)).

b. Bidang Kelembagaan

1. DPR dapat mengajukan pengusulan memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden.

   Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul Dewan Perwakilan Rakyat, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 7A).

   Mengenai prosedur pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden:

   a) Usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diajukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat hanya dengan terlebih dahulu mengajukan permintaan kepada Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan

pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau pendapat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden (Pasal 7B ayat (1)).

b) Pendapat Dewan Perwakilan Rakyat bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden telah melakukan pelanggaran hukum tersebut ataupun telah tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dalam rangka pelaksanaan fungsi pengawasan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 7B ayat (2)).

c) Pengajuan permintaan Dewan Perwakilan Rakyat kepada Mahkamah Konstitusi hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 7B ayat (3)).

d) Mahkamah Konstitusi wajib memeriksa, mengadili, dan memutus dengan seadil-adilnya terhadap pendapat Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lama sembilan puluh hari setelah permintaan Dewan Perwakilan Rakyat itu diterima oleh Mahkamah Konstitusi (Pasal 7B ayat (4)).

e) Apabila Mahkamah Konstitusi memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum

berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela; dan/atau terbukti bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden, Dewan Perwakilan Rakyat menyelenggarakan sidang paripurna untuk meneruskan usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden kepada Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 7B ayat (5)).

f) Majelis Permusyawaratan Rakyat wajib menyelenggarakan sidang untuk usul Dewan Perwakilan Rakyat tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak Majelis Permusyawaratan Rakyat menerima usul tersebut (Pasal 7B ayat (6)).

g) Keputusan Majelis Permusyawaratan Rakyat atas usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden harus diambil dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya 3/4 dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan penjelasan dalam rapat paripurna Majelis Permusyawaratan Rakyat (Pasal 7B ayat (7)).

2. Presiden

Presiden tidak dapat membekukan dan/atau membubarkan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 7C).

c. Hubungan Luar Negeri

1. Pernyataan perang, perdamaian dan pernjanjian internasional
    a) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 ayat (1)).
    b) Presiden dalam membuat perjanjian internasional lainnya yang menimbulkan akibat yang luas dan mendasar bagi kehidupan rakyat yang terkait dengan beban keuangan negara, dan/atau mengharuskan perubahan atau pembentukan undang-undang harus dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 11 ayat (2)).
2. Pengangkatan dan penerimaan duta dan konsul.
    a) Dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 13 ayat (2)).
    b) Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 13 ayat (3)).

d. Bidang Yudisial

Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 14 ayat (2)).

e. Bidang Penyelenggaraan Pemerintahan

1. Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (Pasal 20A ayat (1)).
2. Dalam melaksanakan fungsinya, selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, Dewan Perwakilan Rakyat

mempunyai hak interpelasi, hak angket, dan hak menyatakan pendapat (Pasal 20A ayat (2)).

3. Selain hak yang diatur dalam pasal-pasal lain Undang-Undang Dasar ini, setiap anggota Dewan Perwakilan Rakyat mempunyai hak mengajukan pertanyaan, menyampaikan usul dan pendapat serta hak imunitas (Pasal 20A ayat (3)).

f. Pengangkatan pejabat negara.

1. Anggota Badan Pemeriksa Keuangan dipilih oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah dan diresmikan oleh Presiden (Pasal 23F ayat (1)).
2. Calon hakim agung diusulkan Komisi Yudisial kepada Dewan Perwakilan Rakyat untuk mendapatkan persetujuan dan selanjutnya ditetapkan sebagai hakim agung oleh Presiden (Pasal 24A ayat (3)).
3. Anggota Komisi Yudisial diangkat dan diberhentikan oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 24B ayat (3)).
4. Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang oleh Presiden (Pasal 24C ayat (3)).

Beberapa pengangkatan pejabat penting yang lain, yaitu DPR memberikan persetujuan kepada Presiden dalam hal Presiden hendak mengangkat seorang Panglima TNI[93]. Demikian juga bila Presiden hendak mengangkat seorang Kepala

[93] Pasal 13 ayat (2) UU Nomor 34 tahun 2004 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Kepolisian Negara RI.[94] DPR juga diberi kewenangan untuk memilih/menyeleksi anggota KPK, Gubernur BI, dan anggota Komnas HAM.[95]

C. Lembaga Kepresidenan

1. Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden

Yang dimaksud dengan lembaga kepresidenan adalah institusi atau organisasi jabatan yang dalam sistem pemerintahan berdasarkan UUD 1945 berisi dua jabatan, yaitu Presiden dan Wakil Presiden. Dalam sistem pemerintahan parlementer, jabatan Presiden biasanya dikaitkan dengan statusnya sebagai Kepala Negara, sedangkan kedudukan Kepala Pemerintahan biasanya dipegang oleh jabatan lain yang lazimnya disebut sebagai Perdana Menteri. Berbeda dari sistem parlementer tersebut, sistem presidensial kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan itu menyatu dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Karena itu, sistem presidensial tidak mengenal pembedaan dan apalagi pemisahan antara kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden (secara bersama-sama disebut lembaga kepresidenan Indonesia) yang masing-masing ditentukan tugas dan kewenangannya dalam konstitusi ataupun dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya.[96]

Kedudukan Presiden dan Wakil Presiden diatur dalam UUD 1945 berturut-turut dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2), Pasal 6A ayat (1), Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9 ayat (1) dan (2). Dalam terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden

---

[94] Pasal 11 ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

[95] Kewenangan tersebut sekarang sudah diatur di UU KPK, UU BI, dan UU HAM.

[96] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan … op. cit.*,hlm. 59.

diatur dalam Pasal 8, yakni Pasal 8 ayat (1). Demikian pula jika terjadi kekosongan Wakil Presiden diatur dalam Pasal 8 ayat (2). Ketika terjadi kekosongan jabatan Presiden dan Wakil Presiden secara jelas diatur dalam Pasal 8 ayat (3). Pembacaan sumpah oleh Presiden dan Wakil Presiden juga diatur dalam UUD1945 Pasal 9 ayat (1) dan (2).

Reformasi terhadap lembaga kepresidenan sampai saat ini belum cukup dirasakan perubahannya. Presiden dan Wakil Presiden Indonesia secara personal memang telah berganti, akan tetapi kita belum menyaksikan adanya perubahan yang berarti, baik yang tercermin dalam berbagai perangkat peraturan perundangan yang ada maupun dalam mekanisme kerja dan kinerja konkrit lembaga kepresidenan itu dalam praktiknya.

2. Pemilihan Presiden dan Wakil Presiden

Setelah perubahan ketiga UUD 1945 melalui Sidang Tahunan MPR 2001, persyaratan calon Presiden dan Wakil Presiden semakin nampak jelas diatur di dalam Pasal 6 UUD 1945. Ketentuan di dalam Pasal 6 Perubahan Ketiga UUD 1945 tidak lagi mencantumkan persyaratan bagi calon Presiden dan Wakil Presiden harus orang Indonesia "*asli*," tetapi dipersyaratkan "*harus seorang warga negara Indonesia sejak kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain.*" Adapun pengertian dari "warga negara" sebagaimana diatur dalam Pasal 6, dapat kita temukan penjelasannya dalam Pasal 26 UUD 1945, yang berbunyi, "*Yang menjadi warga negara ialah orang-orang bangsa Indonesia asli dan orang-orang bangsa lain yang disahkan dengan undang-undang sebagai warga negara.*" Hal ini lebih selaras dengan semangat yang

dibangun oleh Pasal 27 UUD 1945 yang menyatakan *"Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya."* Berdasarkan pemikiran di atas, dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan warga negara Indonesia yang dapat menjadi calon Presiden adalah warga negara karena kelahiran (*natural born citizen*) dan bukan "bumi putera" seperti dimaksud IS Pasal 163. Jadi, setiap warga negara Indonesia karena kelahirannya dan tidak pernah menerima kewarganegaraan lain berhak menjadi Presiden, sedangkan sebab-sebab lain seperti adopsi atau perkawinan tidak berhak menjadi Presiden.[97]

Kemudian di dalam Pasal 6A UUD 1945 diatur mengenai mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden. Berdasarkan bunyi Pasal 6A ayat (1), terjadi perubahan signifikan yang dilakukan oleh MPR terhadap Pasal 6 UUD 1945 antara lain mencabut wewenangnya sendiri untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden. Mulai tahun 2004, pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat. Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat merupakan suatu proses politik bagi bangsa indonesia menuju kehidupan politik yang lebih demokratis dan bertanggung jawab. Pemilu Presiden dan Wakil Presiden diselenggarakan dengan tujuan untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang memperoleh dukungan yang kuat dari rakyat sehingga mampu menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan pemerintahan

[97] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan …, op. cit.*, hlm. 80. Lihat juga Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan,* Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pusat Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia bekerjasama dengan Gama Media, 1999)., hlm. 66

negara dalam rangka tercapainya tujuan nasional sebagaimana diamanatkan UUD 1945.[98]

Pasal 1 ayat (1) UUD 1945 menyatakan bahwa "kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar". Perubahan tersebut bermakna bahwa kedaulatan rakyat tidak lagi dilaksanakan sepenuhnya oleh MPR, tetapi dilaksanakan menurut ketentuan UUD. Salah satu wujud dari kedaulatan rakyat adalah penyelenggaraan Pemilu baik untuk memilih anggota DPR, DPD, dan DPRD maupun untuk memilih Presiden dan Wakil Presiden yang semuanya dilaksanakan menurut undang-undang sebagai perwujudan negara hukum dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.[99]

3. Kekuasaan Presiden

Struktur UUD 1945 (sebelum Perubahan) memberikan pengaturan yang dominan terhadap lembaga kepresidenan, baik jumlah pasal maupun kekuasaannya. Tiga belas dari tiga puluh tujuh pasal UUD 1945 mengatur langsung mengenai jabatan kepresidenan (Pasal 4 sampai dengan Pasal 15 dan Pasal 22). Selain itu terdapat pula ketentuan-ketentuan lain yang tidak mungkin terlepas dari Presiden, seperti ketentuan tentang APBN, ketentuan yang mengatur wewenang MPR, DPR, DPA, BPK, undang-undang organik, dan lain sebagainya. UUD 1945 juga memberikan kedudukan yang kuat kepada lembaga kepresidenan. Presiden adalah penyelenggara pemerintahan (Pasal 4 ayat (1) UUD 1945). Selain menjalankan kekuasaan eksekutif, Presiden juga menjalankan kekuasaan membentuk peraturan perundang-undangan, kekuasaan yang berkaitan dengan

[98] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan … op. cit.,* hlm. 83.
[99] *Ibid*, hlm. 84.

penegakan hukum (grasi, amnesti, dan abolisi) dan lain sebagainya. Struktur UUD yang memberikan kedudukan kuat pada jabatan atau lembaga kepresidenan tidak hanya ada pada sistem UUD 1945, tetapi terdapat juga pada negara lain seperti Amerika Serikat.[100]

Setelah UUD 1945 mengalami perubahan sampai empat kali, kekuasaan Presiden mengalami pengurangan yang cukup signifikan, bahkan banyak kalangan menilai telah terjadi pergeseran kekuasaan ke arah penguatan lembaga parlemen (*legislatif heavy*), khususnya hasil perubahan pertama dan kedua UUD 1945. Pengurangan dan pembatasan terhadap kekuasaan Presiden nampak pada Pasal 5 dan 7 UUD 1945. Presiden tidak lagi memegang kekuasaan membentuk undang-undang, telah berubah menjadi "*Presiden berhak mengajukan rancangan undan-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat.*" Kemudian di Pasal 7, juga sudah dibatasi masa jabatan Presiden dan Wakil Presiden hanya lima tahun, dan sesudahnya dapat dipilih kembali dalam masa jabatan yang sama, *hanya untuk satu kali masa jabatan.*

Sebagai perimbangan kekuasaan Presiden di dalam Pasal 13, 14, 15 dan 16 UUD 1945. Ketentuan di dalam pasal-pasal tersebut tidak lagi menjadi kewenangan mutlak Presiden. Pengangkatan duta atau pun menerima penempatan duta negara lain, dan juga dalam memberikan amnesti dan abolisi, Presiden

[100] Oksep Adhayanto, "Eksistensi Hak Prerogatif Presiden Pasca Amandemen UUD 1945," Jurnal Fisip Umrah Volume 2, Nomor 2, (2011)., hlm. 158.

memperhatikan pertimbangan DPR.[101] Khusus pemberian grasi dan rehabilitasi Presiden memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung.[102]

Selain itu, adanya aturan lebih lanjut yang dituangkan dalam UU, yakni dalam hal pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan, Presiden juga harus membuat undang-undangnya terlebih dahulu bersama-sama DPR. UU itulah yang nantinya akan memerinci mengenai klasifikasi dari gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya, persyaratan-persyaratan apa saja yang harus dipenuhi sehingga seseorang berhak memperoleh gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan lainnya, serta tata cara pemberian gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan lainnya, sehingga kriterianya jelas.[103]

Melalui Perubahan Keempat UUD 1945 Pasal 16, Presiden mendapat amanat untuk membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya akan diatur dalam undang-undang. Dewan pertimbangan yang akan dibentuk itu merupakan pengganti dari Dewan Pertimbangan Agung yang lembaganya dihapuskan tetapi fungsi kelembagaannya diintegrasikan ke dalam fungsi eksekutif.[104]

Beralihnya pemegang kekuasaan dalam pembentukan UU dari Presiden kepada DPR dan adanya kekuasaan memberikan pertimbangan terhadap beberapa kekuasaan Presiden, diharapkan akan membawa dampak positif bagi pemberdayaan lembaga legislatif. Arah yang dituju melalui perubahan UUD 1945

---

[101] Pasal 13 ayat (2) UUD 1945 setelah Perubahan dan Pasal 14 ayat (2) UUD 1945 setelah Perubahan.
[102] Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 setelah Perubahan.
[103] Pasal 15 UUD 1945 setelah Perubahan.
[104] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan …, op. cit.*, hlm. 88.

adalah terjadinya proporsionalitas kekuasaan antara lembaga-lembaga tinggi negara, dalam hal ini lembaga eksekutif dan lembaga legislatif.[105]

4. Pertanggungjawaban Presiden dan Wakil Presiden

Dalam ketatanegaraan Indonesia setelah dilakukan perubahan ketiga UUD 1945 yang merubah mekanisme pemilihan Presiden dan Wakil Presiden yang sebelumnya dilakukan oleh MPR, sekarang pemilihan Presiden dan Wakil Presiden dilakukan secara langsung oleh rakyat, sehingga Presiden tidak lagi perlu menyampaikan pertanggungjawaban kepada MPR. Hal ini merupakan konsekuensi logis pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. MPR tidak lagi berwenang meminta pertanggungjawaban Presiden.

Dalam hal pemberhentian Presiden, Pasal 7A UUD 1945 menegaskan, "*Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya oleh MPR atas usul dari DPR, baik apabila terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden*". Dari penegasan Pasal 7A di atas dapat disimpulkan, Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat diberhentikan dalam masa jabatannya semata-mata karena:

1. Melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya;
2. Perbuatan tercela, atau;

[105] Slamet Effendy Yusuf dan Umar Basalim, *Reformasi Konsitusi Indonesia, Perubahan Pertama UUD 1945*, (Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000)., hlm. 224.

3. Terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden.

Mekanisme pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden yang diatur dalam Pasal 7A dan 7B dipandang sebagai langkah yang lebih baik dari sebelumnya, karena DPR maupun MPR tidak dapat lagi "leluasa bermain" untuk menjatuhkan Presiden dan/atau Wakil Presiden sebagaimana yang terjadi sebelumnya,[106] karena beberapa hal; *pertama,* Presiden dan Wakil Presiden dipilih oleh rakyat secara langsung sehingga tidak lagi bertanggungjawab kepada MPR tetapi bertanggungjawab kepada rakyat; *kedua,* pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden dapat dilakukan apabila sebelumnya DPR mengajukan usul kepada Mahkamah Konstitusi (MK) untuk memeriksa, mengadili dan memutus pendapat DPR; *ketiga,* usul pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden oleh DPR kepada MPR dapat dimajukan setelah MK memutuskan bahwa Presiden dan/atau Wakil Presiden terbukti melakukan pelanggaran hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 7A; *keempat,* batas waktu yang dimiliki oleh MPR menyelenggarakan sidang untuk memutuskan usul DPR tersebut paling lambat tiga puluh hari sejak MPR menerima usul tersebut; *kelima,* kuorum pengambilan keputusan pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden adalah dihadiri oleh sekurang-kurangnya tiga perempat dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota yang hadir, setelah Presiden dan/atau Wakil Presiden diberi kesempatan menyampaikan dalam rapat paripurna MPR.

[106] Presiden Soekarno melalui Ketetapan MPR Nomor XXXIII/MPRS/1967, dan Presiden Abdurrahman Wahid melalui Ketetapan MPR Nomor I/MPR/2001. Lihat juga Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan … op. cit.,* hlm. 97.

Dengan demikian, hal-hal yang menyangkut kebijakan pemerintahan, kebijakan politik, atau kebijakan di bidang-bidang lain tidak termasuk dasar memberhentikan Presiden dan/atau Wakil Presiden. Dengan dihapusnya Penjelasan UUD 1945 dan Perubahannya, melalui penegasan dalam Aturan Tambahan Pasal II, maka otomatis predikat Presiden sebagai mandataris MPR dan pertanggungjwaban Presiden menjadi *hapus* karena sudah diintegrasikan ke dalam Pasal 6A dan Pasal 7A UUD 1945.[107]

Pertanggungjawaban Presiden yang semula kepada MPR beralih bertanggungjawab langsung kepada rakyat, karena dipiih secara langsung oleh rakyat.[108] Namun, sampai saat ini belum diatur secara tegas dalam UUD 1945 yang mengatur mekanisme pertanggungjawaban Presiden kepada rakyat. Mekanisme pelaksanaan tanggung jawab tersebut terserah kepada Presiden terpilih kelak, paling tidak tanggung jawab disampaikan setiap tanggal 16 Agustus tiap tahun menjelang peringatan hari proklamasi kemerdekaan secara langsung kepada rakyat atau disampaikan kepada DPR dalam forum rapat paripurna.[109] Dengan demikian dirasa perlu Presiden menyampaikan pertanggungjawabannya kepada rakyat. Padahal rakyat memang membutuhkan pertanggungjawaban seorang Presiden, selain untuk melihat berbagai kemajuan pemerintahan, di sisi lain juga untuk mengetahui kendala-kendala apa saja yang dihadapi pemerintah.

D. Kedudukan Kementerian

1. Kementerian Menurut Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan

---

[107] *Ibid.*, hlm. 98.
[108] Berdasarkan Pasal 6A UUD 1945.
[109] Susilo Suharto, *Kekuasaan Presiden RI dalam Periode Berlakunya UUD 1945*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006)., hlm. 69.

Kementerian berkedudukan di ibukota negara yaitu Jakarta dan berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden.[110] Landasan hukum kementerian didasarkan pada Pasal 17 UUD 1945 yang menyebutkan bahwa:

(1) Presiden dibantu oleh menteri-menteri negara.

(2) Menteri-menteri itu diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.

(3) Setiap menteri membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

(4) Pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.

Sebelum dilakukan perubahan UUD 1945, mengenai kementerian negara tidak diatur lebih lanjut dengan suatu peraturan perundang-undangan. Pada perubahan ketiga UUD 1945 ditambahkan satu ayat yaitu ayat (4) pada Pasal 17 UUD 1945 yang menjelaskan bahwa pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam Undang-Undang. Kementerian negara diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara dan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.

2. Kementerian Menurut Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008

a. Kedudukan Kementerian

Kementerian adalah perangkat pemerintah yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.[111] Kementerian dipimpin oleh seorang menteri yang dapat memiliki tanggung jawab untuk satu atau lebih dalam menjalankan fungsi dan tugas kementerian, pejabat senior pelayanan publik, badan, biro, komisi, atau

[110] Pasal 2 dan Pasal 3 UU Nomor 39 Tahun 2008.
[111] Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 2008.

badan eksekutif lainnya yang lebih kecil, penasihat, manajerial atau organisasi administratif. Menteri negara adalah pembantu Presiden yang memimpin Kementerian.[112] Kementerian biasanya berada dalam suatu kabinet yang dipimpin oleh perdana menteri, presiden, atau kanselir. Suatu pemerintahan biasanya memiliki banyak kementerian, masing-masing menangani urusan pemerintahan tertentu, namun kementerian di setiap negara banyak bervariasi.

b. Fungsi dan Tugas Kementerian

Menjalankan pemerintahan kekuasaan eksekutif sesuai dengan perundang-undangan yang telah ada serta isu-isu telah diputuskan oleh presiden. Dalam praktik, pekerjaan di kementerian dilakukan yang masing-masing menyiapkan hal-hal yang berkaitan dalam mandat pemberian presiden. Termasuk menjalankan pelayanan administrasi dan berfungsi sebagai pejabat yang termasuk harus mempersiapkan keputusan kebijakan politik pemerintahan sesuai dengan mandat ikut pula mewakili sektor administratif yang relevan baik di dalam negeri serta dalam rangka kerjasama internasional. Fungsi penting lainnya melibatkan kementerian mengarahkan dan mengawasi lembaga dan institusi yang beroperasi di bawah tanggung jawab mereka, dalam hal kementerian harus dapat bekerja dalam kerangka kerjasama yang erat dengan pemerintah daerah dan lokal, seperti otoritas lokal, daerah khusus dengan kerjasama melibatkan pengembangan perundang-undangan dan pelayanan publik. Kementerian melakukan pengawasan

[112] Pasal 1 ayat (2) UU Nomor 39 Tahun 2008.

langsung pada daerah dan administrasi lokal di dalam sektor administratif lingkup tugasnya.[113]

c. Pembentukan, Pengubahan, dan Pembubaran kementerian

Pembentukan kementerian dilakukan paling lama 14 hari kerja sejak presiden mengucapkan sumpah/janji.[114] Urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 harus dibentuk dalam satu kementerian tersendiri. Untuk kepentingan sinkronisasi dan koordinasi urusan kementerian, presiden juga dapat membentuk kementerian koordinasi.[115] Jumlah seluruh kementerian maksimal 34 kementerian.[116]

Kementerian yang membidangi urusan pemerintahan selain yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945 dapat diubah oleh presiden, kecuali untuk pembubaran kementerian yang menangani urusan agama, hukum, keamanan, dan keuangan harus dengan persetujuan DPR. Pengubahan sebagai akibat pemisahan atau penggabungan kementerian tersebut dilakukan dengan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.[117]

d. Pengangkatan dan Pemberhentian Menteri

Presiden dalam menjalankan pemerintahan dibantu oleh satu orang Wakil Presiden[118] dan juga dibantu oleh menteri-menteri negara.[119] Setiap menteri

[113] Pasal 8 UU Nomor 39 Tahun 2008.
[114] Pasal 16 UU Nomor 39 Tahun 2008.
[115] Pasal 14 UU Nomor 39 Tahun 2008.
[116] Pasal 15 UU Nomor 39 Tahun 2008.
[117] Pasal 19 UU Nomor 39 Tahun 2008.
[118] Pasal 4 ayat (2) UUD 1945.
[119] Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 setelah Perubahan.

diangkat dan dapat diberhentikan oleh Presiden.[120] Untuk syarat diangkatnya menjadi menteri, seseorang tidak disyaratkan adanya bidang keahlian atau profesionalitas masing-masing calon menteri, cukup disyaratkan seseorang calon menteri harus memiliki integritas dan berkepribadian yang baik.[121] Hal tersebut memberikan ruang bagi calon menteri yang masuk dalam kabinet, muncul dari sejumlah kalangan partai politik koalisi Presiden yang notabene nonprofesional dalam bidang kementerian yang akan dipimpinnya. Sebagaimana kabinet koalisi yang terbentuk dalam Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY).

Dalam hal pemberhentian menteri, Presiden mempunyai otoritas sangat tinggi untuk dapat memberhentikan seorang menteri. Presiden dapat saja melakukan pemberhentian kepada siapapun menteri dengan alasan apapun yang telah ditetapkannya. Kendati terdapat beberapa kondisi syarat untuk dapat diberhentikannya menteri oleh Presiden. Dengan dasar alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden,[122] maka Presiden bisa saja memberhentikan menteri dalam kondisi apapun dan kepada siapapun menteri. Aturan seperti ini harus menjadi perhatian ke depannya perlu diatur, supaya Presiden tidak semaunya dengan otoritasnya memberhentikan menteri.

e. Daftar Kementerian

Setiap kementerian membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 77 Tahun 2011 tentang perubahan kedua

[120] Pasal 17 ayat (2) UUD 1945; lihat juga Pasal 22 ayat (1) UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang pengangkatan menteri oleh presiden dan Pasal 24 ayat (2) tentang pemberhentian menteri oleh Presiden.

[121] Pasal 22 ayat (2) UU Nomor 39 Tahun 2008.

[122] Pasal 24 ayat (2) huruf e UU Nomor 39 Tahun 2008.

atas Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara, kementerian-kementerian tersebut adalah:

1) Kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya secara tegas disebutkan dalam UUD 1945, terdiri atas:
    a) Kementerian Dalam Negeri
    b) Kementerian Luar Negeri
    c) Kementerian Pertahanan
2) Kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945, terdiri atas:
    a) Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
    b) Kementerian Keuangan
    c) Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral
    d) Kementerian Perindustrian
    e) Kementerian Perdagangan
    f) Kementerian Pertanian
    g) Kementerian Kehutanan
    h) Kementerian Perhubungan
    i) Kementerian Kelautan dan Perikanan
    j) Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi
    k) Kementerian Pekerjaan Umum
    l) Kementerian Kesehatan
    m) Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan
    n) Kementerian Sosial

o) Kementerian Agama

p) Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif

q) Kementerian Komunikasi dan Informatika

3) Kementerian yang menangani urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah, terdiri atas:

a) Kementerian Sekretariat Negara

b) Kementerian Riset dan Teknologi

c) Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah

d) Kementerian Lingkungan Hidup

e) Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak

f) Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi

g) Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal

h) Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional

i) Kementerian Badan Usaha Milik Negara

j) Kementerian Perumahan Rakyat

k) Kementerian Pemuda dan Olah Raga

Selain kementerian yang menangani urusan pemerintahan di atas, ada juga kementerian koordinator yang bertugas melakukan sinkronisasi dan koordinasi urusan kementerian-kementerian yang berada di dalam lingkup tugasnya.

4) Kementerian koordinator, terdiri atas:

a) Kementerian Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan

b) Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian

c) Kementerian Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat

f. Susunan Organisasi

Kementerian dipimpin oleh menteri yang tergabung dalam sebuah kabinet. Presiden juga dapat mengangkat wakil menteri pada kementerian tertentu apabila terdapat beban kerja yang membutuhkan penanganan secara khusus. Susunan organisasi kementerian berdasarkan adalah sebagai berikut:[123]

1) Kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya dan/atau ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945
    a) Pemimpin: Menteri
    b) Pembantu pemimpin: Sekretariat jenderal
    c) Pelaksana: Direktorat jenderal
    d) Pengawas: Inspektorat jenderal
    e) Pendukung: Badan dan/atau pusat
    f) Pelaksana tugas pokok di daerah (untuk kementerian yang menangani urusan dalam negeri, luar negeri, pertahanan, agama, hukum, keamanan, dan keuangan) dan/atau perwakilan luar negeri
2) Kementerian yang menangani urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah
    a) Pemimpin: Menteri
    b) Pembantu pemimpin: Sekretariat kementerian
    c) Pelaksana: Deputi kementerian
    d) Pengawas: Inspektorat kementerian

[123] Pasal 9 UU Nomor 38 Tahun 2008.

3) Kementerian koordinator

a) Pemimpin: Menteri koordinator

b) Pembantu pemimpin: Sekretariat kementerian koordinator

c) Pelaksana: Deputi kementerian koordinator

d) Pengawas: Inspektorat

g. Organisasi Kementerian Negara

Organisasi kementerian negara adalah bagan struktur organisasi pada kantor kementerian baik untuk kantor kementerian koordinator maupun kementerian dalam pemerintah Indonesia dan yang terakhir secara umum terdiri atas Menteri sebagai pemimpin dan dibantu sekretariat jenderal yang mempunyai beberapa biro, bagian dan sub-bagian kemudian kantor direktorat jenderal yang mempunyai beberapa kantor direktorat, bagian dan subbagian dipimpin oleh seorang Direktur jenderal sebagai pelaksana sedangkan pengawas dilakukan oleh kantor inspektorat jenderal yang mempunyai beberapa inspektorat, bagian, subbagian dan auditor dipimpin oleh seorang Inspektorat jenderal. Badan yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri serta Pusat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri dengan melalui Sekretaris Jenderal.

Berikut dibawah ini organisasi kementerian pada masing-masing kementerian, berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009:

1) Kementerian Koordinator

a) Unsur Pemimpin

Menteri koordinator berkedudukan sebagai pemimpin pada kantor Kementerian koordinator.

b) Unsur Pembantu Pemimpin

Sekretaris jenderal yang memimpin Sekretariat kementerian koordinator terdiri atas paling banyak tiga biro

(1) Biro mempunyai paling banyak lima bagian

(2) Bagian terdiri atas paling banyak tiga subbagian

a) Unsur Pelaksana

Deputi pada kantor Kementerian koordinator berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Koordinator akan tetapi secara administratif dikoordinasikan oleh Sekretaris Kementerian Koordinator sebagai pelaksana tugas-tugas dari Menteri Koordinator:

(1) Deputi membawahi paling banyak lima asisten deputi

(2) Asisten deputi membawahi atas paling banyak empat bidang

(3) Bidang membawahi terdiri atas dua subbidang

b) Unsur Pengawas

Inspektur yang memimpin kantor Inspektorat pada kantor Kementerian koordinator berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Koordinator yang secara administratif dikoordinasikan oleh Sekretaris Kementerian Koordinator bertugas melaksanakan pengawasan kedalam di lingkungan kantor Kementerian Koordinator.

c) Staf ahli

Menteri Koordinator dibantu oleh paling banyak tujuh staf ahli.

2) Kementerian

Kementerian yang menangani urusan pemerintahan yang nomenklatur kementeriannya dan/atau ruang lingkupnya disebutkan dalam UUD 1945

a) Unsur Pemimpin

(1) Menteri berkedudukan sebagai pemimpin pada kantor Kementerian.

(2) Wakil Menteri membantu tugas Menteri biasanya hanya 1 kecuali pada Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan Indonesia.

(3) Sekretaris jenderal yang memimpin sekretariat jenderal terdiri paling banyak lima biro. Masing-masing biro terdiri banyak empat bagian. Masing-masing bagian terdiri paling banyak tiga subbagian.

b) Unsur Pelaksana

(1) Direktur jenderal yang memimpin direktorat jenderal berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri, jumlah Direktorat jenderal ditentukan sesuai dengan kebutuhan dan beban kerja.

(2) Direktorat jenderal terdiri atas sekretariat direktorat jenderal paling banyak lima direktorat.

(3) Sekretariat direktorat jenderal terdiri paling banyak empat bagian, dan bagian terdiri paling banyak tiga subbagian.

(4) Direktorat terdiri paling banyak lima subdirektorat dan satu Subbagian Tata Usaha.

(5) Subdirektorat terdiri atas dua Seksi subdirektorat.

c) Unsur Pengawas

(1) Inspektorat Jenderal terdiri atas sekretariat inspektorat Jenderal paling banyak mempunyai lima inspektorat.

(2) Sekretariat inspektorat jenderal terdiri paling banyak empat bagian inspektorat jenderal dan bagian inspektorat jenderal terdiri atas dua subbagian inspektorat jenderal.

(3) Inspektorat terdiri atas satu subbagian tata usaha dan Kelompok Jabatan Fungsional auditor.

d) Unsur Pendukung

(1) Kepala badan yang memimpin badan terdiri atas sekretariat badan paling banyak empat pusat atau biro

(2) Sekretariat badan terdiri paling banyak empat bagian, dan Bagian sekretariat badan kementerian terdiri atas paling banyak tiga subbagian sekretariat badan kementerian|subbagian.

(a) Pusat atau biro terdiri atas kelompok jabatan fungsional terdiri atas paling banyak tiga bidang atau bagian masing-masing bidang atau bagian terdiri atas dua subbidang atau subbagian.

(b) Pusat yang tempat kedudukannya tidak satu lokasi dengan tempat kedudukan sekretariat badan terdiri atas satu subbagian tata usaha atau bagian tata usaha yang terdiri atas dua subbagian dan kelompok jabatan fungsional terdiri paling banyak tiga bidang yang masing-masing Bidang terdiri atas dua subbidang.

(c) Kepala pusat yang memimpin pusat di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri melalui sekretaris jenderal terdiri atas bagian tata usaha dan kelompok jabatan fungsional terdiri atas paling banyak tiga bidang. Bagian tata usaha terdiri paling banyak tiga subbagian. Bidang terdiri paling banyak tiga subbidang.

Kementerian yang menangani urusan pemerintahan dalam rangka penajaman, koordinasi, dan sinkronisasi program pemerintah.

a) Unsur Pemimpin

(1) Menteri berkedudukan sebagai pemimpin pada kantor Kementerian.

(2) Sekretaris kementerian yang memimpin sekretariat kementerian

(a) Sekretariat kementerian terdiri paling banyak tiga biro.

(b) Biro terdiri paling banyak empat bagian

(c) Bagian terdiri paling banyak tiga subbagian.

(d) Khusus Bagian yang menangani urusan tata usaha pimpinan terdiri atas sejumlah Subbagian sesuai kebutuhan.

b) Unsur Pelaksana

Deputi menteri sebagai pemimpin asisten deputi.

(1) Jumlah deputi kementerian ditentukan sesuai dengan kebutuhan dan beban kerja.

(2) Deputi kementerian terdiri atas paling banyak lima asisten deputi.

(3) Asisten deputi terdiri paling banyak empat bidang dan masing-masing bidang terdiri atas dua subbidang.

c) Unsur Pengawas

Inspektur yang memimpin kantor Inspektorat pada kantor Kementerian berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri yang secara administratif dikoordinasikan oleh sekretaris Kementerian bertugas melaksanakan pengawasan kedalam di lingkungan kantor kementerian. Inspektorat Kementerian terdiri atas satu Subbagian Tata Usaha dan Kelompok Jabatan Fungsional auditor.

d) Staf Ahli

Menteri dibantu oleh paling banyak lima staf ahli. Staf ahli berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri dan secara administratif dikoordinasikan oleh sekretaris kementerian

h. Dinamika Kementerian Indonesia

Sebagian besar kementerian yang ada sekarang telah mengalami berbagai perubahan, meliputi penggabungan, pemisahan, pergantian nama, dan pembubaran (baik sementara atau permanen). Jumlah kementerian sendiri hampir selalu berbeda-beda dalam setiap kabinet, dimulai dari yang hanya berjumlah belasan hingga pernah mencapai ratusan, sebelum akhirnya ditentukan di dalam UU Nomor 39 Tahun 2008, yaitu sejumlah maksimal 34 kementerian. Dalam perjalanannya, pembentukan kementerian di Indonesia selalu mempertimbangkan kekuatan politik, ideologi, dan suku bangsa. Pada era Perjuangan Kemerdekaan dan Demokrasi Parlementer, empat partai politik, yakni PNI, Masyumi, Nahdlatul

Ulama, dan PSI, saling bersaing dalam memperebutkan posisi kementerian. Setelah tahun 1955, PKI menjadi kekuatan tambahan dalam percaturan politik Indonesia.[124]

Pada masa Kabinet Pembangunan I-VII, hanya ada satu kekuatan politik yang dominan, yakni Golkar. Dan pada era Reformasi, macam-macam partai silih berganti berkuasa. Golkar, PKB, PDIP, dan Demokrat, merupakan empat partai besar yang pernah menduduki puncak pimpinan negara. Jika dilihat berdasarkan komposisi etnis, Kementerian Indonesia didominasi oleh Suku Jawa, yang kemudian diikuti oleh Suku Minangkabau dan Suku Sunda. Dua suku bangsa yang berasal dari Indonesia Timur, yakni Minahasa dan Maluku, juga merupakan kelompok masyarakat yang banyak mengisi Kementerian Indonesia. Sepanjang sejarahnya, kementerian menggunakan nomenklatur yang berubah-ubah. Pada sekitar tahun 1968-1998, nomenklatur yang digunakan adalah "departemen", "kantor menteri negara" dan "kantor menteri koordinator." Pada tahun 1998 mulai digunakan istilah "kementerian negara" dan "kementerian koordinator," sementara istilah "departemen" tetap dipertahankan. Sejak berlakunya UU Nomor 39 Tahun 2008 dan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009, seluruh nomenklatur kementerian dikembalikan menjadi “kementerian” saja, seperti pada masa awal kemerdekaan. Proses pergantian kembali nomenklatur ini mulai dilakukan pada masa Kabinet Indonesia Bersatu II. [125]

---

[124] http:/id.m.wikipedia.org/wiki/Kementerian_Indonesia#section_5, Akses 15 Agustus 2012.

[125] *Ibid.*, Akses 15 Agustus 2012.

1) Kementerian yang digabungkan/dipisahkan

Kementerian Perindustrian dan Kementerian Perdagangan saat ini, sempat digabungkan menjadi "Departemen Perindustrian dan Perdagangan" pada pertengahan perjalanan Kabinet Pembangunan VI, dan kemudian dipisahkan kembali pada Kabinet Indonesia Bersatu hingga sekarang.

2) Kementerian yang dibubarkan

a) Kementerian Kemakmuran, dibentuk sejak proklamasi kemerdekaan (Kabinet Presidensial) dan dibubarkan pada Kabinet Natsir hingga sekarang.

b) Kementerian Sosial, dibentuk sejak proklamasi kemerdekaan (Kabinet Presidensial), sempat dibubarkan pada Kabinet Persatuan Nasional, dan dibentuk kembali pada Kabinet Gotong Royong hingga sekarang.

c) Kementerian Penerangan, dibentuk sejak proklamasi kemerdekaan (Kabinet Presidensial) dan dibubarkan pada Kabinet Persatuan Nasional hingga sekarang.

3) Kementerian yang berganti nama

a) "Kementerian Dalam Negeri" saat ini, dibentuk sejak proklamasi kemerdekaan (Kabinet Presidensial) dengan nama "Kementerian Dalam Negeri," berganti nama menjadi "Departemen Dalam Negeri dan Otonomi Daerah" pada perombakan I Kabinet Persatuan Nasional, dan kembali menjadi "Departemen Dalam Negeri" pada Kabinet Gotong Royong hingga sekarang.

b) "Kementerian Pertahanan" saat ini, dibentuk sejak proklamasi kemerdekaan (Kabinet Presidensial) dengan nama "Kementerian Keamanan Rakyat," berganti nama menjadi "Departemen Pertahanan" pada Kabinet Sjahrir II, menjadi "Departemen Pertahanan dan Keamanan" pada Kabinet Kerja I, dan kembali menjadi "Departemen Pertahanan" pada Kabinet Persatuan Nasional hingga sekarang.

c) "Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia" saat ini, dibentuk sejak proklamasi kemerdekaan (Kabinet Presidensial) dengan nama "Kementerian Kehakiman," berganti nama menjadi "Departemen Hukum dan Perundang-undangan" pada Kabinet Persatuan Nasional, menjadi "Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia" pada Kabinet Gotong Royong, dan terakhir menjadi "Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia" pada Kabinet Indonesia Bersatu hingga sekarang.

d) "Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral" saat ini, dibentuk pada Kabinet Kerja I dengan nama "Kementerian Perindustrian dan Pertambangan", berganti nama menjadi "Kementerian Pertambangan" pada Kabinet Dwikora I, menjadi "Kementerian Minyak dan Gas Bumi" pada Kabinet Dwikora II, kembali menjadi "Kementerian Pertambangan" pada Kabinet Ampera I, menjadi "Departemen Pertambangan dan Energi" pada Kabinet Pembangunan III, dan menjadi "Departemen Energi dan Sumber Daya Mineral" pada perombakan I Kabinet Persatuan Nasional hingga sekarang.

e) "Kementerian Komunikasi dan Informatika" saat ini, dibentuk sejak proklamasi kemerdekaan (Kabinet Presidensial) dengan nama "Kementerian Penerangan," sempat dibubarkan pada Kabinet Persatuan Nasional, dibentuk kembali dengan nama "Kementerian Negara Komunikasi dan Informasi" pada Kabinet Gotong Royong, dan menjadi "Departemen Komunikasi dan Informatika" pada Kabinet Indonesia Bersatu hingga sekarang.

f) "Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan" sebelumnya namanya adalah "Kementerian Pendidikan Nasional dan bidang Kebudayaan ada dalam Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata pada masa KIB II Bidang Kebudayaan masuk ke dalam Kementerian Pendidikan sedangkan Bidang Pariwisata menjadi Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif.

g) "Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif" sebelumnya bernama Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata setelah Kebudayaan masuk ke dalam kementerian Pendidikan kementerian ini merubah namanya menjadi "Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif".[126]

[126] *Ibid.*, Akses 15 Agustus 2012.

BAB III

HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM PEROMBAKAN (*RESHUFFLE*) KABINET INDONESIA BERSATU II

A. Hak Prerogatif Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

1. Hak Prerogatif Presiden

Prerogatif secara literal berasal dari bahasa Latin *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara), *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama memberikan suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain).[127] Pengertian tersebut memberikan nuansa "istimewa" kepada seseorang yang dipilih paling dahulu memberikan suara. Sebagai pranata hukum (hukum tata negara), prerogatif berasal dari sistem ketatanegaraan Inggris. Hingga saat ini, pranata prerogatif tetap merupakan salah satu sumber hukum, khususnya sumber hukum tata negara di Kerajaan Inggris. Tidak mudah merumuskan pengertian kekuasaan prerogatif, baik karena sumber historisnya sebagai pranata hukum maupun lingkupnya. Pada saat ini, kekuasaan prerogatif makin dibatasi, baik karena diatur oleh undang-undang atau pembatasan-pembatasan cara melaksanakannya.

Sejumlah kalangan memandang hak prerogatif merupakan sisa-sisa peninggalan masa otoriarianisme sebelum era pencerahan di Eropa. Pada 15 Juni 1215 kala Raja John bertahta, angin perubahan berembus saat Magna Charta diratifikasi. Piagam tersebut memuat hak-hak istimewa para bangsawan tinggi. Piagam itu dianggap sebagai tonggak yang mengawali upaya pengikutsertaan

[127] Bagir Manan, "UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif", Republika, Sabtu, 27 Mei 2000, hlm 8. Lihat juga Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003)., hlm. 104.

rakyat dalam manajemen kekuasaan. Setelah piagam tersebut dirilis, perlahan tapi pasti, kekuasaan raja atau ratu Inggris semakin mengecil. Semua pemangkasan itu dicantumkan dalam UU. Hak prerogatif adalah kekuasaan yang masih tersisa di tangan raja atau ratu dan tidak diatur UU. Kini, praktis raja atau ratu Inggris hanya menjadi simbol. Dalam praktik ketatanegaraan perannya nyaris nihil. Bentuk hak prerogatif yang sekarang masih dimanfaatkan raja atau ratu, misalnya menganugerahi gelar bangsawan kepada seseorang.[128]

Pandangan Dicey, prerogatif sebagai residu dari kekuasaan diskresi ratu/raja dan para menteri. Yang disebut dengan kekuasaan diskresi (*discretionary power*) adalah segala tindakan raja/ratu atau pejabat kenegaraan lainnya yang secara hukum dibenarkan walaupun tidak ditentukan atau didasarkan pada suatu ketentuan UU. Disebut sebagai residu karena kekuasaan ini tidak lain dari sisa seluruh kekuasaan yang semua ada pada ratu/raja (kekuasaan mutlak) yang kemudian makin berkurang karena beralih ke tangan rakyat (parlemen) atau unsur-unsur pemerintah lainnya (seperti menteri). Kekuasaan prerogatif bersumber pada *common law* (hukum tidak tertulis yang berasal dari putusan hakim). Karena tidak memerlukan suatu dasar undang-undang, oleh sebagian orang kekuasaan prerogatif dipandang sebagai *undemocratic and potentially dangerous*.[129]

Untuk mengurangi sifat tidak demokratik dan bahaya-bahaya tersebut, maka penggunaan kekuasaan prerogatif dibatasi dengan dituangkan aturannya dalam undang-undang, kemungkinan diuji melalui peradilan (*judicial review*),

[128]*Forum Keadilan*, Volume 12, Edisi Nomor 19, (Agustus 2001)., hlm. 14.
[129] Bagir Manan, *Republika*, 27 Mei 2000, dalam Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan … op. cit.*, hlm. 109.

atau kalau akan dilaksanakan oleh raja/ratu harus terlebih dahulu mendengar pendapat atau pertimbangan menteri. Suatu kekuasaan prerogatif yang sudah diatur dalam undang-undang tidak disebut sebagai hak prerogatif lagi, melainkan sebagai hak yang berdasarkan undang-undang. Jadi, kekuasaan prerogatif mengandung beberapa karakter; (1) sebagai *residual power*; (2) merupakan kekuasaan diskresi (*fries ermessen, beleid*); (3) tidak ada dalam hukum tertulis; (4) penggunaan dibatasi; (5) akan hilang apabila telah diatur dalam undang-undang, atau UUD.[130]

Bagir Manan juga berpandangan, bahwa pengangkatan dan pemberhentian menteri bukan merupakan hak prerogatif Presiden. Lebih lanjut Bagir Manan mengatakan:[131]

> "dalam UUD 1945, kekuasaan yang serupa dengan kekuasaan prerogatif diatur antara Pasal 10 sampai dengan Pasal 15. Wewenang Presiden yang lazim disebut hak prerogatif tersebut bersumber dan diciptakan secara hukum oleh dan dalam UUD 1945. Kekuasaan tersebut bukan sekedar terdapat, tetapi sebagai sesuatu yang diciptakan oleh UUD 1945. Kekuasaan ini, ditinjau dari pengertian hukum (*rechtbegrip*), tidak mengandung karakter residu, tidak mengandung karakter diskresi, melainkan kekuasaan yang lingkup dan jenisnya lahir dan ditentukan oleh hukum, karena diatur dalam UUD 1945, maka bersifat dan merupakan kekuasaan konstitusional (*constitusional power*). Jadi, sistem ketatanegaraan Indonesia tidak mengenal kekuasaan prerogatif. Yang ada adalah kekuasaan konstitusional yang dalam berbagai hal serupa dengan kekuasaan prerogatif."

Dengan dasar argumentasi yang berbeda, menurut almarhum Padmo Wahjono, seorang ahli hukum tata negara, berpendapat bahwa UUD 1945 tidak mengenal hak prerogatif. Ia mengingatkan, penjelasan Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 menyebutkan bahwa kekuasaan Presiden di dalam pasal-pasal tersebut

---

[130] *Ibid.*, hlm. 109.

[131] *Bagir Manan, Republika, 27 Mei 2000, Op. cit.*, hlm. 8. Dalam Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan … op. cit.*, hlm. 121.

adalah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai kepala negara. Ragam kekuasaan itu lazim disebut sebagai kekuasaan atau kegiatan yang bersifat adminsitratif karena didasarkan dari peraturan perundang-undangan ataupun pertimbangan dari lembaga tinggi negara lainnya. Jadi bukan kewenangan khusus (hak prerogatif) yang mandiri.[132]

Sebenarnya, UUD 1945 tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai hak prerogatif. Akan tetapi, dalam praktiknya hal ini dikenal luas dan bahkan menjadi argumentasi utama dalam membenarkan penggunaan hak-hak tertentu oleh presiden secara mandiri (tanpa adanya mekanisme pengawasan dari lembaga lainnya). Tidak jelasnya batas kewenangan presiden dalam menjalankan fungsinya juga mengakibatkan adanya salah pengertian dalam mengenali hak-hak tertentu yang dimiliki oleh presiden berdasarkan UUD 1945, karena adanya fungsi presiden sebagai kepala negara.[133]

Dalam kedudukan sebagai kepala negara, menurut Solly Lubis,[134] Presiden mempunyai hak-hak prerogatif, selain menyangkut kewenangan ke dalam juga kewenangan dalam hubungan ke luar, yang dalam UUD 1945 diperinci dari Pasal 10 sampai dengan Pasal 15. Sebagaimana disebut dalam penjelasan pasal-pasal 10 sampai dengan Pasal 15, kekuasaan-kekuasaan Presiden dalam pasal-pasal itu ialah konsekuensi dari kedudukan Presiden sebagai Kepala Negara. Dari sudut sistem nasional, kaitan yang penting antara kewenangan prerogatif dengan

---

[132] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan … op. cit.,* hlm. 113.

[133] Suharial dan Firdaus Arifin, *Refleksi Reformasi Konstitusi 1998-2002; Beberapa Gagasan Menuju Amandemen Kelima UUD 1945*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007)., hlm. 103.

[134] Solly Lubis dalam Padmo Wajono (editor), *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984)., hlm. 197-198. Dalam Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan … op. cit.*, hlm. 116.

kepemimpinan nasional ialah kecenderungan orientatif yang perlu dikembangkan pada sikap dan kebijakan Kepala Negara dalam melaksanakan tugas-tugas dan kewenangan prerogatif itu, sehingga konsisten selalu dengan nilai-nilai, asas-asas dan norma-norma yang terdapat dalam ketiga landasan ketatanegaraan kita.

Seorang kepala negara, baik seorang raja maupun Presiden, tentu memiliki hak prerogatif atau ada yang menyebutnya dengan istilah hak khusus atau hak istimewa. Bagi negara-negara hukum demokratik, tentunya ketentuan dan macam serta jumlah hak prerogatif dimaksud tercantum tegas-tegas di dalam konstitusi negara yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga jangan sampai hak-hak prerogatif yang dimaksud lama-kelamaan menjadi bertambah jumlah dan macamnya. Selain itu, untuk menjaga hak-hak tersebut termasuk hak prerogatif, agar lama-kelamaan tidak berkembang isi dan maknanya, maka diperlukan adanya penjelasan yang lengkap. [135]

Dalam wawasan negara hukum material ini fungsi dan tugas pemerintah direntang menjadi sedemikian luas sehingga tidak lagi sekedar melaksanakan UU melainkan melakukan berbagai hal menurut kreasi dan kewenangannya sendiri. Tugas pokok pemerintah di dalam negara hukum material ini adalah membangun kesejahteraan masyarakat, bukan hanya melaksanakan UU. Untuk itu, diciptakanlah lembaga kewenangan yang disebut *freies ermessen*, yaitu suatu kewenangan bagi pemerintah untuk turut campur atau melakukan intervensi di

[135] S. Toto Pandoyo, dalam Hikmat Hardono dan R, Yunita (editor), *Tidak Tak Tebatas Kajian atas Lembaga Kepresidenan RI*, (Yogyakarta: Pandega Media bekerjasama dengan Badan Eksekutif Mahasiswa UGM, 1997)., hlm. 72. Dalam *Ibid*., hlm. 117.

dalam berbagai kegiatan masyarakat guna membangun kesejahteraan masyarakat tersebut.[136]

Freies ermessen bagi pemerintah di negara hukum material menimbulkan implikasi baik di bidang eksekutif maupun di bidang perundang-undangan. Dalam bidang perundang-undangan dapat dicatat adanya tiga macam kewenangan bagi pemerintah yaitu kewenangan inisiatif (membuat peraturan yang sederajat dengan undang-undang tanpa harus minta persetujuan parlemen terlebih dahulu dengan syarat bahwa peraturan tersebut dibuat karena keadaan memaksa); kewenangan delegasi (membuat peraturan pelaksanaan atas ketentuan-ketentuan undang-undang); dan *droit function* (membuat penafsiran sendiri atas materi peraturan). Dalam bidang pemerintahan, implikasi *freies ermessen* ditandai dengan adanya hak prerogatif. Dengan demikian, seberapa besar porsi untuk memegang hak prerogatif bagi pemerintah akan sangat ditentukan oleh seberapa besar pula penganutan terhadap wawasan negara hukum. Artinya, di dalam negara yang cenderung menganut faham negara hukum material, porsi hak prerogatifnya akan lebih besar daripada negara yang cenderung pada wawasan negara hukum formal.[137]

Mahfud MD berpendapat, ada atau tidaknya hak prerogatif dalam konstitusi tidak menjadi masalah, tergantung bagaimana memaknai hak prerogatif itu. Sebab hak prerogatif itu ada jika Presiden berhak melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan orang atau lembaga lain. Karenanya, hak prerogatif tidak

---

[136] Moh. Mahfud, *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Gama Media atas kerjasama Yayasan Adikarya IKAPI dan The Ford Foundation, 1999)., hlm. 260.

[137] *Ibid.*, hlm. 261.

perlu dihapus, melainkan dikurangi.[138] Penggunaan hak prerogatif presiden dalam pembentukan lembaga-lembaga pemerintahan dan pengangkatan pejabat negara tertentu oleh Presiden untuk masa mendatang sebaiknya dimintakan konfirmasi kepada DPR. Hal ini dimaksudkan agar hak prerogatif tidak dimanfaatkan untuk menggalang dukungan politik atau menyingkirkan lawan politik bahkan membangun mitra kolusi dalam berbagai hal. Di samping itu, untuk mengontrol hak prerogatif presiden dalam bidang perundang-undangan perlu diberi jalan pelaksanaan lembaga *judicial review*.[139]

Senada atas pandangan tersebut, batasan pengertian hak prerogatif dalam kajian ini adalah hak yang dimiliki oleh seorang kepala pemerintahan atau kepala negara dalam pelaksanaannya tanpa melibatkan persetujuan dari pihak manapun dalam menggunakan hak tersebut. Oleh karenanya, hak prerogatif itu dikatakan sebagai hak istimewa seorang kepala negara dalam menjalankan tugas kenegaraannya. Meskipun hak tersebut dicantumkan dan diatur dalam konstitusi, hal ini merupakan penegasan bahwa dipandang perlu dicantumkannya sebagai wujud eksistensi hak istimewa tersebut yang sudah diatur dalam konstitusi.

2. Hak Prerogatif Presiden di Beberapa Negara

Di Amerika Serikat sebagai pencerminan sistem pemerintahan presidensial murni antara lain memiliki ciri-ciri, Presiden adalah pemegang kekuasaan eksekutif tunggal (Pasal 2 ayat (91) angka 1 UUD Amerika Serikat); Presiden adalah penyelenggara pemerintahan yang bertanggungjawab di samping berbagai

[138] Mahfud MD, *Republika*, Mei 2000 dalam buku Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan … op. cit.*, hlm. 121.
[139] Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar … op. cit.*, hlm. 269-270.

wewenang konstitusional yang bersifat prerogatif yang lazim melekat pada jabatan kepala negara (*head of state*).[140]

Sekalipun kekuasaan presiden tampaknya dikekang oleh pembatasan konstitusi dan kesulitan-kesulitan dari bekerja dengan lembaga-lembaga yang terkoordinasi dengannya, Presiden AS punya cara untuk menyiasatinya, dari waktu ke waktu mereka menggunakan kekuasaan prerogatif yang besar, berdasar pada tafsir mereka sendiri terhadap konstitusi. Dengan kekuasaan ini, mereka sepihak mengambil langkah untuk menyelesaikan perselisihan kebijakan yang serius atau mengatasi krisis, kemudian melakukan justifikasi atas tindakan mereka kepada Kongres dan rakyat Amerika, dengan mempertahankan keabsahan tindakan mereka (hak mereka untuk menjalankan kekuasaan) serta wewenang dari tindakan mereka (kebaikan dari kebijakan mereka).[141]

Sejak awal negara Amerika Serikat berdiri, kekuasaan prerogatif telah menyelesaikan perselisihan-perselisihan penting. George Washington, secara sepihak mengumumkan netralitas dalam konflik Inggris-Perancis pada awal 1970-an, tak ada satu kata pun dikonstitusi yang secara jelas memberikan ia kekuasaan untuk melakukan hal ini. Thomas Jefferson, membeli wilayah Lousian dari Perancis di tahun 1803, tak ada satu kata pun di konstitusi yang merinci kekuasaan pemerintah nasional untuk mendapatkan wilayah. Andrew Jackson, memakai kekuasaan untuk memecat anggota-anggota kabinetnya, menegakkan supremasi presiden di dalam departemen eksekutif, sekalipun konstitusi tidak mengatakan apapun tentang hal ini. Abraham Lincoln, menggunakan begitu

[140] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: FH UII Press, 2003),, hlm. 50.

[141] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan … op. cit.*, hlm. 105.

banyak kekuasaan dalam kepresidenannya yang kemudian disebut oleh ahli politik Clinton Rossiter dari Cornell sebagai "kediktatoran konstitusional," konstitusional dalam arti pemilihan tengah waktu dan pemilihan presiden diadakan di tengah berkecamuknya perang saudara; dan kediktatoran dalam arti bahwa Lincoln terkadang melampaui batas-batas hukum dan konstitusi pada saat krisis nasional.[142]

Franklin Roosevelt, juga mengandalkan kekuasaan prerogatif sebelum Amerika Serikat memasuki Perang Dunia II. Ia membuat kesepakatan antar pemerintah dengan Inggris Raya untuk menukar kapal-kapal perusak lama bagi pangkalan angkatan laut, sebuah manuver yang sangat menolong konvoi Inggris melintasi Atlantik Utara dengan peralatan perang. Kesepakatan antar pemerintah, tidak seperti halnya sebuah traktat, tidak memerlukan persetujuan dua pertiga Senat, inilah mengapa Roosevelt menggunakan kesepakatan internasional saat memakai prerogatifnya sendiri.[143]

Ketika seorang presiden memakai kekuasaan prerogatif dan berhasil, ada efek "reaksi positif," partainya dan rakyat Amerika bersatu di belakangnya; oposisi sering terpecah dan hilang kepercayaan; inisiatif sering diratifikasikan dan disahkan oleh sidang legislatif berikutnya atau keputusan pengadilan. Sebaliknya, seorang presiden yang langkah-langkahnya diperiksa oleh pengadilan seperti ketika Presiden Truman menyita pabrik-pabrik baja selama perang Korea, dan Presiden Nixon menimbun dana untuk program domestik untuk menghadapi efek "pukulan balik," sehingga wajar bila Kongres meloloskan undang-undang yang

[142] Richard M. Pious, "Kekuasaan Kepresidenan", jurnal Demokrasi, hlm. 46. Dalam Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan … op. cit.*, hlm. 106.

[143] *Ibid.*, hlm. 106.

makin menyulitkan presiden menggunakan kekuasaan prerogatif. Maka, terdesaknya Nixon di pengadilan-pengadilan diikuti munculnya sebuah undang-undang yang mengharuskan presiden mendapat persetujuan Kongres untuk keluarnya dana yang diloloskan Kongres, dengan aturan ini dana bisa ditangguhkan atau dibatalkan Kongres.[144]

Menurut konstitusi-konstitusi Inggris dan Kanada, eksekutif masih mempunyai beberapa *discretionary power*, yang terkenal sebagai prerogatif raja. Istilah terakhir ini dipergunakan untuk mencakup sekumpulan besar hak-hak dan *privileges* yang dipunyai oleh raja dan dilaksanakan tanpa suatu kekuasaan perundang-undangan yang langsung. Di samping itu, jika parlemen menghendaki, dengan undang-undang ia dapat membatalkan prerogatif itu. Dengan kata lain, prerogatif itu ada selama dan sejauh ia diakui dan diijinkan oleh undang-undang.[145]

Di dalam sistem Perancis, kekuasaan perundang-undangan yang diserahkan oleh UUD baru kepada parlemen telah ditentukan secara limitatif dalam sebuah daftar. Semua soal-soal yang tidak termasuk dalam daftar tindakan-tindakan legislatif yang ditentukan itu, adalah menjadi hak eksekutif untuk mengaturnya. Jadi kekuasaan eksekutif Perancis telah menarik *residuary authority* (kekuasaan yang selebihnya) ke bawah kekuasaan konstitusionalnya tidak hanya untuk menjamin pelaksanaan undang-undang seperti ditetapkan oleh UUD yang lalu, tetapi sejauh mengenai pembagian kekuasaan antara eksekutif dan legislatif, prinsip yang dianut ialah bahwa wewenang umum adalah pada eksekutif untuk

[144] *Ibid.*, hlm. 107.

[145] Ismail Sunny, *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Cetakan Keenam. (Jakarta: Aksara Baru, 1986)., hlm. 61.

mengatur dengan dekrit segala sesuatu soal yang tidak dengan pengecualian telah diserahkan kepada wewenang badan legislatif.[146]

3. Hak Prerogatif Presiden dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Menurut Konstitusi RIS 1949 dan UUD Sementara 1950 hak prerogatif Presiden misalnya ditetapkan dalam membentuk kementerian-kementerian (Pasal 50 UUDS 1950); berhak membubarkan DPR (Pasal 84 UUDS 1950); memberikan tanda-tanda kehormatan (Pasal126 KRIS 1949, Pasal 87 UUDS 1950); memberi grasi (Pasal 160 KRIS 1949, Pasal 107 UUDS 1950); mengadakan traktat dengan negara-negara lain (Pasal 175 KRIS 1949, Pasal 120 UUDS 1950), mengangkat wakil-wakil RI pada negara-negara lain (Pasal 178 KRIS 1949, Pasal 123 UUDS 1950); menerima wakil-wakil negara-negara lain pada RI (Pasal 178 KRIS 1949, Pasal 123 UUDS 1950); menyatakan perang (Pasal 128 UUDS 1950); menyatakan keadaan bahaya (Pasal 129 UUDS 1950).[147]

Kekuasaan Presiden yang dirumuskan dalam pasal-pasal 10, 11, 12, 13, 14, dan pasal 15 UUD 1945 biasanya dipahami dalam kerangka tugas Presiden sebagai Kepala Negara, bukan sebagai Kepala Pemerintahan. Namun, karena sistem yang dianut dalam UUD 1945 bukan sistem kabinet (parlementer), maka memang tidak ditegaskan bahwa kekuasaan tersebut dikaitkan dengan fungsi Presiden sebagai Kepala Negara. Dalam sistem presidensial yang dianut oleh UUD 1945 itu, fungsi kepala negara dan kepala pemerintahan menyatu dalam jabatan Presiden. Tetapi secara teoritis semua kekuasaan yang disebut di atas

---

[146] *Ibid.*, hlm. 62.
[147] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan … op. cit.,* hlm. 113.

melekat dalam fungsi Presiden RI menurut Pasal 10 sampai dengan Pasal 15 UUD 1945 itu adalah kekuasaan Presiden sebagai Kepala Negara, dan bukan sebagai Kepala Pemerintahan.[148]

Hak prerogatif presiden sebelum dilakukannya perubahan UUD 1945, sebagai berikut:

a. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 4 ayat (1)).
b. Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2)).
c. Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara (Pasal 10).
d. Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 12).
e. Presiden mengangkat duta dan konsul (Pasal 13 ayat (1)).
f. Presiden menerima duta negara lain (Pasal 13 ayat (2)).
g. Presiden memberi grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi (Pasal 14).
h. Presiden memberi gelaran, tanda jasa ,dan lain-lain tanda kehormatan (Pasal 15).
i. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri (Pasal 17 ayat (2)).
j. Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa (Pasal 22 ayat (1)).

[148] Jimly Asshiddiqie, *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah*, Jakarta: UI Press, 1996, hlm. 78.

Pasca perubahan UUD 1945, sebagian besar kekuasaan Presiden dibatasi. Kekuasan yang sebelumnya bersifat tunggal, artinya kekuasaan tersebut dapat dilaksanakan Presiden tanpa melibatkan pertimbangan maupun persetujuan dari lembaga negara lain atau juga tanpa adanya pembatasan kekuasaan yang diatur dengan UU. Kini, dalam beberapa pasal yang sebelumnya merupakan kekuasaan tunggal yang dimiliki Presiden terjadi perubahan dan pembatasan, namun masih ada juga kekuasaan yang tidak mengalami perubahan baik sebelum atau sesudah amandemen UUD 1945. Karena itu, dalam beberapa kekuasaan presiden mengalami perubahan secara substansial ataupun prosedural. Tetapi, terdapat pula kewenangan yang ditambahkan. Berikut hak prerogatif presiden setelah Perubahan UUD 1945:

a. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 4 ayat (1)).
b. Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2)).
c. Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara (Pasal 10).
d. Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 12).
e. Presiden mengangkat duta dan konsul; dalam hal mengangkat duta, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. (Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2)).

f. Presiden menerima penempatan duta negara lain dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 13 ayat (3)).
g. Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 ayat (1)).
h. Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 14 ayat (2)).
i. Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang (Pasal 15).
j. Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang (Pasal 16).
k. Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri (Pasal 17 ayat (2)).
l. Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah pengganti undang-undang, dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa (Pasal 22 ayat (1)).
m. Presiden berhak mengajukan tiga hakim konstitusi (Pasal 24C ayat (23)).

Kekuasaan prerogatif presiden yang tidak mengalami perubahan, yaitu:

a. Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.

b. Ketentuan pasal 5 ayat (2) UUD 1945, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.
c. Ketentuan Pasal 10 UUD 1945, Presiden berhak memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara.
d. Ketentuan Pasal 12 UUD 1945, Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang.

Kekuasaan prerogatif presiden yang telah mengalami perubahan setelah Perubahan UUD 1945, yaitu:

a. Ketentuan pasal 13 UUD 1945, dalam hal kewenangan Presiden untuk mengangkat duta dan konsul, serta menerima duta negara lain. Kekuasaan yang semula merupakan kewenangan sepenuhnya Presiden dalam mengangkat duta dan konsul. Kini, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat. Begitu juga, dalam menerima penempatan duta negara lain, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.
b. Ketentuan pasal 14 UUD 1945, kewenangan Presiden untuk memberi grasi, amnesti, abolisi dan rehabilitasi. Dalam pemberian grasi dan rehabilitasi, Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung; juga dalam pemberian amnesti dan abolisi, Presiden dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat.

c. Ketentuan pasal 15 UUD 1945, kewenangan Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan. Sekarang kewenangan Presiden tersebut dibatasi dengan ketentuan Undang-Undang.[149]

d. Ketentuan Pasal 17 UUD 1945, yaitu tentang kementerian negara. Sekarang diatur lebih lanjut mengenai pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara ke dalam Undang-Undang. Namun pengangkatan ataupun pemberhentian menteri masih menjadi kewenangan sepenuhnya Presiden untuk memilih calon menteri yang akan diangkat atau menteri yang akan diberhentikan/diganti, tanpa melibatkan DPR atau lembaga negara lain.

Perlu juga ditambahkan, bahwa hak-hak prerogatif di atas adalah hak-hak yang secara langsung dicantumkan di dalam UUD 1945. Di luar UUD 1945, masih terdapat hak-hak prerogatif lainnya seperti pengangkatan gubernur, pengangkatan kepala lembaga pemerintahan non departemen, pembuatan Keppres, Inpres, dan sebagainya.[150]

Presiden sebagai pimpinan kekuasaan eksekutif, mempunyai *privilege* tertentu untuk mengadakan rekruitmen guna mengisi jabatan sejumlah posisi eksekutif dalam bidang pemerintahan, seperti anggota kabinet, jabatan-jabatan yang setingkat menteri dan lembaga pemerintahan lainnya. Mekanisme rekruitmen tanpa melibatkan DPR, mempunyai dampak positif ataupun negatif. Secara positif, mekanisme rekruitmen tersebut dapat menciptakan suatu

[149] Ketentuan pemberian gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan oleh Presiden dengan memperhatikan pertimbangan dewan gelar. Dewan Gelar yang diangkat dan dapat diberhentikan Presiden ini diusulkan oleh Menteri sesuai UU Nomor 20 Tahun 2009.

[150] Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar… op. cit.*, hlm. 264.

pemerintahan (dalam arti luas) yang kompak, sehingga konflik antara lembaga-lembaga yang setingkat dapat dihindari. Di samping itu, presiden merupakan figur yang paling tahu kriteria apa yang dibutuhkan untuk memilih staf yang mampu menjalankan kepercayaannya. Sisi negatifnya, mekanisme seperti ini memberikan kewenangan kepada presiden untuk memilih dan mengangkat orang-orang yang pada prinsipnya selalu diperlukan untuk mendukung kepentingan politik presiden sendiri. Atau, orang-orang yang secara prinsipil bersikap akomodatif terhadap pemerintah, paling tidak kepada presiden sendiri. Akibat selanjutnya adalah, mekanisme kontrol antara satu institusi terhadap institusi yang lain tidak dapat dijalankan dengan baik.[151]

B. Implementasi Hak Prerogatif Presiden dalam Perombakan (*Reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II.

1. Kabinet di Indonesia

a. Sekilas tentang Kabinet

Kabinet bermula sebagai sub-kelompok yang lebih kecil dari Dewan Penasihat Monarki Inggris. Istilah ini berasal dari nama sebuah Kabinet (ruang) yang digunakan untuk mengkaji suatu masalah. Frasa *cabinet counsel*, berarti nasihat yang diberikan secara pribadi kepada raja/ratu Inggris, muncul pada akhir abad ke-16. Pengertian umum kabinet adalah suatu badan yang terdiri dari pejabat pemerintah, biasanya mewakili cabang eksekutif.[152] Kabinet dapat pula disebut sebagai Dewan Menteri, Dewan Eksekutif, atau Komite Eksekutif, penyebutan ini

[151] Afan Gaffar, *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi*, Cetakan Kedua, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000)., hlm. 73.

[152] Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2008 dalam sistus http://pusatbahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/, Akses 12 Februari 2012

tergantung pada sistem pemerintahannya dan diketuai oleh presiden atau perdana menteri sebagai pimpinan kabinet.[153]

Di beberapa negara, kabinet secara kolektif menentukan kebijakan dan arah taktis pemerintah terkhusus mengenai legislasi yang disetujui parlemen. Di negara-negara yang menganut sistem presidensial, seperti Amerika Serikat, kabinet tidak berfungsi sebagai pengaruh legislatif kolektif; melainkan lebih kepada dewan penasihat resmi bagi kepala pemerintahan. Menurut cara ini, presiden memperoleh pendapat dan nasihat untuk digunakan dalam menentukan keputusan mendatang. Peran kedua, petugas kabinet adalah untuk mengurusi badan-badan atau departemen-departemen pemerintah (di Amerika Serikat dikenal dengan departemen eksekutif federal). Menteri-menteri kabinet ditunjuk dari sebagian anggota legislator dan tetap bekerja di legislator sambil bekerja pula di kabinet. Di negara-negara lain, khususnya negara dengan sistem pemerintahan presidensial, anggota kabinet tidak boleh merangkap sebagai legislator, dan legislator yang ditunjuk untuk menjadi anggota kabinet harus berhenti dari legislator bila mereka berkenan diangkat menjadi menteri.[154]

Biasanya anggota kabinet diberi gelar menteri, dan masing-masing memegang portofolio yang berbeda-beda yang ditugaskan pemerintah (misalnya "Menteri Kesehatan," dan lain-lain). Di beberapa negara, misalnya di Amerika Serikat, Filipina, dan Britania Raya, gelar sekretaris juga digunakan untuk beberapa anggota kabinet (misalnya "Sekretaris Pendidikan," dan lain-lain). Jaksa Agung juga duduk di kabinet. Peran harian sebagian besar anggota kabinet adalah

[153] The New Encyclopaedia Britannica, Encyclopaedia Britannica (1995) dalam http://id.m.wikipedia.org/wiki/Kabinet_(pemerintahan)#section_5, Akses tanggal 15 Agustus 2012.
[154] *Ibid.*, Akses tanggal 15 Agustus 2012.

sebagai kepala satu ruas birokrasi nasional, sebagai kepala pegawai negeri di mana semua pegawai lainnya di departemen itu melapor. Ukuran kabinet berbeda-beda, kendati sebagian di antaranya berisi sepuluh sampai dua puluh menteri. Banyak penelitian menemukan korelasi balikan di antara tingkatan pembangunan negara itu dan ukuran kabinetnya: rata-rata, negara yang lebih maju, ukuran kabinetnya lebih kecil.[155]

Dalam UUD 1945 tidak ada suatu pasalpun yang menyebutkan suatu badan di mana menteri-menteri duduk. Kaitannya dengan kabinet, dalam Konstitusi RIS terdapat penjelasan mengenai kabinet dalam Pasal 74 ayat (1) dan ayat (2), yang berbunyi:

> *(1) Presiden sepakat dengan orang2 jang dikuasakan oleh daerah2-bagian sebagai tersebut dalam pasal 69, menundjuk tiga pembentuk Kabinet.*
>
> *(2) Sesuai dengan andjuran ketiga pembentuk Kabinet itu, Presiden mengangkat seorang dari padanja mendjadi Perdana Menteri dan mengangkat Menteri2 jang lain.*

Dari penjelasan pasal di atas, maka menteri-menteri seluruhnya disebut sebagai kabinet. Penyebutan lain dari kabinet adalah Dewan Menteri yang dijelaskan dalam Pasal 76 ayat (1) dan ayat (2) Konstitusi RIS yang berbunyi sebagai berikut:

> *(1) Untuk merundingkan bersama-sama kepentingan2 umum Republik Indonesia Serikat, Menteri2 bersidang dalam Dewan Menteri jang*

[155] *Ibid.*, Akses tanggal 15 Agustus 2012.

diketuai oleh Perdana-Menteri atau dalam hal Perdana-Menteri berhalangan, oleh salah seorang Menteri berkedudukan khusus.

(2) Dewan Menteri senantiasa memberitahukan segala urusan jang penting kepada Presiden. Masing2 Menteri berkewadjiban sama berhubung dengan urusan2 jang chusus masuk tugasnja.

Istilah kabinet dengan dewan menteri dalam praktiknya Konstitusi RIS disamakan. Berlainan dengan Dewan Menteri Perancis yang mempunyai 2 macam persidangan, yaitu *Conseil des Ministers* dan *Conseil de Cabinet*, yang pertama dipimpin oleh Presiden Republik dan yang terakhir oleh Perdana Menteri.[156] Mengenai ketentuan jumlah kementerian, dalam UUD 1945 maupun Konstitusi RIS tidak diatur besar kecilnya jumlah kementerian. Namun, setelah dilakukannya perubahan ketiga UUD 1945 dijelaskan bahwa pembentukan, pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang.[157] Menurut Undang-Undang tersebut, jumlah keseluruhan kementerian paling banyak 34 (tiga puluh empat).[158]

b. Perombakan (*Reshuffle*) Kabinet di Indonesia

Sistem perundang-undangan Indonesia tidak mengenal istilah *reshuffle* kabinet, baik dalam Undang-Undang maupun Keputusan Presiden pengangkatan menteri. Dalam UU Nomor 39 Tahun 2008 dikenal dengan pembentukan,

---

[156] Maurice Duverger, *Manuel de Droit Constitutional et de Science Politique*, (Paris: Presses Univeritairesde France, 1948)., hlm. 107 dan 345; Walter Rice Sharp, *The Government of the French Republic*, (New York: D. Van Noostrand Company, 1947), hlm. 91; Herman Finner, *Government of Greater European Powers, AComparative Study of the Governments and Political Culture of Great Britain, France, Germany, and the Soviet Union*, (New York: Harpers and Brothers, 1956)., hlm. 431; lihat juga Ismail Suny, *Pergeseran Kekuasaan … op. cit.*, hlm. 96.

[157] Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 Setelah Perubahan.

[158] Pasal 15 UU Nomor 39 tahun 2008.

pengubahan dan pembubaran kementerian, keputusan Presiden dalam melakukan penggantian menteri menggunakan istilah mengangkat dan memberhentikan dengan hormat, sedangkan pengubahan kementerian dengan mengeluarkan peraturan presiden.

Secara gramatikal, *reshuffle* [159] berasal *re-* (kembali) dan *shuffle* (pengocokan), sehingga istilah '*reshuffle* kabinet' dapat diartikan pengocokan kembali atau lebih lazim dikenal dengan perombakan susunan kabinet. Istilah "perombakan" mengandung pengertian perubahan susunan skala besar, artinya lebih dari satu perubahan yang dilakukan pada waktu yang bersamaan. Jadi, ketika terjadinya hanya satu perubahan atau penggantian menteri, dalam kajian ini tidak menggunakan istilah perombakan (*reshuffle*) kabinet, cukup dengan "penggantian menteri" saja..

Dalam sejarah kabinet di Indonesia, penggantian menteri dalam masa periode jabatan sudah dilakukan sejak dibentuknya kabinet pertama Indonesia. Kabinet Presidensial kepemimpinan Ir. Soekarno yang dibentuk pada tanggal 2 September 1945, mengalami perubahan, yaitu penggantian Dr. Samsi sebagai Menteri Keuangan diganti oleh Mr. A. A. Maramis yang sebelumnya menjabat sebagai menteri negara. [160] Kemudian diikuti penggantian Menteri Keamanan Rakyat Supriyadi karena tidak pernah datang ke Jakarta dan tidak memberi jawaban pasti kesediaannya diangkat menjadi menteri, maka pada tanggal 20 Oktober 1945 Presiden mengangkat Sulyadi Kusumo sebagai Menteri Keamanan

[159] Kamus Bahasa Inggris, dalam http://ebsoft.web.id. Akses tanggal 12 Februari 2012.
[160] Bibit Suprapto, *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985)., hlm. 17.

Rakyat.[161] Memang kabinet pada masa awal-awal kemerdekan banyak sekali mendapat tantangan-tantangan dari luar, seperti tantangan dari Sekutu dan Belanda, juga tantangan dari dalam negeri sendiri dengan munculnya pemberontakan. Wajar saja, terdapat beberapa menteri yang tidak bersedia diangkat atau yang mengundurkan diri untuk menjadi menteri.

Sepanjang perjalananan kabinet yang dibentuk di Indonesia, penggantian menteri masih sering terjadi dikarenakan faktor tekanan baik dari dari dalam maupun dari dalam kabinet. Perombakan besar di tubuh kabinet di awali pada masa kabinet koalisi yang dibentuk oleh Ali Sastroamidjoyo, Wongsonegoro, dan KH Zainul Arifin. Kabinet Ali Sastroamidjoyo I mengalami keretakan dalam kabinet, menteri-menteri dari Persatuan Indonesia Raya (Wongsonegoro) mengundurkan dari kabinet. Sehingga pada tanggal 17 November 1954 Kabinet Ali Sastroamidjoyo I diadakan perombakan (*reshuffle*) kabinet, dengan penggantian 8 (delapan) menteri baru dan penghapusan Wakil Perdana Menteri II dari 19 (sembilan belas) kementerian di kabinet.[162]

c. Daftar Kabinet-kabinet di Indonesia

Berikut adalah daftar kabinet pemerintahan Indonesia sejak diproklamasikannya kemerdekaan hingga saat ini:[163]

Tabel 3.1. Kabinet Pemerintahan Indonesia di Era Perjuangan Kemerdekaan

No	Nama Kabinet	Masa Kerja	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Jumlah kemen-Terian

[161] Departemen Penerangan, *Susunan Kabinet RI 1945-1970 dan Programnya,* (Jakarta: Departemen Penerangan, 1970)., hlm. 3.

[162] Departemen Penerangan, *Kenangan 10 Tahun Revolusi*, (Jakarta: Departemen Penerangan, 1955)., hlm. 371.

[163]Data Sekretariat Kabinet Republik Indonesia dan Keppres pembentukan kabinet.

1	Presidensial	2 September 1945 - 14 November 1945	Ir. Soekarno	Presiden	19
2	Sjahrir I	14 November 1945 - 12 Maret 1946	Sutan Sjahrir	Perdana Menteri	16
3	Sjahrir II	12 Maret 1946 - 2 Oktober 1946	Sutan Sjahrir	Perdana Menteri	24
4	Sjahrir III	2 Oktober 1946 - 3 Juli 1947	Sutan Sjahrir	Perdana Menteri	31
5	Amir Sjarifuddin I	3 Juli 1947 – 11 November 1947	Amir Sjarifuddin	Perdana Menteri	31
6	Amir Sjarifuddin II	11 November 1947 - 29 Januari 1948	Amir Sjarifuddin	Perdana Menteri	32
7	Hatta I	29 Januari 1948 – 4 Agustus 1949	Mohammad Hatta	Perdana Menteri	16
-	Darurat	19 Desember 1948 - 13 Juli 1949	Syafruddin Prawiranegara	Ketua	11
8	Hatta II	4 Agustus 1949 – 20 Desember 1949	Mohammad Hatta	Perdana Menteri	17

Sumber: Profil Kabinet di situs Sekretariat Kabinet Republik Indonesia

Tabel 3.2. Kabinet Pemerintahan Indonesia di Era Republik Indonesia Serikat

No	Nama Kabinet	Masa Kerja	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Jumlah kemen-terian
-	RIS (Hatta III)	20 Desember 1949 - 6 September 1950	Mohammad Hatta	Perdana Menteri	16
9	Susanto (Peralihan)	20 Desember 1949 - 21 Januari 1950	Susanto Tirtoprodjo	Perdana Menteri	9
10	Halim (RI Yogya)	21 Januari 1950 – 6 September 1950	Abdul Halim	Perdana Menteri	13

Sumber: Profil Kabinet di situs Sekretariat Kabinet Republik Indonesia

Tabel 3.3. Kabinet Pemerintahan Indonesia di Era Demokrasi Parlementer

No	Nama Kabinet	Masa Kerja	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Jumlah kemen-Terian
11	Natsir (Parlementer)	6 September 1950 - 27 April 1951	Mohammad Natsir	Perdana Menteri	16
12	Sukiman-Suwirjo	27 April 1951 – 3 April 1952	Sukiman Wirjosandjojo	Perdana Menteri	17
13	Wilopo	3 April 1952 - 30 Juli 1953	Wilopo	Perdana Menteri	16

14	Ali Sastroamidjojo I	30 Juli 1953 – 12 Agustus 1955	Ali Sastroamidjojo	Perdana Menteri	17
15	Burhanuddin Harahap	12 Agustus 1955 – 24 Maret 1956	Burhanuddin Harahap	Perdana Menteri	20
16	Ali Sastroamidjojo II	24 Maret 1956 – 9 April 1957	Ali Sastroamidjojo	Perdana Menteri	22
17	Djuanda (Karya)	9 April 1957 – 10 Juli 1959	Djuanda	Perdana Menteri	26

Sumber: Profil Kabinet di situs Sekretariat Kabinet Republik Indonesia

Tabel 3.4. Kabinet Pemerintahan Indonesia di Era Orde Lama (Demokrasi Terpimpin)

No	Nama Kabinet	Masa Kerja	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Jumlah kemen-Terian
18	Kerja I	10 Juli 1959 – 18 Februari 1960	Ir. Soekarno	Presiden	32
19	Kerja II	18 Februari 1960 - 6 Maret 1962	Ir. Soekarno	Presiden	39
20	Kerja III	6 Maret 1962 – 13 November 1963	Ir. Soekarno	Presiden	56
21	Kerja IV	13 November 1963 - 27 Agustus 1964	Ir. Soekarno	Presiden	61
22	Dwikora I	27 Agustus 1964 - 22 Februari 1966	Ir. Soekarno	Presiden	90
23	Dwikora II	24 Februari 1966 – 28 Maret 1966	Ir. Soekarno	Presiden	86
24	Dwikora III	28 Maret 1966 – 25 Juli 1966	Ir. Soekarno	Presiden	26
25	Ampera I	25 Juli 1966 – 17 Oktober 1967	Ir. Soekarno	Presiden	28
26	Ampera II	17 Oktober 1967 – 6 Juni 1968	Soeharto (Pjs)	Presiden	23

Sumber: Profil Kabinet di situs Sekretariat Kabinet Republik Indonesia

Tabel 3.5. Kabinet Pemerintahan Indonesia di Era Orde Baru (Demokrasi Pancasila)

No	Nama Kabinet	Masa Kerja	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Jumlah kemen-terian

27	Pembangunan I	6 Juni 1968 – 28 Maret 1973	Soeharto	Presiden	25
28	Pembangunan II	28 Maret 1973 – 29 Maret 1978	Soeharto	Presiden	21
29	Pembangunan III	29 Maret 1978 – 19 Maret 1983	Soeharto	Presiden	30
30	Pembangunan IV	19 Maret 1983 – 23 Maret 1988	Soeharto	Presiden	40
31	Pembangunan V	23 Maret 1988 – 17 Maret 1993	Soeharto	Presiden	41
32	Pembangunan VI	17 Maret 1993 – 14 Maret 1998	Soeharto	Presiden	41
33	Pembangunan VII	14 Maret 1998 – 21 Mei 1998	Soeharto	Presiden	37

Sumber: Profil Kabinet di situs Sekretariat Kabinet Republik Indonesia

Tabel 3.6. Kabinet Pemerintahan Indonesia di Era Reformasi

No	Nama Kabinet	Masa Kerja	Pimpinan Kabinet	Jabatan	Jumlah kemen-Terian
34	Reformasi Pembangunan	21 Mei 1998 – 26 Oktober 1999	B.J. Habibie	Presiden	39
35	Persatuan Nasional	26 Oktober 1999 – 9 Agustus 2001	Abdurahman Wahid	Presiden	37
36	Gotong Royong	9 Agustus 2001 – 21 Oktober 2004	Megawati Soekarnoputri	Presiden	33
37	Indonesia Bersatu I	21 Oktober 2004 – 22 Oktober 2009	Susilo Bambang Yudhoyono	Presiden	36
38	Indonesia Bersatu II	22 Oktober 2009 – 2014	Susilo Bambang Yudhoyono	Presiden	36

Sumber: Profil Kabinet di situs Sekretariat Kabinet Republik Indonesia

2. Hak Prerogatif Presiden dalam Perombakan (*Reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II.

a. Hak Prerogatif Presiden dalam Perombakan (*Reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II

Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri didasarkan pada Pasal 17 ayat (2) UUD 1945. Sebelum perubahan UUD 1945, kekuasaan ini tidak diatur lebih lanjut dengan suatu peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan kekuasaan tersebut dalam praktik kenegaraan selama ini diserahkan secara mutlak kepada presiden. Pengangkatan menteri-menteri dilakukan oleh presiden sejak ia mendapatkan *mandat* dari MPR dalam Sidang Umum MPR sampai dengan masa jabatannya selesai. Pemberhentian menteri-menteri oleh presiden dapat dilakukan di tengah-tengah masa jabatannya tersebut. Seluruh tindakan tersebut dalam praktiknya dapat dilakukan secara tertutup tanpa perlu meminta nasihat, mendapatkan pertimbangan ataupun usulan dan pertanggungjawaban dari lembaga negara yang lain, karena kekuasaan ini merupakan hak prerogatif sepenuhnya presiden.

Setelah perubahan pertama dan ketiga, Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 mengalami sedikit perubahan. Jika sebelum perubahan UUD 1945, presiden bebas melakukan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian, setelah perubahan ketiga UUD 1945 hal tersebut tidak bisa dilakukan dengan serta merta, karena semua itu diatur dengan ketentuan UU.[164]

UU Kementerian Negara selain mengatur pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara, juga mengatur tentang pengangkatan dan

[164] Menurut Jimly Asshiddiqie, yang menjadi faktor pemicu adanya ketentuan Pasal 17 Ayat (4) UUD 1945 yang mengharuskan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam UU disebabkan adanya kebijakan dari Presiden Abdurrahman Wahid yang membubarkan Departemen Penerangan dan Departemen Sosial, serta membentuk dan mengubah organisasi-organisasi kementerian serta lembaga-lembaga non departemen lainnya tanpa didasari atas perencanaan dan persiaapan matang yang mengakibatkan banyak kesulitan mengenai mantan pegawai ataupun hal-hal lain berkait dengan pembubaran dan perubahan organisasi departemen dan nondepartemen yang bersangkutan. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*,Cetakan Pertama, (Jakarta: Konstitusi Press, 2006)., hlm. 178.

pemberhentian menteri. Dalam pengangkatan dan pemberhentian menteri, ditentukan beberapa persyaratan bagi seseorang yang dapat diangkat dan diberhentikan oleh presiden. Untuk dapat diangkat menjadi Menteri, seseorang harus memenuhi persyaratan sebagai berikut, *pertama*, warga negara Indonesia; *kedua*, bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; *ketiga*, setia kepada Pancasila sebagai dasar negara, UUD 1945 dan cita-cita proklamasi kemerdekaan; *keempat*, sehat jasmani dan rohani; *kelima*, memiliki integritas dan kepribadian yang baik; dan *ketujuh*, tidak pernah dipidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.[165]

Mengenai pemberhentian menteri oleh presiden, disebabkan beberapa faktor. *Pertama*, mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis; *kedua*, tidak dapat melaksanakan tugas selama 3 (tiga) bulan secara berturut-turut; *ketiga*, dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; *keempat*, melanggar ketentuan larangan rangkap jabatan sesuai sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23; atau *kelima*, alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden.[166]

Pada konsep awal pembentukan kabinet oleh Presiden, diharapkan menteri dapat menjalankan urusan-urusan di bidang pemerintahan sesuai dengan capaian program kerja pemerintah. Dengan dibentuknya Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4), sebuah unit kerja yang

[165] Pasal 22 UU Nomor 39 Tahun 2008.
[166] Pasal 24 UU Nomor 39 Tahun 2008.

bertugas membantu Presiden dalam melaksanakan pengawasan dan pengendalian pembangunan sehingga mencapai sasaran pembangunan nasional dengan penyelesaian penuh. Sehingga, memudahkan Presiden untuk mengevaluasi kinerja para pembantunya dan memberikan arahan langkah dan apa-apa yang kurang dalam waktu 3 (tiga) bulan dan segera diperbaiki. Apabila dalam pelaksanaan kinerja menteri tidak dapat memenuhi apa yang diharapkan sesuai program kerja tugas kementerian, maka tidak menutup kemungkinan presiden untuk melakukan penggantian atau perombakan (*reshuffle*) kepada menteri yang dianggap kurang memuaskan kinerjanya berdasarkan evaluasi UKP4. Penggantian menteri atau perombakan menteri menjadi kewenangan sepenuhnya Presiden, tapi dalam pelaksanaannya tetap harus sesuai dengan persyaratan dan prosedur ketentuan UU yang mengaturnya.

Pengaturan persyaratan pengangkatan dan pemberhentian menteri dalam penggantian menteri, tidak dimaksudkan untuk merampas hak Presiden dalam memilih seorang menteri, namun sebaliknya menekankan bahwa seorang Menteri yang diangkat harus memiliki integritas dan kepribadian yang baik. Presiden diharapkan juga memperhatikan kompetensi dalam bidang tugas kementerian, memiliki pengalaman kepemimpinan, dan sanggup bekerjasama sebagai pembantu Presiden.[167] Sayangnya, persyaratan tersebut tidak mensyaratkan secara tegas kualifikasi integritas dan kepribadian yang baik yang sesuai bidang kementerian yang dijabatnya, sehingga ketentuan tersebut masih bersifat longgar

[167] Penjelasan UU Nomor 39 Tahun 2008.

untuk memberikan keleluasan kepada Presiden untuk menempatkan menteri di manapun bidang kementerian.

b. Hasil Perombakan (*Reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II

Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II merupakan kabinet pemerintahan Indonesia pimpinan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dan Wakil Presiden Boediono. Susunan kabinet ini berasal dari usulan partai politik pengusul pasangan SBY-Boediono pada Pilpres 2009 yang mendapatkan kursi di DPR (Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, dan PKB) ditambah Partai Golkar yang bergabung setelahnya, tim sukses pasangan SBY-Boediono pada Pilpres 2009, serta hanya beberapa dari kalangan profesional. Susunan KIB II diumumkan oleh Presiden SBY pada 21 Oktober 2009 dan dilantik sehari setelahnya. Pada 19 Mei 2010, Presiden SBY mengumumkan penggantian Menteri Keuangan. Pada 18 Oktober 2011, Presiden SBY mengumumkan perombakan KIB II, beberapa wajah baru masuk ke dalam kabinet dan beberapa menteri lainnya bergeser jabatan di dalam kabinet. Pada 13 Juni 2012, Presiden SBY mengumumkan penggantian Menteri Kesehatan, dimana menteri sebelumnya telah meninggal dunia.

Mirip seperti proses penyusunan KIB I, SBY kembali memanggil calon-calon anggota kabinet ke kediaman pribadinya di Cikeas, Bogor, Jawa Barat, untuk melakukan uji kepatutan dan kelayakan serta penandatanganan pakta integritas dan kontrak politik. Yang menjadi tambahan dalam proses penyusunan KIB II ini adalah adanya tes kesehatan sebagai salah satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh para calon. Tes kesehatan dilakukan di RSPAD Gatot Soebroto. Proses pemanggilan dan tes kesehatan berlangsung pada 17-21 Oktober 2009.

Seluruh calon yang dipanggil dan mengikuti tes kesehatan akhirnya menjadi anggota kabinet, kecuali Nila Djuwita Anfasa Moeloek yang awalnya disebut-sebut sebagai calon Menteri Kesehatan.

Berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 59/P Tahun 2011, dengan pertimbangan untuk meningkatkan kinerja dan efektifitas KIB II dalam upaya menyukseskan pencapaian sasaran pembangunan nasional, dipandang perlu melakukan penataan kembali dan penggantian beberapa Menteri Negara KIB II Periode 2009-2014. Dalam Keputusan Presiden tersebut, memberhentikan dengan hormat sebagai Menteri Negara KIB II Periode 2009-2014 dan juga mengangkat menteri negara KIB II dalam masa sisa jabatan Periode 2009-2014 terhitung sejak saat pelantikan. Menteri yang diberhentikan masing-masing:

1. Sdr. Patrialis Akbar, S.H. (Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia)
2. Dr. Darwin Zahedy Saleh (Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral)
3. Dr. Mari Elka Pangestu (Menteri Perdagangan)
4. Sdr. Freddy Numbery (Menteri Perhubungan)
5. Dr. Ir. Fadel Muhammad (Menteri Kelautan dan Perikanan)
6. Prof. Dr. Ir. Mohammad Nuh (Menteri Pendidikan Nasional)
7. Ir. Jero Wacik, S.E. (Menteri Kebudayaan dan Pariwisata)
8. Drs. H. Suharna Supranata, M.T. (Menteri Negara Riset dan Menteri Teknologi)
9. Prof. Dr. Ir. H. Gusti Muhammad Hatta (Menteri Negara Lingkungan Hidup)

10. Sdr. Evert Erenst Mangindaan, S.IP. (Menteri Negara Pendayaan dan Reformasi Birokrasi)
11. Dr. Ir. Mustafa Abubakar (Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara)
12. Sdr. Suharso Monoarfa, M.A. (Menteri Negara Perumahan Rakyat)

Menteri yang diangkat masing-masing:

1. Dr. Amir Syamsuddin, S.H., M.H. (Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia)
2. Ir. Jero Wacik, S.E. (Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral)
3. Sdr. Gita Irawan Wirjawan M.B.A., M.P.A. (Menteri Perdagangan)
4. Sdr. Evert Erenst Mangindaan, S.IP. (Menteri Perhubungan)
5. Sdr. Sharif Cicip Sutarjo (Menteri Kelautan dan Perikanan)
6. Prof. Dr. Ir. Muhammad Nuh (Menteri Pendidikan dan Kebudayaan)
7. Dr. Mari Elka Pangestu (Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif)
8. Prof. Dr. Ir. H. Gusti Muhammad Hatta (Menteri Riset dan Teknologi)
9. Prof. Dr. Balthasar Kambuaya, M.B.A. (Menteri Lingkungan Hidup)
10. Ir. H. Awar Abubakar, M.M. (Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi)
11. Sdr. Dahlan Iskan (Menteri Badan Usaha Milik Negara)
12. H. Djan Faridz (Menteri Perumahan Rakyat)

Setelah keluarnya Keppres hasil perombakan (*reshuffle*) KIB II, dalam perjalanannya kabinet setelah perombakan, juga masih terjadi beberapa penggantian menteri. Yaitu, penggantian menteri di Kementerian Kesehatan,

Kementerian Keuangan dan Kementerian Pemuda dan Olahraga. Untuk lebih jelasnya lihat pada tabel susunan KIB II berikut:

1. Menteri Koordinator

Tabel 3.7. Susunan Menteri Koordinator dalam Kabinet Indonesia Bersatu II

No.	Jabatan	Nama Pejabat	Mulai menjabat	Selesai menjabat
1	Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan	Djoko Suyanto	22 Oktober 2009	*Petahana*
2	Menteri Koordinator Bidang Perekonomian	Hatta Rajasa	22 Oktober 2009	*Petahana*
3	Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat	Agung Laksono	22 Oktober 2009	*Petahana*

Sumber: Keputusan Presiden RI Nomor 59/P Tahun 2011

2. Menteri

Tabel 3.8. Susunan Menteri dalam Kabinet Indonesia Bersatu II

No.	Jabatan	Nama Pejabat	Mulai menjabat	Selesai menjabat
4	Menteri Sekretaris Negara	Sudi Silalahi	22 Oktober 2009	*Petahana*
5	Menteri Dalam Negeri	Gamawan Fauzi	22 Oktober 2009	*Petahana*
6	Menteri Luar Negeri	Marty Natalegawa	22 Oktober 2009	*Petahana*
7	Menteri Pertahanan	Purnomo Yusgiantoro	22 Oktober 2009	*Petahana*
8	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia	Patrialis Akbar	22 Oktober 2009	19 Oktober 2011
		Amir Syamsuddin	19 Oktober 2011	*Petahana*
9	Menteri Keuangan	Sri Mulyani Indrawati	22 Oktober 2009	20 Mei 2010
		Agus Martowardojo	20 Mei 2010	17 April 2013
		Hatta Rajasa	19 April 2013	21 Mei

		(Plt.)		2013
		Muhammad Chatib Basri	21 Mei 2013	*Petahana*
10	Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Darwin Zahedy Saleh	22 Oktober 2009	19 Oktober 2011
		Jero Wacik	19 Oktober 2011	*Petahana*
11	Menteri Perindustrian	Muhammad Sulaeman Hidayat	22 Oktober 2009	*Petahana*
12	Menteri Perdagangan	Mari Elka Pangestu	22 Oktober 2009	19 Oktober 2011
		Gita Wirjawan	19 Oktober 2011	*Petahana*
13	Menteri Pertanian	Suswono	22 Oktober 2009	*Petahana*
14	Menteri Kehutanan	Zulkifli Hasan	22 Oktober 2009	*Petahana*
15	Menteri Perhubungan	Freddy Numberi	22 Oktober 2009	19 Oktober 2011
		Evert Ernest Mangindaan	19 Oktober 2011	*Petahana*
16	Menteri Kelautan dan Perikanan	Fadel Muhammad	22 Oktober 2009	19 Oktober 2011
		Sharif Cicip Sutarjo	19 Oktober 2011	*Petahana*
17	Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Muhaimin Iskandar	22 Oktober 2009	*Petahana*
18	Menteri Pekerjaan Umum	Djoko Kirmanto	22 Oktober 2009	*Petahana*
19	Menteri Kesehatan	Endang Rahayu Sedyaningsih	22 Oktober 2009	30 April 2012
		Ali Ghufron Mukti (Plt.)	30 April 2012	14 Juni 2012
		Nafsiah Mboi	14 Juni 2012	*Petahana*
20	Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (sebelum 19 Oktober 2011 bernama Menteri Pendidikan Nasional)	Mohammad Nuh	22 Oktober 2009	*Petahana*
21	Menteri Sosial	Salim Segaf Al-Jufri	22 Oktober 2009	*Petahana*

22	Menteri Agama	Suryadharma Ali	22 Oktober 2009	*Petahana*
23	Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif (sebelum 19 Oktober 2011 bernama Menteri Kebudayaan dan Pariwisata)	Jero Wacik	22 Oktober 2009	19 Oktober 2011
		Mari Elka Pangestu	19 Oktober 2011	*Petahana*
24	Menteri Komunikasi dan Informatika	Tifatul Sembiring	22 Oktober 2009	*Petahana*
25	Menteri Riset dan Teknologi	Suharna Surapranata	22 Oktober 2009	19 Oktober 2011
		Gusti Muhammad Hatta	19 Oktober 2011	*Petahana*
26	Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah	Syarifuddin Hasan	22 Oktober 2009	*Petahana*
27	Menteri Lingkungan Hidup	Gusti Muhammad Hatta	22 Oktober 2009	19 Oktober 2011
		Balthasar Kambuaya	19 Oktober 2011	*Petahana*
28	Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak	Linda Amalia Sari	22 Oktober 2009	*Petahana*
29	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	E.E. Mangindaan	22 Oktober 2009	19 Oktober 2011
		Azwar Abubakar	19 Oktober 2011	*Petahana*
30	Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal	Helmy Faishal Zaini	22 Oktober 2009	*Petahana*
31	Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	Armida Alisjahbana	22 Oktober 2009	*Petahana*

32	Menteri Badan Usaha Milik Negara	Mustafa Abubakar	22 Oktober 2009	19 Oktober 2011
		Dahlan Iskan	19 Oktober 2011	*Petahana*
33	Menteri Perumahan Rakyat	Suharso Monoarfa	22 Oktober 2009	19 Oktober 2011
		Djan Faridz	19 Oktober 2011	*Petahana*
34	Menteri Pemuda dan Olahraga	Andi Mallarangeng	22 Oktober 2009	7 Desember 2012
		Agung Laksono (Plt.)	7 Desember 2012	15 Januari 2013
		Roy Suryo	15 Januari 2013	*Petahana*

Sumber: Diolah Dari Beberapa Keputusan Presiden

3. Sekretaris Kabinet

Tabel 3.9. Sekretaris Kabinet

No.	Jabatan	Pejabat	Mulai menjabat	Selesai menjabat
1	Sekretaris Kabinet	Dipo Alam	7 Januari 2010	*Petahana*

Sumber: Keputusan Presiden RI Nomor 2/P/2010

4. Pejabat setingkat Menteri

Tabel 3.10. Pejabat Setingkat Menteri

No.	Jabatan	Nama Pejabat	Mulai menjabat	Selesai menjabat
1	Jaksa Agung	Hendarman Supandji	9 Mei 2007	24 September 2010
		Darmono (Plt.)	24 September 2010	26 November 2010
		Basrief Arief	26 November 2010	*Petahana*
2	Panglima Tentara Nasional Indonesia	Djoko Santoso	28 Desember 2007	28 September 2010
		Agus Suhartono	28 September 2010	*Petahana*
3	Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia	Bambang Hendarso Danuri	30 September 2007	22 Oktober 2010
		Timur Pradopo	22 Oktober 2010	*Petahana*
4	Kepala Unit Kerja Presiden Bidang	Kuntoro Mangkusubroto	22 Oktober 2009	*Petahana*

	Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan			

Sumber: Diolah Dari Beberapa Keputusan Presiden

5. Kepala Lembaga Pemerintah Non-Kementerian yang Diumumkan Bersamaan.

Pada saat pengumuman susunan KIB II, SBY juga mengumumkan penunjukan tiga pejabat lain yang ia sebut sebagai "pejabat negara yang memiliki peran penting dalam penyuksesan program kerja KIB II lima tahun mendatang". Selain Kepala UKP4 yang berkedudukan setingkat menteri, terdapat dua pejabat lain yang diumumkan adalah kepala lembaga pemerintah nonkementerian, yaitu:

Tabel 3.11. Kepala Lembaga Pemerintah Non-Kementerian yang Diumumkan Bersamaan Pengumuman Kabinet Indonesia Bersatu II

No.	Jabatan	Pejabat	Mulai menjabat	Selesai menjabat
1	Kepala Badan Intelijen Negara	Sutanto	22 Oktober 2009	19 Oktober 2011
		Marciano Norman	19 Oktober 2011	*Petahana*
2	Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal	Gita Wirjawan	22 Oktober 2009	14 Juni 2012
		Muhammad Chatib Basri	14 Juni 2012	*Petahana*

Sumber: www.wikipedia.org

6. Penggantian Menteri di Luar Perombakan (*Reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II

Adapun penggantian menteri di luar perombakan (*reshuffle*) KIB II, dapat dikelompokkan sebagai berikut:

1. Menteri baru:

a) Muhammad Chatib Basri sebagai Menteri Keuangan baru (21 Mei 2013 – *petahana*) juga masih merangkap sebagai Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM).

b) Nafsiah Mboi sebagai Menteri Kesehatan (14 Juni 2012 – sekarang).

c) Roy Suryo sebagai Menteri Pemuda dan Olah Raga (15 Januari 2013 – sekarang).

2. Menteri yang mundur:

a) Sri Mulyani Indrawati mundur dari jabatan Menteri Keuangan pada tanggal 20 Mei 2010.

b) Endang Rahayu Sedyaningsih mundur dari jabatan Menteri Kesehatan pada tanggal 26 April 2012.

c) Andi Mallarangeng mundur dari jabatan Menteri Pemuda dan Olah Raga pada tanggal 7 Desember 2012

d) Agus Martowardojo sebelumnya menjabat Menteri Keuangan (20 Mei 2010 – 17 April 2013); karena Agus Martowardojo diangkat menjadi Gubernur BI (23 Mei 2013 – *petahana*) maka Presiden SBY menunjuk Hatta Rajasa sebagai Pelaksana Tugas Menteri Keuangan adalah (19 April 2013 – 21 Mei 2013); [168] Agus

[168] Keputusan Presiden RI Nomor 45/M Tahun 2013 yang ditandatangani Presiden pada tanggal 19 April 2013.

Martowardojo mundur dari jabatan Menteri Keuangan pada tanggal 17 April 2013. [169]

3. Pejabat baru setingkat menteri:
   a) Basrief Arief sebagai Jaksa Agung (26 November 2010 – sekarang).
   b) Agus Suhartono sebagai Panglima Tentara Nasional Indonesia (28 September 2010 – sekarang).
   c) Timur Pradopo sebagai Kepala Kepolisian Negara Republik Indonesia (22 Oktober 2010 – sekarang).
   d) Muhammad Chatib Bisri sebagai Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal (14 Juni 2012 – sekarang).
4. Pejabat yang diberhentikan:
   a) Hendarman Supanji diberhentikan dari jabatan Jaksa Agung (9 Mei 2007 – 24 September 2010).
   b) Djoko Susanto diberhentikan dari jabatan Panglima Tentara Nasional Indonesia (28 Desember 2007 – 28 September 2010).
   c) Bambang Hendarso Danuri diberhentikan dari jabatan Kepala Kepolisian Negara Indonesia (30 September 2007 – 22 Oktober 2010).

7. Daftar Wakil Menteri dalam Kabinet Indonesia Bersatu II

Berikut adalah wakil menteri yang mendampingi beberapa menteri pada Kabinet Indonesia Bersatu II:[170]

[169] Pemberhentian Agus Martowardojo sebagai Menteri Keuangan pada Kabinet Indonesia Bersatu II melalui Keputusan Presiden RI Nomor 44/M Tahun 2013 yang ditandatangani Presiden pada tanggal 17 April 2013.

Tabel 3.12. Wakil Menteri Kabinet Indonesia Bersatu II

No.	Jabatan	Pejabat	Mulai menjabat	Selesai menjabat
1	Wakil Menteri Luar Negeri	Triyono Wibowo	11 September 2008	19 Oktober 2011
		Wardana	19 Oktober 2011	*Petahana*
2	Wakil Menteri Pertahanan	Sjafrie Sjamsoeddin	6 Januari 2010	*Petahana*
3	Wakil Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia	Denny Indrayana	19 Oktober 2011	*Petahana*
4	Wakil Menteri Keuangan	Anny Ratnawati	20 Mei 2010	*Petahana*
		Mahendra Siregar	19 Oktober 2011	*Petahana*
5	Wakil Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Widjajono Partowidagdo	19 Oktober 2011	21 April 2012
		Jabatan lowong sejak 21 April 2012 – 14 Juni 2012		
		Rudi Rubiandini	14 Juni 2012	15 Januari 2013
		Susilo Siswoutomo	15 Januari 2013	*Petahana*
6	Wakil Menteri Perindustrian	Alex Retraubun	6 Januari 2010	*Petahana*
7	Wakil Menteri Perdagangan	Mahendra Siregar	6 Januari 2010	19 Oktober 2011
		Bayu Krisnamurthi	19 Oktober 2011	*Petahana*
8	Wakil Menteri Pertanian	Bayu Krisnamurthi	6 Januari 2010	19 Oktober 2011
		Rusman Heriawan	19 Oktober 2011	*Petahana*
9	Wakil Menteri Perhubungan	Bambang Susantono	6 Januari 2010	*Petahana*
10	Wakil Menteri Pekerjaan Umum	Hermanto Dardak	6 Januari 2010	*Petahana*
11	Wakil Menteri Kesehatan	Ali Ghufron Mukti	19 Oktober 2011	*Petahana*
12	Wakil Menteri Pendidikan dan Kebudayaan (sebelum 19 Oktober 2011 bernama Wakil Menteri	Fasli Jalal	6 Januari 2010	19 Oktober 2011

[170] http://id.m.wikipedia.org/wiki/wakil_menteri Akses tanggal 15 Agustus 2012.

	Pendidikan Nasional)			
	Wakil Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Bidang Pendidikan	Musliar Kasim	19 Oktober 2011	*Petahana*
	Wakil Menteri Pendidikan dan Kebudayaan Bidang Kebudayaan	Wiendu Nuryanti	19 Oktober 2011	*Petahana*
13	Wakil Menteri Agama	Nasaruddin Umar	19 Oktober 2011	*Petahana*
14	Wakil Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	Sapta Nirwandar	19 Oktober 2011	*Petahana*
15	Wakil Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional	Lukita Dinarsyah Tuwo	6 Januari 2010	*Petahana*
16	Wakil Menteri Badan Usaha Milik Negara	Mahmuddin Yasin	19 Oktober 2011	*Petahana*
17	Wakil Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	Eko Prasojo	19 Oktober 2011	*Petahana*

Sumber: www.wikipedia.org

Sejak mulai dibentuknya KIB II, Presiden mengangkat 10 (sepuluh) wakil menteri pada 10 (sepuluh) pos kementerian. Setelah dilakukannya perombakan (*reshuffle*) KIB II, terjadi rotasi dan penambahan porsi pada wakil menteri sehingga menjadi 19 (sembilan belas) wakil menteri pada 17 (tujuh belas) pos kementerian. Terdapat dua pos kementerian yang masing-masing pos punya dua wakil menteri yaitu Kementerian Keuangan dan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral.

Sebagaimana diketahui, pada proses penyusunan dan perombakan KIB II merupakan hasil kompromi Presiden dengan para pimpinan parpol koalisi. Jika ditinjau pada penyusunan awal KIB II, muncul tokoh-tokoh politisi yang duduk di KIB II, utamanya para ketua umum partai politik koalisi yang kesemuanya masuk dalam KIB II. Sebelum dilakukannya perombakan KIB II kursi kabinet diisi oleh 20 menteri dari kalangan politisi serta 14 menteri dari non-parpol. Kedua puluh menteri tersebut merupakan hasil racikan dari 6 (enam) partai politik koalisi, yakni 6 (enam) menteri dari Partai Demokrat, Syarifuddin Hasan, Evert Ernest Mangindaan, Jero Wacik, Darwin Zahedy Saleh dan Freddy Numberi; 4 (empat) menteri dari PKS, Tifatul Sembiring, Suswono dan Salim Segaf Al-Jufri, Suharna Suryapranata; 3 (tiga) menteri dari Golkar, Agung Laksono, M. Sulaeman Hidayat dan Fadel Muhammad; 3 (tiga) menteri dari PAN, Hatta Rajasa, Patrialis Akbar dan Zulkifli Hasan; 2 (dua) menteri dari PPP, Suryadharma Ali dan Suharso Monoarfa; dan 2 (dua) menteri dari PKB, Muhaimin Iskandar dan Helmy Faisal Zaini.

Menteri dari kalangan non-parpol hanya berjumlah 14 (empat belas) menteri yang duduk di KIB II, itupun 3 (tiga) menteri di antaranya merupakan tim sukses pada pemenangan Pilpres SBY di luar parpol, yakni Sudi Silalahi, Purnomo Yusgiantoro dan Djoko Suyanto.[171] Jadi menteri non-afiliasi SBY hanyalah 11 (sebelas) menteri, yakni Mohammad Nuh, Mari Elka Pangestu, Gusti Muhammad Hatta, Mustofa Abubakar, Sri Mulyani Indrawati, Armida

[171] George Junus Aditjondro, *Menggugat Gurita Cikeas*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Galang Press, 2010)., hlm. 102.

Alisjahbana, Djoko Kirmanto, Gamawan Fauzi, Marty Natalegawa, Endang Rahayu Sedyaningsih dan Linda Amalia Sari.

Dominasi menteri parpol yang duduk di KIB II sebanyak 60% menteri partai politik koalisi, belum lagi ditambah dengan tim sukses SBY menjadikan kabinet tersebut identik dengan "Kabinet Koalisi." Sebenarnya tidak menjadi persoalan ketika kabinet itu dijadikan Kabinet Koalisi, sepanjang menteri yang bertanggung jawab dan diberikan kepercayaan presiden tersebut dapat menjalankan kinerja kementerian secara profesional. Jika melihat kompetensi masing-masing menteri yang duduk di KIB II, terdapat banyak menteri yang tidak berkompeten dalam bidang kementerian yang dijabatnya. Perekrutan dan penempatan menteri oleh Presiden terkesan "memaksakan" penempatan menteri pada bidang kementerian yang sebetulnya tidak sesuai kompetensinya, dengan pertimbangan memenuhi porsi kebutuhan akomodasi keterwakilan parpol koalisi di KIB II.

Kesan tersebut memberikan asumsi kepada masyarakat, bahwa Presiden dalam menggunakan hak prerogatifnya menyusun kabinet ternyata digunakan sebagai imbal jasa kepada partai politik atas pemenangan SBY sebagai Presiden. Konsekuensinya, kursi kabinetlah yang digadaikan SBY sebagai iming-iming saat pencapresan SBY. Bagi-bagi jatah kursi menteri di KIB II sebagai bukti praktik bagi-bagi kekuasaan yang dilakukan Presiden dalam menggunakan kekuasaannya. Alhasil, kinerjanya pun tidak tercapai bahkan menimbulkan banyak persoalan di kementerian, termasuk diantaranya perilaku koruptif. Dikarenakan lemahnya fungsi kontrol dan pengawasan pada kabinet baik dari intern kementerian ataupun

pengawasan eksternal. Wajar sekali, respon masyarakat yang mendesak segera dilakukannya perombakan (*reshuffle*) KIB II menjadi kabinet yang lebih profesional (ideal). Utamanya, mengganti menteri yang diduga terlibat kasus korupsi dan kinerjanya kurang bagus.

Pada perombakan KIB II ternyata juga tidak jauh beda dengan model penyusunan awal KIB II, hanya saja terjadi pengurangan 2 (dua) menteri dari kalangan parpol, yakni Freddy Numberi (politisi Demokrat) dan Suharna Surapranata (politisi PKS) yang digantikan menteri non-parpol. Meski demikian, menteri parpol masih mendominasi KIB II dengan perbandingan 18:16 dari menteri non-parpol. Hasil perombakan tidak juga mencerminkan aspiratif masyarakat, faktanya menteri yang disinyalir korup dan kinerjanya kurang bagus tidak diganti. Tidak terkecuali menteri yang disinyalir korup dan kurang bagus kinerjanya itu para ketua parpol koalisi, namun Presidenpun tak bernyali untuk menggantinya. Penempatan menteri pasca perombakan juga masih salah posisi, diketahui beberapa menteri yang integritasnya tidak sesuai bidang kementerianya. Selain itu, Presiden malah menambahkan banyak wakil menteri untuk menambal menteri yang tidak profesional. Di samping, menambah beban anggaran negara untuk wakil menteri, juga memperlihatkan betapa "tidak profesionalnya" menteri yang telah dipilih Presiden dalam perombakan KIB II.

Mekanisme penyelenggaraan kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri yang merupakan hak prerogatif presiden masih bersifat longgar. Hal demikian berpotensi untuk disalahgunakan atas dasar kewenangannya, yakni pada pengangkatan dan pemberhentian menteri. Jabatan menteri dijadikan pos strategis

"*iming-iming"* calon presiden pada pemenangan Pilpres langsung. Konsekuensinya, presiden terpilih "wajib" memberikan imbal jasa politik berupa kursi kabinet yang dipimpinnya. Meski secara kompetensi, kader parpol yang disodorkan tidak memenuhi syarat kualifikasi kompetensi sebagai menteri, Presiden mau tidak mau "terpaksa" menempatkan kader tersebut dalam kabinet.

Idealnya, menteri dalam sistem pemerintahan presidensial itu mempersyaratkan kualifikasi menteri yang lebih teknis profesional daripada politis seperti dalam sistem parlementer. [172] Lemahnya presiden dalam menjalankan pemerintahan tidak bisa terlepas dari faktor politis. Hampir semua persoalan yang muncul terkait kinerja kabinet, selalu mempertimbangkan kepentingan parpol koalisi termasuk juga dalam proses perombakan kabinet. Sistem pembentukan dan perombakan KIB II seperti ini justru menciptakan nuansa "parlementer" yang mencolok, sehingga menambah ketidakjelasan sistem presidensial yang ingin dibangun melalui Perubahan UUD 1945.

[172] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Cetakan Pertama. (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006)., hlm. 62.

BAB IV

ANALISIS YURIDIS HAK PREROGATIF PRESIDEN DALAM PEROMBAKAN (*RESHUFFLE*) KABINET INDONESIA BERSATU II

A. Tinjauan Yuridis Ketatanegaraan Tentang Hak Prerogatif Presiden dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

Pelbagai pemaknaan hak prerogatif menunjukkan banyaknya penafsiran dan perdebatan eksistensi hak prerogatif dalam UUD oleh sejumlah kalangan. Sebagian ahli hukum tata negara berpandangan bahwa UUD 1945 memberikan hak prerogatif pada Presiden. Namun sebagian ahli hukum yang lain mengatakan bahwa UUD 1945 itu tidak mengenal hak prerogatif karena semua sudah tertuang di dalam UUD 1945 dan peraturan perundang-undangan lainnya.[173]

1. Pemaknaan Hak Prerogatif

Pemaknaan hak prerogatif dapat ditinjau dari sumber kekuasaan dan penafsiran secara literal. Secara historis, jika kekuasaan prerogatif diartikan sebagai *residual power,* hak prerogatif merupakan sisa-sisa kekuasaan yang bersumber dari kekuasaan raja yang masih dimiliki dan tidak diatur dalam konstitusi. Bagir Manan berpandangan, kekuasaan prerogatif mengandung beberapa karakter, yaitu *pertama* sebagai *residual power*; *kedua,* merupakan kekuasaan diskresi; *ketiga,* tidak ada dalam hukum tertulis; *keempat,* penggunaan dibatasi; *kelima,* akan hilang apabila telah diatur dalam UU ataupun UUD. Dengan batasan tersebut, suatu kekuasaan prerogatif yang sudah diatur dalam

[173] Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII, 2003)., hlm. 103.

UUD ataupun UU tidak disebut sebagai hak prerogatif lagi, melainkan sebagai hak yang berdasarkan UUD ataupun UU.[174]

Bagir Manan juga berpendapat, bahwa pengangkatan dan pemberhentian menteri bukan merupakan hak prerogatif Presiden. Pandangannya, dalam UUD 1945 kekuasaan yang serupa dengan kekuasaan prerogatif diatur antara Pasal 10 sampai dengan Pasal 15. Wewenang Presiden yang lazim disebut hak prerogatif tersebut bersumber dan diciptakan secara hukum oleh dan dalam UUD 1945. Kekuasaan tersebut bukan sekedar terdapat, tetapi sebagai sesuatu yang diciptakan oleh UUD 1945. Kekuasaan ini, ditinjau dari pengertian hukum (*rechtbegrip*), tidak mengandung karakter residu, tidak mengandung karakter diskresi, melainkan kekuasaan yang lingkup dan jenisnya lahir dan ditentukan oleh hukum, karena diatur dalam UUD 1945, maka bersifat dan merupakan kekuasaan konstitusional (*constitusional power*). Jadi, sistem ketatanegaraan Indonesia tidak mengenal kekuasaan prerogatif. Yang ada adalah kekuasaan konstitusional yang dalam berbagai hal serupa dengan kekuasaan prerogatif." [175]

Pandangan lain, Ananda B. Kusuma berpendapat bahwa Thomas Jefferson yang menulis *Declaration of Independence* dan ikut menyusun Konstitusi Amerika Serikat mengartikan hak prerogatif sebagai kekuasaan yang langsung diberikan oleh Konstitusi (*power granted him directly by constitution*). Jadi tidak ada hubungannya dengan *residual power* seperti di Inggris. Pendapat Bagir Manan bahwa kekuasaan prerogatif akan hilang apabila telah diatur dalam

[174] Bagir Manan, *Republika*, 27 Mei 2000. Lihat juga dalam Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan … op. cit.*, hlm. 109.
[175] *Ibid*., 109.

Undang-Undang atau UUD hanya berlaku di Inggris, tidak berlaku di Amerika Serikat, Portugal, atau Indonesia.[176]

Penafsiran secara literal, prerogatif berasal dari bahasa Latin *praerogativa* (dipilih sebagai yang paling dahulu memberi suara), *praerogativus* (diminta sebagai yang pertama memberikan suara), *praerogare* (diminta sebelum meminta yang lain).[177] Pengertian tersebut memberikan nuansa "istimewa" kepada pihak/seseorang yang dipilih sebagai pihak yang paling dahulu memberikan suara. Prerogatif dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai hak istimewa yang dipunyai oleh kepala negara mengenai hukum dan undang-undang di luar kekuasaan badan-badan perwakilan.[178] Sama halnya pemaknaan hak prerogatif di Amerika Serikat, hak prerogatif adalah hak atau *previlege* yang tidak dipunyai oleh lembaga yang lain (*right or previlege that no body else has, Thordike Dictionary; a special right or previlege of a sovereign or other executive of a government Grolier Webster International Dictionary*).[179] Unsur keistimewaan kedua, yaitu kekuasaan tersebut tidak dipunyai oleh lembaga lain. Prof Mahfud berpendapat, hak prerogatif itu ada jika Presiden berhak melakukan sesuatu tanpa meminta persetujuan orang atau lembaga lain.[180]

Dalam praktiknya, baik seorang raja ataupun Presiden, tentu memiliki hak prerogatif atau ada yang menyebutnya dengan istilah hak khusus atau hak

---

[176] Ananda B. Kusuma, "UUD 1945 Mengenal Hak Prerogatif," http://m.hukumonline.com/berita/baca/hol380/uud-1945-mengenal-hak-prerogatif, Akses tanggal 15 Desember 2012.

[177] Bagir Manan, "UUD 1945 Tak Mengenal Hak Prerogatif", Republika, Sabtu, 27 Mei 2000, hlm. 8.

[178] Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2008 dalam sistus http://pusatbahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/, Akses 12 Februari 2013.

[179] Ananda B. Kusuma, "UUD 1945 Mengenal … *op. cit.*, Akses 15 Desember 2012.

[180] Mahfud MD dalam Ni'matul Huda, *Politik Ketatanegaraan … op.cit.*, hlm. 121.

istimewa. Bagi negara-negara hukum demokratik, tentunya ketentuan dan macam serta jumlah hak prerogatif dimaksud tercantum tegas-tegas di dalam konstitusi negara yang bersangkutan. Hal ini dimaksudkan untuk menjaga jangan sampai hak-hak prerogatif yang dimaksud lama-kelamaan menjadi bertambah jumlah dan macamnya. Selain itu, untuk menjaga hak-hak tersebut termasuk hak prerogatif, agar lama-kelamaan tidak berkembang isi dan maknanya, maka diperlukan adanya penjelasan yang lengkap.[181]

Di Indonesia, sebenarnya UUD 1945 setelah Perubahan tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai hak prerogatif. Hal ini dikenal luas dan bahkan menjadi argumentasi utama dalam membenarkan penggunaan hak-hak tertentu oleh Presiden secara mandiri (tanpa adanya mekanisme pengawasan dari lembaga lainnya). Tidak jelasnya batas kewenangan Presiden dalam menjalankan fungsinya juga mengakibatkan adanya salah pengertian dalam mengenali hak-hak tertentu yang dimiliki oleh Presiden berdasarkan UUD 1945, karena adanya fungsi Presiden sebagai kepala negara.[182]

Meskipun diatur dalam UU, dalam praktiknya 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 politis berjasa kepada Presiden. Pada saat lain hak prerogatif digunakan juga untuk menyingkirkan orang-orang yang baik tetapi tidak sejalan dengan kebijakan-kebijakan Presiden. Sebagai contoh imbal jasa

[181] S. Toto Pandoyo, dalam Hikmat Hardono dan R, Yunita (editor), *Tidak Tak Tebatas Kajian atas Lembaga Kepresidenan RI*, (Yogyakarta: Pandega Media bekerjasama dengan Badan Eksekutif Mahasiswa UGM, 1997)., hlm. 72.

[182] Suharial dan Firdaus Arifin, *Refleksi Reformasi Konstitusi 1998-2002; Beberapa Gagasan Menuju Amandemen Kelima UUD 1945,* (Bandung: Citra Aditya Bakti. 2007)., hlm. 103.

politik misalnya adalah pengangkatan seseorang menjadi menteri karena telah memberikan dukungan kuat ketika pencalonan Presiden terpilih, sedangkan contoh untuk penyingkiran politik adalah diberhentikannya menteri yang menurut masyarakat cukup baik dan jujur untuk kemudian dibuang ke luar negeri sebagai duta besar.[183]

Kesimpulannya, eksistensi hak prerogatif dalam konstitusi tergantung bagaimana memaknai istilah prerogatif itu. Jika prerogatif diartikan secara sempit, kekuasaan/hak yang belum atau tidak diatur dalam konstitusi, sehingga tidak akan dijumpai hak prerogatif di dalam konstitusi. Dalam artian luas, hak prerogatif merupakan hak istimewa baik yang sudah diatur atau belum diatur dalam konstitusi yang pelaksanaannya tidak melibatkan persetujuan pihak lain. Hemat penulis, yang menjadi dasar pemaknaan "prerogatif" dalam kajian ini bukan pada diatur atau tidaknya suatu kekuasaan dalam perundang-undangan, namun konsep pemaknaan terletak pada mekanisme pelaksanaan suatu kekuasaan, apakah pelaksanaan kekuasaan tersebut melibatkan persetujuan pihak lain atau bersifat mandiri. Dalam kajian ini, mengartikan hak prerogatif sebagai hak istimewa yang diatur dalam perundang-undangan yang pelaksanaannya tanpa melibatkan persetujuan lembaga negara lain.

2. Mekanisme Pelaksanaan Kekuasaan Presiden

Dalam sistem pemerintahan presidensial, Presiden mempunyai kedudukan sebagai kepala negara dan juga sebagai kepala pemerintahan. Kekuasaan Presiden RI diatur dalam beberapa pasal UUD 1945 setelah Perubahan, yaitu Pasal 4 ayat

[183] Mahfud MD, *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Gama Media atas kerja sama Yayasan Adikarya IKAPI dan *The Ford Foundation*, 1999)., hlm. 257.

(1), Pasal 5 ayat (1) dan (2), Pasal 10, Pasal 11 ayat (1), Pasal 12, Pasal 13 ayat (1), Pasal 14 ayat (1) dan (2), Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17 ayat (2), Pasal 20 ayat (4), Pasal 22 ayat (1), Pasal 23 ayat (2), Pasal 23F ayat (1), Pasal 24A ayat (3), Pasal 24B ayat (3), Pasal 24C ayat (3). Masing-masing kekuasaan Presiden tersebut meliputi beberapa bidang dan memiliki mekanisme pelaksanaan yang berbeda pula.

Guna mengkaji lebih lanjut hak prerogatif Presiden dalam UUD 1945 setelah Perubahan, terlebih dahulu pembahasan ini menjelaskan beberapa kategori kekuasaan Presiden berdasarkan mekanisme pelaksanaan kekuasaan Presiden dalam konstitusi. *Pertama,* kekuasaan Presiden yang mandiri; *kedua,* kekuasaan Presiden dengan ketentuan Undang-Undang; *ketiga*, kekuasaan Presiden dengan pertimbangan lembaga negara lain; *keempat*, kekuasaan dengan persetujuan lembaga negara lain.

a. Kekuasaan Presiden yang Mandiri.

   Kekuasaan Presiden yang mandiri, pelaksanaannya tanpa melibatkan persetujuan lembaga negara lain.

   1) Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar (Pasal 4 ayat (1)).
   2) Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas angkatan darat, angkatan laut dan angkatan udara (Pasal 10).
   3) Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang, dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa (Pasal 22 ayat (1)).

4) Presiden mengangkat tiga hakim konstitusi dari sembilan hakim Mahkamah Konstitusi yang ditetapkan Presiden (Pasal 24 ayat (3)).

b. Kekuasaan Presiden dengan Ketentuan Undang-Undang

Kekuasaan Presiden yang dalam pelaksanaannya harus berdasarkan ketentuan Undang-Undang yang mengaturnya, tanpa meminta persetujuan lembaga negara lain.

1) Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya (Pasal 5 ayat (2)).
2) Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang (Pasal 12).
3) Presiden memberi gelar, tanda jasa dan lain-lain tanda kehormatan yang diatur dengan undang-undang (Pasal 15).
4) Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan, yang selanjutnya diatur dengan undang-undang (Pasal 16).
5) Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri (Pasal 17 ayat (2)). Dalam pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam Undang-Undang (Pasal 17 ayat (4)).

c. Kekuasaan Presiden dengan Pertimbangan Lembaga Negara Lain

Kekuasaan Presiden yang pelaksanaannya dengan memperhatikan pertimbangan lembaga negara lain, tanpa harus melibatkan persetujuan lembaga negara lain.

1) Presiden mengangkat duta dan konsul serta menerima duta dari negara lain, Presiden memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 13 ayat (2) dan ayat (3)).
2) Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung (Pasal 14 ayat (1)).
3) Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 14 ayat (2)).

d. Kekuasaaan Presiden dengan Persetujuan Lembaga Negara Lain

Kekuasaan Presiden yang pelaksanaannya melibatkan persetujuan lembaga negara lain.

1) Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat menyatakan perang, membuat perdamaian dan perjanjian dengan negara lain (Pasal 11 ayat (1)).
2) Presiden mengesahkan rancangan undang-undang yang telah disetujui bersama (DPR) untuk menjadi undang-undang (Pasal 20 ayat (4)).
3) Presiden berhak mengajukan rancangan undang-undang kepada Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 5 ayat (1)). Selanjutnya setiap rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama (Pasal 20 ayat (2)).
4) Presiden mengajukan rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara untuk dibahas Dewan Perwakilan Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah (Pasal 23 ayat (2)). Selanjutnya, apabila Dewan Perwakilan Rakyat tidak

menyetujui rancangan anggaran pendapatan dan belanja negara yang diusulkan oleh Presiden, Pemerintah menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara tahun yang lalu (Pasal 23 ayat (3)).

5) Presiden menetapkan hakim agung yang telah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 24A ayat (3)).
6) Presiden mengangkat dan memberhentikan anggota Komisi Yudisial dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 24B ayat (3)).
7) Presiden meresmikan anggota Badan Pemeriksa Keuangan yang dipilih Dewan Perwakilan Rakyat (Pasal 23F ayat (1)).

Di luar UUD 1945 setelah Perubahan, Presiden juga diberikan kekuasaan menetapkan Peraturan Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan.[184] Presiden juga berhak mengangkat dan memberhentikan Pejabat. Hampir semua pimpinan di lembaga pemerintah mekanisme pengangkatan dan pemberhentiannya tanpa melibatkan persetujuan DPR.

3. Hak Prerogatif Presiden dalam Peraturan Perundang-undangan.

Secara teoritik asal kekuasaan Presiden dapat dibedakan menjadi dua macam, yakni *pertama,* kekuasaan yang berasal dari pemberian pengakuan kekuasaan; *kedua,* kekuasaan yang diperoleh melalui pelimpahan kekuasaan.[185] Pengakuan kekuasaan dapat diberikan oleh rakyat melalui UUD 1945, atau diberikan oleh MPR dengan membentuk kekuasaan melalui Ketetapan MPR (sebelum perubahan), serta dapat pula badan pembuat UU. Syarat utama pada

[184] Pasal 1 angka 6 UU Nomor 12 Tahun 2011.
[185] Suwoto Mulyosudarmo, "Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden RI," Disertasi, Fakultas Pasca Sarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1990., hlm. 10.

"pengakuan wewenang" ialah menimbulkan kekuasaan yang asli. Kekuasaan asli ini, dapat disebut sebagai kekuasaan Presiden yang diperoleh secara atributif. Kekuasaan Presiden dalam fungsinya sebagai Kepala Pemerintahan dan Kepala Negara.[186] Sebagai Kepala Negara, Presiden merupakan lambang kesatuan dan persatuan bangsa. Ia bertanggung jawab atas segala suka dan duka, pasang dan surut yang dialami oleh rakyat, bangsa dan negara dalam mencapai kesejahteraan dan ketentraman, keadilan dan kebenaran, serta kemajuan dan kecerdasannya.[187]

Dalam sistem presidensial, kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintah menyatu dalam jabatan Presiden dan Wakil Presiden. Karena itu, sistem presidensial tidak mengenal pembedaan dan apalagi pemisahan antara kedudukan sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Yang ada hanya Presiden dan Wakil Presiden yang masing-masing ditentukan tugas dan kewenanganannya dalam konstitusi ataupun dalam peraturan perundang-undangan di bawahnya.[188] Kewenangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mekanisme pelaksanaannya tanpa melibatkan persetujuan lembaga negara lain, selanjutnya disebut hak prerogatif dalam kajian ini.

a. Hak Prerogatif Presiden dalam UUD 1945 Setelah Perubahan

Mekanisme pelaksanaan kekuasaan Presiden yang dikaji, didasarkan pada ketentuan-ketentuan formil yang tercantum dalam UUD 1945 setelah Perubahan, menunjukkan bahwa terdapat kekuasaan konstitusional yang pelaksanaannya

---

[186] *Ibid.*, hlm. 100.

[187] Moh Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, (Jakarta: Pusat Studi Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia dan Sinar Bakti, 1988)., hlm. 208.

[188] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII Press, 2004)., hlm. 59.

bersifat prerogatif atau sering dikenal dengan hak prerogatif. Mengacu pada pengertian hak prerogatif sebagai hak istimewa yang diatur dalam perundang-undangan, yang pelaksanaannya tanpa melibatkan persetujuan lembaga negara lain. Dengan demikian, hak prerogatif yang diatur dalam beberapa pasal UUD 1945 setelah Perubahan tertuang dalam Pasal 4 ayat (1), Pasal 5 ayat (2), Pasal 10, Pasal 12, Pasal 13 ayat (1), (2) dan (3), Pasal 14 ayat (1) dan (2), Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17 ayat (2), Pasal 22 ayat (2), dan Pasal 24C ayat (3).

1) Presiden Memegang Kekuasaan Pemerintahan

Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar.[189] Ditinjau dari teori pembagian kekuasaan, yang dimaksud kekuasaan pemerintahan adalah kekuasaan eksekutif. Sebagai kekuasaan eksekutif, penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan Presiden dapat dibedakan antara kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum dan kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus.[190]

Kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat umum adalah kekuasaan menyelenggarakan administrasi negara. Presiden adalah pimpinan tertinggi penyelenggaraan administrasi negara. Penyelenggaraan administrasi negara meliputi lingkup tugas dan wewenang yang sangat luas, yaitu setiap bentuk perbuatan atau kegiatan administrasi negara, yakni *pertama*, tugas dan wewenang administrasi di bidang keamanan dan ketertiban umum; *kedua*, tugas dan wewenang menyelenggarakan tata usaha pemerintahan mulai dari surat menyurat sampai kepada dokumentasi dan lain-lain; *ketiga*, tugas dan wewenang

[189] Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 setelah Perubahan.
[190] Bagir Manan, *Lembaga … op. cit.*, hlm. 122.

administrasi negara di bidang pelayanan umum; *keempat*, tugas dan wewenang administrasi negara di bidang penyelenggaraan kesejahteraan umum. Penyelenggaraan pemerintahan yang bersifat khusus adalah penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan yang secara konstitusional ada pada Presiden pribadi yang memiliki sifat prerogatif (di bidang pemerintahan).[191]

UUD 1945 setelah Perubahan, Pasal 4 ayat (1) tidak mengamanatkan secara tegas bahwa Lembaga Kepresidenan dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan negara akan diatur lebih lanjut dengan UU seperti lembaga negara yang lain misalnya Dewan Perwakilan Rakyat, Mahkamah Konstitusi, Mahkamah Agung, Komisi Yudisial, Tentara Nasional Indonesia, Polri, dan lain-lain yang diatur dengan UU dibawahnya.[192] Masih diperlukannya pengaturan-pengaturan yang bersifat teknis berkenaan dengan pelaksanaan tugas-tugas kepresidenan, maka dapat saja ditetapkan UU tersendiri yang mengatur Lembaga Kepresidenan.[193]

Ada juga pihak yang menolak kekuasaan pemerintahan diatur lebih lanjut ke dalam UU, alasannya UUD 1945 Amandemen tidak mengatur adanya pembatasan itu. Hanya disebutkan bahwa Presiden menjalankan kekuasaan pemerintahan menurut UUD. Jadi, jelas Presiden adalah pelaksana kekuasaan pemerintahan yang diatur UUD bukan menurut UU.[194] Alasan tersebut justru tidak memberikan ketegasan dan kejelasan pengaturan kedudukan, tugas dan

---

[191] *Ibid.*, hlm. 122-123.

[192] Jazim Ilyas, "Implementasi Kekuasaan Pemerintahan Oleh Presiden Sesudah Perubahan UUD 1945," Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang, 2008., hlm. 101.

[193] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan … op. cit.*, hlm. 104.

[194] Majalah FIGUR Edisi XI/Februari 2007 dalam http://hendrifisnaeni.blogspot.com /2008/08/atur-hak-prerogatif-presiden-karena.html?m=1, Akses tanggal 17 Juli 2013

wewenang Presiden dan Wakil Presiden dalam menjalankan roda pemerintahan. Ketegasan yang dimaksud itu bukanlah bentuk pembatasan atau pengurangan kekuasaan pemerintahan, namun lebih bersifat memperjelas kedudukan tugas dan wewenang Presiden dan Wakil Presiden. Harapannya untuk mencegah terjadinya penyelewengan kekuasaan dan juga untuk meningkatkan efektifitas kinerja lembaga kepresidenan yang lebih baik.

2) Presiden Menetapkan Peraturan Pemerintah untuk Menjalankan Undang-Undang

"Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya." Demikian bunyi Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 yang tidak mengalami perubahan sama sekali. Peraturan pemerintah bisa dibuat berdasarkan perintah tegas dari undang-undang (delegasi) atau berdasarkan pertimbangan Presiden untuk melaksanakan suatu undang-undang. Menurut Bagir Manan, dalam hal tidak ada perintah tegas dari undang-undang, Presiden bebas memilih bentuk peraturan lain seperti Keputusan Presiden yang bersifat mengatur (sekarang dimaknai sebagai Peraturan Presiden),[195] kecuali apabila hal tersebut akan melanggar asas-asas umum peraturan perundang-undangan yang baik atau pembatasan teknis lainnya, misalnya larangan pemuatan sanksi pidana. Karena PP ditetapkan untuk melaksanakan UU, maka materinya jangan sampai berseberangan dengan materi muatan undang-undang.[196]

Pernyataan senada juga diungkapkan oleh Maria Farida. Menurutnya, materi muatan peraturan pemerintah adalah keseluruhan materi muatan undang-

[195] Pasal 100 UU Nomor 12 Tahun 2011.
[196] Bagir Manan, *Lembaga … o*p. cit., hlm. 150

undang yang dilimpahkan kepadanya, atau dengan kata lain materi muatan peraturan pemerintah adalah sama dengan materi muatan UU sebatas yang dilimpahkan kepadanya.[197] Hal ini ditegaskan lagi dalam Pasal 100 UU Nomor 12 Tahun 2011 bahwa semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yang sudah ada sebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini.

Dalam pembuatan undang-undang yang baik termasuk mengurangi sesedikit mungkin peraturan delegasi baik dalam bentuk Peraturan Pemerintah maupun peraturan lainnya. Karena itu, dalam pembuatan undang-undang seyogyanya segala sesuatu yang mungkin dimasukkan dalam undang-undang tidak perlu didelegasikan.[198] Namun harus diakui bahwa usaha untuk meniadakan atau mengurangi sejauh mungkin peraturan delegasi dan mengusahakan agar segalanya dimuat dalam undang-undang menimbulkan resiko, yaitu: *pertama*, pembentukan UU makin lambat karena menampung materi muatan yang banyak dan rinci; *kedua*, UU menjadi sangat *rigid* sehingga sulit menghadapi perubahan yang berjalan cepat; *ketiga,* telah menjadi pengetahuan yang umum bahwa UU tidak akan pernah lengkap sehingga keinginan untuk memuat segala materi dalam UU merupakan usaha yang sulit diwujudkan.[199] Pembuatan Peraturan Pemerintah menjadi kewenangan sepenuhnya Presiden tanpa harus melibatkan DPR, yang

[197] Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-dasar dan Pembentukannya,* (Jakarta: Kanisius, 1998)., hlm. 131.
[198] Bagir Manan, *Lembaga … op. cit*., hlm. 150.
[199] *Ibid.,* hlm. 151.

dibuat untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.[200] Terlepas dari kontrol DPR, maka tidak tertutup kemungkinan PP yang dibuat melampaui atau menyimpangi ketentuan UU.

3) Presiden Memegang Kekuasaan Tertinggi Atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara

"Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut, dan Angkatan Udara." Demikian bunyi Pasal 10 UUD 1945 yang tidak mengalami perubahan. Dari ketetentuan tersebut, maka kepolisian tidak termasuk angkatan perang atau bersenjata. Tetapi pada era sebelum reformasi, berdasarkan Pasal 3 UU Nomor 13 tahun 1961 angkatan kepolisian dinyatakan sebagai Angkatan Bersenjata Republik Indonesia. Dengan demikian, secara administratif Kepolisian berada di bawah Menteri Keamanan dan Pertahanan.[201]

Namun, setelah reformasi bergulir pada tahun 1998, ketentuan yang terdapat dalam undang-undang tersebut telah mengalami perubahan. Pada tahun 2000, MPR mengadakan Sidang Umum yang salah satu hasilnya adalah dikeluarkannya Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.[202] Berdasarkan Ketetapan tersebut pada tahun 2002 dibentuklah UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia. Sesuai dengan Pasal 8 UU tersebut,

---

[200] Pasal 5 ayat (2) UUD 1945 setelah Perubahan.

[201] Suwoto Mulyosudarmo, "Kekuasaan dan Tanggung Jawab… *op. cit.*, hlm.115.

[202] Ketetapan tersebut hanya berisi empat pasal. Pasal 2 ayat (1) berbunyi: "Tentara Nasional Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam pertahanan negara. Ayat (2) "Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah alat negara yang berperan dalam memelihara keamanan. Ayat (3) "Dalam hal terdapat keterkaitan kegiatan pertahanan dan kegiatan kemananan, Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia harus bekerja sama dan saling membantu." Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

kepolisian berada di bawah Presiden. Lembaga kepolisian tersebut dipimpin oeh Kapolri yang bertanggung jawab kepada Presiden.[203] Sementara itu, UU TNI baru terbentuk dua tahun kemudian setelah lahirnya UU Kepolisian yang baru, yaitu UU Nomor 34 Tahun 2004, TNI berkedudukan di bawah Presiden. Sedangkan dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan.[204]

Kekuasaan Presiden dalam Pasal 10, Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Kedudukan Presiden sebagai pimpinan tertinggi TNI diberi pengertian sebagai kewenangan efektif, bukan sekedar simbolik. Memang terdapat dua pandangan mengenai kedudukan Presiden (kepala negara) sebagai pimpinan tertinggi angkatan perang. Pandangan pertama menganggapnya sebagai bersifat simbolik untuk menunjukkan bahwa militer ada di bawah kendali pemerintahan sipil. Pandangan lain mengatakan bahwa kedudukan Presiden sebagai pimpinan tertinggi angkatan bersenjata atau angkatan perang untuk melakukan tindakan tertentu.[205]

Struktur ketatanegaraan di semua negara demokrasi di dunia tidak ada yang panglima militernya berkedudukan sejajar dengan menteri dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Sampai tahun 2001, hanya Indonesia dan Myanmar yang menempatkan panglima dalam jabatan yang sejajar dengan

---

[203] Pasal ayat (1) UU Nomor 2 Tahun 2002 berbunyi, "Kepolisian Negara Republik Indonesia berada di bawah Presiden." Ayat (2) mengatakan: "Kepolisian Negara Republik Indonesia dipimpin oleh Kapolri yang dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden sesuai dengan peraturan perundang-undangan."

[204] Pasal 3 ayat (1) UU Nomor 34 Tahun 2004 mengatakan, " Dalam pengerahan dan penggunaan kekuatan militer, TNI berkedudukan di bawah Presiden. Ayat (2) mengatakan, "Dalam kebijakan dan strategi pertahanan serta dukungan administrasi, TNI di bawah koordinasi Departemen Pertahanan."

[205] Bagir Manan, *Lembaga … op. cit.*, hlm. 118.

menteri. Di berbagai negara, biasanya Panglima Militer menjabat Kepala Staf Gabungan (Kasgab) yang berada di bawah Menteri Pertahanan. Gagasan ini sebenarnya sudah dapat diterima oleh pihak Mabes TNI sejauh itu memang tuntutan reformasi. Namun, gagasan tersebut kandas karena sejak tahun 2000, MPR telah mengeluarkan dua ketetapan yakni Tap Nomor VI/MPR/2000 dan Tap Nomor VII/MPR/2000 yang memisahkan hubungan struktural antara TNI (bidang pertahanan) dan Polri (bidang keamanan) dan menempatkan Panglima TNI dan Kapolri sebagai pejabat setingkat menteri yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden.[206]

4) Presiden Menyatakan Keadaan Bahaya

Ketentuan di dalam Pasal 12 UUD 1945 memberikan kewenangan Presiden menyatakan keadaan bahaya tidak perlu meminta persetujuan terlebih dahulu, namun syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang. Pasal 12 ini menghendaki adanya UU tentang syarat dan akibat keadaan bahaya. Pembuat UUD 1945 memandang arti penting dan bahaya dari suatu keadaan yang dinyatakan bahaya, oleh karena itu ada pembatasan wewenang Presiden bahwa Presiden dibenarkan menyatakan keadaan bahaya. Sekaligus ditetapkan perubahan ketatanegaraan sebagai akibat pernyataan keadaan bahaya.[207]

---

[206] Mahfud MD, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*, Cetakan Pertama, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010)., hlm. 91.

[207] Suwoto Mulyosudarmo. "UU tentang KKN dalam Perspektif Hukum Tata Negara," dalam Ignatius Haryanto, *Kejahatan Negara, Telaah tentang Penerapan Delik Keamanan Negara*, ELSAM, Jakarta, 1999, hlm. X. Lihat Juga Nimatul Huda, *Politik Ketatanegaraan … op. cit.*, hlm. 140.

Keadaan bahaya tidak boleh berlama-lama, karena fungsi utama hukum negara darurat (*staatsnoodrecht*) ialah menghapuskan segera bahaya itu sehingga kembali normal. Bila terjadi keadaan berlama-lama, *nood* (bahaya) itu maka menyalahi tujuan diadakan hukum negara darurat. Keadaan bahaya dengan upaya luar biasa harus ada keseimbangan, supaya kewenangan itu tidak berkelebihan sekaligus mencegah penyalahgunaan kekuasaan yang besar. Keadaan bahaya itu adalah sesuatu yang abnormal, untuk mengatasi bahaya itu hukumnya pun dalam keadaan biasa harus dipandang abnormal dan luar biasa, mungkin dalam keadaan normal tindakan penguasa itu masuk dalam kategori *onrechtmatig*, namun karena keadaan bahaya atau abnormal, maka tindakan Penguasa itu adalah sah dan dapat dibenarkan.[208]

Sampai saat ini, syarat dan akibat keadaan bahaya masih berpijak pada UU Nomor 23 Tahun 1959 sebagai dasar hukumnya. Sebenarnya upaya penyempurnaan UU Nomor 23 Tahun 1959 sudah dilakukan pada tahun 1999 (sebelum adanya perubahan Pasal 20 UUD 1945), melalui UU Penanggulangan Keadaan Bahaya (UU PKB),[209] namun belum disahkan/diundangkan Presiden karena mengalami penolakan dari berbagai elemen masyarakat. Masyarakat menaruh kecurigaan yang sangat besar bahwa UU PKB akan dipakai sebagai alat

[208] R. Kranenburg, *De Grondslagen der Rechtswetenschap*, Cetakan Ketiga, 1951, hlm. 94-96, sebagaimana dikutip kembali oleh Herman Sihombing, *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, (Jakarta: Djambatan, 1996)., hlm. viii. Lihat juga dalam Riri Nazriyah, Kewenangan Mahkamah Konstitusi dalam Menguji Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Jurnal Hukum Nomor 3 Vol. 17, Juli 2010., hlm. 387.

[209] UU PKB banyak mendapat penolakan dari masyarakat luas, maka Presiden BJ Habibie pada tanggal 24 September 1999 melalui Kepala Pusat Penerangan ABRI menyatakan RUU PKB yang telah disetujui DPR menjadi UU PKB ditunda pemberlakuannya. Menurut Suwoto, perubahan kedua UUD 1945 tidak bisa berlaku surut karena itu merupakan hasil kesepakatan MPR pada sidang-sidang Agustus 2000 lalu, dimaksudkan untuk menjangkau ke depan, bukan ke belakang. *Kompas*, 9 Oktober 2000 dalam Nimatul Huda, *Politik Ketatanegaraan … op. cit.*, hlm. 159.

penekan pemerintah terhadap aktivitas masyarakat yang secara politis berseberangan dengan kekuasaan (pemerintah). Masyarakat merekam segala kejadian yang traumatis akibat perlakuan militer yang represif di masa Orde Baru, sehingga apapun yang dilakukan oleh militer seolah "harus" ditolak.[210] Presiden memiliki peluang yang besar dalam memainkan peranannya dalam praktik kenegaraan jika perlu Presiden dapat bertindak secara inkonstitusional.[211]

Sebaiknya, kekuasaan Presiden menyatakan keadaan bahaya juga harus diperjelas dengan ketentuan UU yang baru, karena status keadaan bahaya daam UU Nomor 23 Tahun 1959 masih bersifat umum, dikhawatirkan Presiden lebih leluasa untuk dapat mengeluarkan pernyataan keadaan bahaya dalam berbagai kepentingannya. Jadi dibutuhkan ketentuan yang bersifat khusus keadaan tertentu Presiden dibenarkan menyatakan keadaan bahaya. Di samping itu, instrumen yang berwenang melakukan penguasaan dalam keadaan bahaya[212] dalam UU Nomor 23 Tahun 1959 juga perlu dipertegas kewenangannya terkait adanya penambahan instrumen negara dalam bidang intelejen dan terorisme. Kewenangan tersebut juga harus berlandaskan asas kepastian hukum, tujuan serta manfaat; dan diharapkan dimuat secara jelas dalam UU. Hal tersebut guna menghindari adanya pelanggaran hak dasar warga negara yang mungkin terjadi dalam keadaan bahaya tersebut.

---

[210] *Ibid.*, hlm. 156.

[211] Suwoto Mulyosudarmo, "Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-segi Teoritis dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan)." Disertasi Doktor Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya. 1990., hlm. 115.

[212] Istilah "penguasaan dalam keadaan bahaya/darurat" dalam UU Nomor 23 Tahun 1959 adalah Presiden/Panglima Tertinggi Angkatan Perang dibantu oleh suatu badan yang terdiri dari: Menteri Pertama, Menteri Keamanan/Pertahanan, Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah; Menteri Luar Negeri, Kepala Staf Angkatan Darat; Kepala Staf Angkatan Laut; Kepala Staf Angkatan Udara, Kepala Kepolisian Negara.

5) Presiden Mengangkat dan Menerima Duta dan Konsul

Pasal 13 UUD 1945 yang menjadi dasar kewenangan Presiden dalam mengangkat duta dan konsul serta menerima duta dan konsul negara lain sedikit mengalami perubahan. Sebelum perubahan, kewenangan tersebut dilakukan sepenuhnya oleh Presiden tanpa ada pertimbangan dari lembaga negara lainnya. Namun, setelah perubahan UUD 1945 (perubahan pertama) dalam hal mengangkat duta dan menerima duta dari negara lain Presiden memerhatikan pertimbangan DPR.

Alasan para anggota Panitia Ad Hoc III Badan Pekerja MPR, yang mewakili fraksi-fraksi yang ada di MPR, ketika itu beraneka ragam. Pada umumnya, mereka menganggap jabatan duta besar dijadikan sarana "pengotakan" terhadap orang-orang tertentu yang kurang disukai oleh Presiden. Dalam kasus-kasus tertentu, jabatan ini diberikan kepada para pejabat yang sudah mempunyai usia pensiun untuk menghindari *post power syndrome,* sehingga aspek kualitas dan kepentingan diplomasi itu sangat terabaikan. Untuk itu, para anggota PAH III BP-MPR ini sepakat bahwa pengangkatan duta besar harus memperhatikan pertimbangan. Hasil kesepakatan anggota PAH III ini kemudian disahkan oleh anggota MPR pada sidang umum tahun 1999 sehingga resmi menjadi Pasal 13 UUD 1945.[213]

Rumusan Pasal 13 UUD 1945 setelah Perubahan, dengan jelas menyatakan pengangkatan duta serta penerimaan duta dari negara lain dengan

[213] Lihat *Risalah Rapat BP-MPR Panitia Ad Hoc III Sidang Umum MPR-RI,* (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI., 2000). Dalam Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju.* Cetakan Pertama. (Jakarta: Kencana, 2009)., hlm. 110.

memerhatikan "pertimbangan" DPR. Makna "pertimbangan" sendiri tentunya tidak mengikat terhadap apa yang diputuskan Presiden.[214] Mengingat mengangkat duta dan menerima duta negara lain adalah hak konstitusional seorang Presiden. Selain pertimbangan tersebut tidak mengikat, DPR juga harus sungguh-sungguh cermat memperhatikan kehendak Presiden. Kecuali, ada alasan luar biasa, sehingga seseorang dianggap tidak layak menjadi duta.[215]

Sementara itu menurut Bagir Manan, perihal perlunya pertimbangan DPR dalam menerima duta negara asing, merupakan ketentuan yang berlebihan. Praktik semacam ini tidak lazim, Indonesia wajib menghormati kedaulatan negara asing. Karena itu, tidak wajar jika dalam menerima duta negara lain seorang Presiden memerlukan pertimbangan dari DPR. Negara "penerima" harus percaya pada keputusan negara yang bersangkutan untuk mengangkat seseorang sebagai duta. Bagir Manan mengusulkan agar ketentuan Pasal 13 ayat (3) diubah seperti yang terdapat dalam Pasal 13 ayat (2) UUD 1945 sebelum perubahan yang berbunyi, "Presiden menerima duta dari negara lain."[216]

Usulan tersebut sebenarnya sudah diusulkan oleh G. Seto Harianto, juru bicara fraksi PDI Perjuangan pada rapat PAH III BP-MPR tahun 1999. Ketika itu, Harianto mengusulkan agar ketentuan Pasal 13 tidak dilakukan perubahan. Pertimbangannya adalah meskipun selama ini banyak pihak yang dikecewakan oleh Presiden, tetapi janganlah kemudian seolah-olah tidak percaya lagi

---

[214] Pada Rapat PAH III BP-MPR, Zain Badjeber, anggota PAH III dari Fraksi Persatuan Pembangunan telah mengingatkan agar DPR tahu diri dalam membedakan mana pertimbangan dan mana persetujuan. Lebih lanjut dia mengatakan, "bahwa pembuat konstitusi ini artinya kami-kami sekarang tidak meletakkan dua kata itu di dalam pengertian yang sama atau seimbang. Ini di dalam penerapannya nanti Dewan juga supaya dimengerti." *Ibid*., hlm. 254.

[215] Bagir Manan, *Lembaga … op. cit.*, hlm. 178.

[216] *Ibid.*, hlm. 179.

kepadanya. Untuk itu, ia sepakat memberikan kebebasan dan keleluasaan kepada Presiden untuk membuat kebijakan dalam hal mengangkat duta dan menerima duta dari negara lain. Hal serupa juga disampaikan oleh J. E. Sahetapy, yang juga anggota PAH III BP-MPR dari fraksi PDI Perjuangan. Menurutnya, mekanisme penerimaan duta negara lain agar diserahkan saja kepada Departemen Luar Negeri. Usulan Fraksi PDI Perjuangan akhirnya ditolak oleh fraksi-fraksi yang lain. Pertimbangan dari mayoritas perwakilan fraksi-fraksi di PAH III BP-MPR adalah duta besar yang dikirim oleh Indonesia kepada Australia pernah berkali-kali ditolak oleh beberapa pihak di Australia, sehingga pantas jika Indonesia harus mengikutsertakan peran DPR dalam menerima duta besar dari negara lain tersebut. [217]

Keikutsertaan peran DPR hanyalah memberikan sebuah pertimbangan atas kekuasaan tersebut, tidak mempunyai kekuatan mengikat. Hal demikian sudah cukup baik peran serta DPR dalam memberikan pertimbangan. Hanya saja, yang perlu menjadi perhatian dalam kekuasaan ini, yakni proses pemilihan calon duta besar harus benar-benar kompeten. Jadi adanya prosesi seleksi (*fit and proper* test) calon duta besar yang dilakukan DPR harus benar-benar mempersyaratkan kualifikasi profesional dan obyektif, perlu juga pertimbangan tersebut dikemukakan ke depan publik. Sekalipun, seleksi tersebut hanyalah bersifat rekomendasi dari DPR berupa pertimbangan atas calon dubes yang dicalonkan Presiden, setidaknya publik pun juga dirasa perlu mengetahui kualifikasi sosok calon dubes yang dicalonkan.

---

[217] *Risalah Rapat BP-MPR Panitia Ad Hoc III Sidang Umum MPR-RI*, (Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000)., hlm. 264-266.

6) Presiden Memberi Grasi, Rehabilitasi, Amnesti dan Abolisi

Setelah perubahan UUD 1945 yang pertama, ketentuan Pasal 14 UUD 1945 mengalami perubahan, yakni perihal memberi grasi dan rehabilitasi, Presiden memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung,[218] dan dalam hal memberi amnesti dan abolisi Presiden memperhatikan pertimbangan DPR.[219] Menurut Pasal 1 angka 1 UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi, "grasi adalah pengampunan berupa perubahan, peringanan, atau penghapusan pelaksanaan pidana kepada terpidana yang diberikan oleh Presiden."

Pemberian grasi bukan merupakan persoalan teknis yuridis peradilan dan tidak terkait dengan penilaian terhadap putusan hakim. Dengan demikian, pemberian grasi bukan merupakan campur tangan Presiden dalam bidang yudikatif, melainkan hak prerogatif Presiden untuk memberikan pengampunan. Kendati pemberian grasi dapat mengubah, meringankan, mengurangi, atau menghapuskan kewajiban menjalani pidana yang dijatuhkan pengadilan, tidak berarti menghilangkan kesalahan dan juga bukan merupakan rehabilitasi terhadap terpidana.[220]

Putusan pemidanaan yang dapat dimohonkan grasi adalah pidana mati, penjara seumur hidup, dan penjara paling rendah 2 (dua) tahun.[221] Grasi tersebut

---

[218] Pasal 14 ayat (1) UUD 1945 setelah Perubahan berbunyi, "Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Mahkamah Agung."

[219] Pasal 14 ayat (2) UUD 1945 setelah Perubahan berbunyi, "Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Rakyat."

[220] Penjelasan UU Nomor 22 Tahun 2002.

[221] Pasal 2 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi. Bandingkan dengan UU Nomor 3 Tahun 1950 tentang Permohonan Grasi. Dalam UU tersebut tidak ada pembatasan mengenai putusan yang bisa diajukan permohonan grasi. Pasal 1 UU Nomor 3 Tahun 1950 hanya mengatakan bahwa permohonan grasi bisa diajukan terhadap putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Namun, khusus terhadap eksekusi hukuman mati harus telah mendapat keputusan dari Presiden (Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 3 Tahun 1950).

hanya dapat diajukan sekali kecuali dalam hal; terpidana yang pernah ditolak permohonan grasinya dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal penolakan permohonan grasi tersebut; atau terpidana yang pernah diberi grasi dari pidana mati menjadi pidana seumur hidup dan telah lewat waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal keputusan pemberian grasi diterima.[222] Presiden berhak mengabulkan atau menolak permohonan grasi yang diajukan terpidana setelah mendapat pertimbangan dari Mahkamah Agung. Pemberian grasi oleh Presiden dapat berupa: peringanan atau perubahan jenis pidana; pengurangan jumlah pidana; atau penghapusan pelaksanaan pidana.[223]

Sementara itu, berkaitan dengan amnesti dan abolisi, Pasal 2 UU Darurat Nomor 11 Tahun 1954 tentang amnesti dan abolisi, mengatakan bahwa "Amnesti dan abolisi diberikan kepada semua orang yang sebelum tanggal 27 Desember 1949 telah melakukan sesuatu tindak pidana yang nyata akibat dari persengketaan politik antara Republik Indonesia (Yogyakarta) dan Kerajaan Belanda." Untuk menentukan apakah sesuatu tindak pidana termasuk ketentuan Pasal 2 dapat diminta nasihat dari Mahkamah Agung (Pasal 3). Dengan pemberian amnesti semua akibat hukum pidana terhadap orang-orang termaksud dalam Pasal 1 dan 2 dihapuskan. Dengan pemberian abolisi, maka penuntutan terhadap orang-orang yang termaksud dalam Pasal 1 dan 2 ditiadakan (Pasal 4).[224]

Menurut T. Gayus Lumbuun, amnesti adalah bentuk pengampunan yang diberikan oleh Presiden sebagai pengampunan dengan penghapusan hak penuntutan dari penuntut umum sehingga terhadap seseorang atau sekelompok

[222] Pasal 2 ayat (3) UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.
[223] Pasal 3 UU Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi.
[224] Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi.

tersangka tindak pidana tidak perlu dilakukan penuntutan hukum. Amnesti ini biasa diberikan melalui pernyataan umum oleh kepala negara kepada pelaku tindak pidana politik, bukan kepada pelaku tindak pidana pada umumnya. Sementara abolisi adalah bentuk pengampunan yang diberikan oleh Presiden dengan menghentikan penuntutan apabila suatu perkara pidana sudah mulai atau dalam proses penuntutan.[225]

Dalam hal perlunya Presiden memperoleh pertimbangan dari Mahkamah Agung untuk memberikan grasi dan rehabilitasi, serta pertimbangan dari DPR dalam hal memberikan amnesti dan abolisi, sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 13 UUD 1945 setelah Perubahan. Bagir Manan berpandangan bahwa grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi dipandang sebagai kekuasaan konstitusional Presiden di bidang yudisial. Grasi memerlukan pertimbangan dari Mahkamah Agung karena grasi menyangkut putusan hakim, tetapi kalau rehabilitasi tidak selalu terkait dengan putusan hakim karena sangat dimungkinkan seseorang dikenai hukuman di luar putusan hakim, misalnya keputusan administrasi, yaitu diberhentikan dengan tidak hormat dari suatu jabatan atau pekerjaannya. Terhadap kasus seperti itu seharusnya tanpa pertimbangan Mahkamah Agung karena itu merupakan "*beleid*" pemerintahan (Presiden). Tindakan tanpa meminta pertimbangan dari Mahkamah Agung bisa mengurangi waktu permohonan tersebut. Namun, karena Pasal 14 ayat (2) UUD 1945 setelah perubahan mengaturnya seperti itu, maka tetap harus dilaksanakan.[226]

---

[225] T. Gayus Lumbuun, "Bila Presiden memberi Pengampunan" http://www.kompas.com/kompas-cetak/0007/10/nasional/bila08.htm. diakses tanggal 5 Januari 2013.

[226] Bagir Manan, *Lembaga … op. cit.*, hlm. 164-165.

Kaitannya amnesti dan abolisi yang memerlukan pertimbangan DPR, menurut Bagir Manan, hal tersebut kurang sesuai amnesti dan abolisi tidak selalu terkait dengan pidana politik, sehingga kalau pun diperlukan pertimbangan cukup dari Mahkamah Agung. DPR adalah badan politik, sedangkan yang diperlukan adalah pertimbangan hukum. Pertimbangan politik, kemanusiaan, sosial dan lain-lain, merupakan isi dari hak prerogatif Presiden.[227]

Persoalan belakangan ini yang muncul yakni pemberian grasi terhadap terpidana mati kasus narkoba Schapple L Corby asal Australia, Peter Achim Franz Grobmann asal Jerman, serta dua warga Indonesia Meirika Franola alias Ola dan sepupunya Deni Setia Maharwa. Diketahui telah terungkap bahwa MA sarankan agar grasi pada dua WNA tersebut ditolak, begitu juga Ola dipandang MA bahwa grasi yang diajukan Ola tidak memiliki cukup alasan untuk dikabulkan.[228] Menurut Yusril Ihza Mahendra, sebaiknya Presiden SBY bersikap terbuka menjelaskan tentang grasi untuk narkoba,[229] prosedur pemberian grasi semacam itu harus menjadi perhatian ke depannya.

7) Presiden Memberi Gelar, Tanda Jasa, dan Tanda Kehormatan

Secara yuridis, kekuasaan Presiden memberikan gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan dimuat dalam Pasal 15 UUD 1945. Setelah perubahan, kekuasaan memberikan gelar, tanda jasa, dan lain-lain tanda kehormatan sudah diatur lebih lanjut dengan UU Nomor 20 Tahun 2009. Meskipun sudah diatur dalam UU, dalam praktiknya masih menimbulkan beberapa persoalan.

---

[227] *Ibid.*, hlm. 165.
[228] http://kompas.com/read/2012/11/10/0557598, Akses tanggal 2 Juni 2013.
[229] http://m.liputan6.com/news/read/444909, Akses tanggal 2 Juni 2013.

Penganugerahan gelar pahlawan nasional kepada Soekarno [230] dan Muhammad Hatta[231] menimbulkan perdebatan pro dan kontra. Banyak pihak yang mengapresiasi pemberian gelar tersebut memang sepantasnya sebagai anugerah atas perjuangan mereka dalam memproklamirkan Indonesia. Pemberian gelar pahlawan kepada Soekarno-Hatta terkesan sangat terlambat, karena pada masa Orde Baru pemberian gelar pahlawan sangat politis, Presiden Soeharto berusaha menyingkirkan peran dan karismatik Soekarno waktu itu. Setelah lengsernya Soeharto, pemberian gelar kepahlawanan bagi Bung Karno juga masih terganjal dengan keberadaan Tap MPRS Nomor XXXIII/MPRS/1967 yang mencabut kekuasaan Soekarno.

Di lain pihak, terdapat pula yang tidak setuju dengan penganugerahan Bung Karno dan Bung Hatta sebagai Pahlawan Nasional dengan berbagai alasan. *Pertama*, penganugerahan tersebut justru merendahkan Soekarno-Hatta. Mereka jangan disejajarkan pahlawan nasional yang jumlahnya ratusan, sedangkan Bung Karno dan Bung Hatta itu adalah proklamator yang sudah otomatis menjadi pahlawan. Gelar proklamator derajatnya jauh di atas gelar pahlawan. Mereka tak perlu diberi gelar pahlawan, Soekarno-Hatta sudah menjadi pahlawan sejak dulu.[232] *Kedua,* sarat kepentingan politik. Nuansa politik selalu ada dalam setiap pemberian gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan. Erat kaitannya kepentingan partai demokrat dalam menghadapi Pemilu 2014. *Ketiga*, sebagai pencitraan pemerintah di tengah menurunnya citra pemerintah di mata masyarakat.

---

[230] Keputusan Presiden RI Nomor 83/TK Tahun 2012 pada tanggal 7 November 2012.

[231] Keputusan Presiden RI Nomor 84/TK Tahun 2012 pada tanggal 7 November 2012.

[232] Permadi, "Pemberian Gelar Pahlawan Merendahkan Bung Karno," dalam http://m.okezone.com/read/2012/11/07/337/714833/pemberian-gelar-pahlawan-merendahkan-bung-karno, Akses tanggal 20 Februari 2013.

Persoalan baru-baru ini, yaitu pemberian Tanda Kehormatan[233] berupa Bintang Mahaputera Adipradana[234] bagi delapan menteri KIB II. Penganugerahan tersebut berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 57/TK/2013 pada tanggal 13 Agustus 2013. Diantara 11 (sebelas) tokoh yang mendapat tanda kehormatan, terdapat delapan menteri yang masih aktif di KIB II.

Tabel 4.1. Menteri Kabinet Indonesia Bersatu II yang Mendapat Tanda Kehormatan Bintang Mahaputera Adipradana

No	Nama	Jabatan
1	Hatta Radjasa	Menteri Koordinator Perekonomian
2	Sudi Silalahi	Menteri Sekretaris Negara
3	Purnomo Yusgiantoro	Menteri Pertahanan
4	Jero Wacik	Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral
5	Djoko Kirmanto	Menteri Perhubungan
6	Mohammad Nuh	Menteri Pendidikan dan Kebudayaan
7	Suryadharma Ali	Menteri Agama
8	Mari Elka Pangestu	Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif

Sumber: Diolah dari Keputusan Presiden RI Nomor 57/TK/2013

Untuk memperoleh anugerah Bintang Mahaputera Adipradana seseorang harus berjasa luar biasa di berbagai bidang yang bermanfaat bagi kemajuan, kesejahteraan, dan kemakmuran bangsa dan negara; pengabdian dan pengorbanannya di bidang sosial, politik, ekonomi, hukum, budaya, ilmu pengetahuan, teknologi, dan beberapa bidang lain yang besar manfaatnya bagi bangsa dan negara.[235] Sekarang kita lihat seberapa besar jasa yang luar biasa menteri KIB II di atas yang mendapat Bintang. Bagaimana tingkat keberhasilan

[233] Tanda Kehormatan adalah penghargaan negara yang diberikan Presiden kepada seseorang, kesatuan, institusi pemerintah, atau organisasi atas darmabakti dan kesetiaan yang luar biasa terhadap bangsa dan negara. Dalam Pasal 1 ayat (3) UU Nomor 20 Tahun 2009.

[234] Menurut UU Nomor 20 Tahun 2009, Bintang adalah tanda kehormatan tertinggi berbentuk bintang. Kategori Bintang Mahaputera Adipradana merupakan Bintang level kedua setelah Bintang Republik Indonesia dan kelas kedua setelah Bintang Mahaputra Adipurna.

[235] Pasal 28 ayat (2) UU Nomor 20 Tahun 2009.

mereka dalam memimpin kementerian? Seberapa besar peran mereka dalam memberikan manfaat dan kesejahteraan bagi bangsa dan negara?

Tingkat keberhasilan mereka belum ada, yang muncul malah justru hasil yang sebaliknya. Lantas dasar pertimbangan apa mereka mendapatkan tanda kehormatan tersebut. Ketua Dewan Gelar dan Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan Djoko Suyanto[236] menjelaskan bahwa tidak ada keraguan bagi delapan menteri tersebut untuk menerima Bintang Mahaputera Adipradana, mereka sudah mengabdi sebagai menteri lebih dari satu periode, sehingga dianggap sebagai sosok yang dipercaya Presiden.[237] Dasar pertimbangan tersebut hanya mengacu pada masa pengabdian tanpa melihat prestasi kinerjanya. Tentunya pemberian tanda kehormatan kepada delapan menteri tersebut menimbulkan kontroversial. Pasalnya pemberian tersebut tidak selaras dengan syarat dan kriteria seseorang yang patut memperoleh anugerah tanda kehormatan yang diatur dalam UU Nomor 20 Tahun 2009.

Kesimpulannya, kekuasaan presiden dalam pemberian gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan sudah diatur dalam UU, namun dalam praktiknya tidak menutup kemungkinan Presiden menggunakan kekuasaannya atas dasar subjektivitas, kepentingan politik dan sebagai alat pencitraan. Semestinya penganugerahan gelar, tanda jasa dan tanda kehormatan harus bersifat objektif selain pengabdian juga harus diimbangi dengan jasa yang telah diberikan dan

[236] Djoko Suyanto adalah Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum dan Keamanan di KIB II Periode 2009-2014.

[237] "Delapan Menteri Dapat Bintang Mahaputera Adipradana" dalam http://www.metrotvnews.com/mobile-site/news/2013/08/13/174661/Delapan-Menteri-Dapat-Bintang-Mahaputera-Adipradana, Akses tanggal 17 Agustus 2013.

bermanfaat bagi bangsa dan negara, sehingga dinilai patut seseorang tersebut memperoleh anugerah gelar, tanda jasa atau tanda kehormatan dari Presiden.

8) Presiden Membentuk Dewan Pertimbangan Presiden

"Presiden membentuk suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden yang selanjutnya diatur dalam undang-undang." Demikian bunyi Pasal 16 setelah perubahan keempat UUD 1945 pada Sidang Umum MPR tahun 2002. Presiden berhak membentuk suatu Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres) yang beranggotakan 9 (sembilan) orang.[238] Anggota Wantimpres diangkat dan diberhentikan oleh Presiden.[239]

Wantimpres dalam struktur ketatanegaraan Indonesia termasuk lembaga baru. Lembaga ini diadakan sebagai pengganti dari penghapusan Dewan Pertimbangan Agung (DPA). Upaya penghapusan DPA sudah mucul sejak perubahan pertama, yaitu tahun 1999. Mayoritas alasan dari fraksi-fraksi yang ada di MPR ketika itu menganggap lembaga ini tidak efektif dan hanya menghamburkan uang negara, serta dijadikan tempat "pembuangan" bagi para pejabat negara yang dinilai tidak mendukung kepada pemerintah.[240]

Sebelum pembubaran DPA, dilakukan berbagai langkah telah dilakukan, di antaranya melakukan kunjungan ke berbagai daerah menyerap aspirasi masyarakat, mengundang para ahli di berbagai bidang terutama ahli hukum tata negara, dan mengundang ketua dan anggota DPA yang ketika itu masih menjabat.

---

[238] Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2006.
[239] Pasal 9 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2006.
[240] Lihat Risalah Rapat PAH III Badan Pekerja MPR Tahun 1999 dan PAH I Badan Pekerja MPR Tahun 2000-2002.

Pada rapat ke-6 Panitia Ad Hoc I BP-MPR tanggal 26 Februari 2002, Ketua DPA, Achmad Tirtosudiro, menyampaikan kepada PAH I BP-MPR keberatannya kalau lembaga yang dipimpinnya tersebut dibubarkan. Ketika itu Ahmad Tirtosudiro mengatakan:

> Hal penting yang perlu jadi pertimbangan majelis mengenai alternatif ini adalah bahwa format dan komposisi keanggotaan serta hak dan kewajiban badan penasihat Presiden tentunya akan cenderung untuk disesuaikan dengan kehendak dan kepentingan Presiden. Badan penasihat Presiden ini akan menimbulkan masalah dalam sistem ketatanegaraan di masa depan dalam rangka meningkatkan kehidupan demokrasi, yaitu:
> 1. Kedudukan badan yang merupakan sub-ordinasi dari lembaga kepresidenan hubungan kerjanya cenderung akan diwarnai oleh suasana budaya tertutup, *ewuh pakewuh* dan tidak independen.
> 2. Dalam melaksanakan tugasnya badan ini cenderung hanya membenarkan kehendak dan kepentingan Presiden sehingga berakibat:
>   a. Tidak dapat mencegah terjadinya penyimpangan dan ketergesa-gesaan Presiden dalam mengambil keputusan;
>   b. Tidak dapat mencegah tindakan kebijakan Presiden yang bersifat birokratis; dan
>   c. Tidak dapat ikut mengembangkan kearifan dan kenegarawanandan keputusan-keputusan Presiden.
> 3. Badan ini cenderung akan menjadi ekslusif sehingga hakikat reformasi yang menghendaki keterbukaan dan wawasan masyarakat tidak dapat dilakukan secara sempurna; dan
> 4. Hasil pertimbangan dengan badan ini dikhawatirkan tidak dapat disosialisasikan apalagi diawasi oleh lembaga negara yang lebih tinggi dari lembaga kepresidenan.[241]

Pandangan para ahli hukum tata negara yang dimintai pendapatnya oleh MPR juga turut menyarankan agar lembaga tersebut dibubarkan. Ahli hukum tata negara yang menyuarakan perlunya DPA dibubarkan adalah Harun Alrasyid. Guru Besar Universitas Indonesia ini sejak tahun 1995 sudah lantang menyuarakan supaya DPA dibubarkan saja.[242] Menurutnya, keberadaan lembaga

[241] Risalah Rapat PAH I BP-MPR tanggal 26 Februari 2002, hlm. 6. Lihat juga, Abdul Ghoffar, *Perbandingan Kekuasaan … op. cit*., hlm. 115.

[242] Lihat "Tak Perlu DPA Lagi" Tiras, 5 Oktober 1995, dalam Harun Alrasyid, *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*, (Jakarta: UI Press, 2004)., hlm. 126-129.

tersebut tidak efektif. Jika Presiden memerlukan penasihat, cukup mengangkat staf ahli Presiden saja. Pendapat tersebut kembali disampaikan olehnya pada tahun 1998, Harun Alrasyid tetap beralasan bahwa kalau presiden membutuhkan seorang penasihat, cukup mengangkat para pakar di bidangnya masing-masing sebagai staf ahli Presiden.“ Hal ini akan lebih memudahkan bagi seorang Presiden. Presiden tinggal angkat telepon staf ahli, tidak perlu proses surat-menyurat secara formal sebagaimana yang telah dilakukannya kepada DPA selama ini.[243]

Berbeda dengan Jimly Asshiddiqie, yang menyerukan agar DPA tidak dibubarkan dan betapa pentingnya lembaga tersebut tetap dipertahankan. Menurutnya, selama ini yang membuat lembaga ini tidak efektif adalah karena kedudukan dan perannya tidak cukup penting. Untuk itu, sebaiknya lembaga tersebut diberi kewenangan yang lebih besar dari yang ditentukan oleh UUD 1945. Dalam sejarahnya, Presiden selalu membutuhkan penasihat dalam menjalankan tugas-tugasnya setiap hari. Nasihat tersebut bisa dari bawah maupun dari yang sederajat. Tetapi jika ingin nasihat tersebut diharapkan mengikat, maka yang memberi nasihat harus sederajat.[244]

Dalam struktur ketatanegaraan Indonesia DPA berkedudukan sejajar dengan Presiden, sama-sama merupakan lembaga tinggi negara. Namun pada pelaksanaan kewenangannya DPA, nasihat dan pertimbangannya bersifat tidak mengikat Presiden. Hal ini dipandang tidaklah efektif sebagai salah satu lembaga tinggi negara. Pada akhirnya DPA baru dibubarkan pada perubahan keempat UUD

[243] Harun Alrasyid, *Naskah UUD 1945… op. cit.,* hlm. 122-125.

[244] Jimly Asshiddiqie, *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung,* (Jakarta: Konstitusi Press, 2005)., hal. 17-30.

1945 tahun 2002, dan sebagai gantinya Dewan Pertimbangan Presiden (Wantimpres)[245] yang berkedudukan di bawah Presiden dan bertanggungjawab kepada Presiden. [246] Wantimpres bukan merupakan lembaga tinggi negara melainkan hanya sebuah lembaga pemerintah yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden.[247]

Mekanisme tata kerja Wantimpres dalam menyampaikan nasihat dan pertimbangan juga lebih cepat dan efektif secara prosedural, pasalnya setiap anggota Wantimpres berhak menyampaikan nasihat dan pertimbangan yang disampaikan secara perorangan kepada Presiden; [248] begitu juga sebaliknya Presiden dapat menunjuk satu atau beberapa anggota Wantimpres untuk melakukan suatu kajian atau telaahan dan memberi nasihat dan pertimbangan tertulis langsung kepada Presiden.[249]

9) Presiden Mengangkat dan Memberhentikan Menteri

Kekuasaan mengangkat dan memberhentikan menteri-menteri didasarkan pada Pasal 17 ayat (2) UUD 1945. Sebelum perubahan UUD 1945, kekuasaan ini tidak diatur lebih lanjut dengan suatu peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan kekuasaan tersebut dalam praktik kenegaraan selama ini diserahkan secara mutlak kepada Presiden. Pengangkatan menteri-menteri dilakukan oleh Presiden sejak ia mendapatkan mandat dari MPR dalam Sidang Umum MPR sampai dengan masa jabatannya selesai. Pemberhentian menteri-menteri oleh Presiden dapat dilakukan di tengah-tengah masa jabatannya tersebut. Seluruh tindakan tersebut dalam

[245] Pasal 16 UUD 1945 setelah Perubahan.
[246] Pasal 2 UU Nomor 19 Tahun 2006.
[247] Pasal 1 ayat (1) UU Nomor 19 Tahun 2006.
[248] Pasal 10 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2007.
[249] Pasal 12 ayat (1) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2007.

praktiknya dapat dilakukan secara tertutup tanpa perlu meminta nasihat, mendapatkan usulan dan persetujuan dari lembaga negara yang lain, karena ini merupakan hak prerogatif Presiden. Setelah perubahan pertama dan ketiga, Pasal 17 mengalami sedikit perubahan. Jika sebelum perubahan, Presiden bebas melakukan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian, setelah perubahan ketiga UUD 1945 hal tersebut tidak bisa dilakukan dengan serta merta, karena semua itu diatur dengan UU Kementerian Negara.[250]

Sekalipun kekuasaan tersebut bersifat prerogatif dalam mengangkat dan memberhentikan menteri sudah diatur dalam UU, Presiden melakukan kekuasaan tersebut tidak sesuai apa yang menjadi substansi tujuan dari UU Kementerian Negara. Sebenarnya UU Kementerian Negara terdapat beberapa kelemahan pada persoalan pengangkatan menteri. Pasal 22 ayat (2) huruf e, hanya mensyaratkan menteri harus memiliki integritas tanpa harus ada kesesuaian bidang kementerian yang akan dijabatnya. Dalam pengangkatan menteri, Presiden tersandera oleh partai politik koalisi, sehingga pengangkatan menteri dilakukan tanpa memperhatikan integritas seseorang yang tepat untuk menempati bidang kementerian yang dijabatnya. Selanjutnya dalam kajian ini masih banyak persoalan dalam praktik kekuasaan ini yang akan dibahas lebih komprehensif pada sub-bab pembahasan selanjutnya.

---

[250] Menurut Jimly Asshiddiqie, yang menjadi faktor pemicu adanya ketentuan Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 yang mengharuskan pembentukan, pengubahan, dan pembubaran kementerian negara diatur dalam UU disebabkan adanya kebijakan dari Presiden Abdurrahman Wahid yang membubarkan Departemen Penerangan dan Departemen Sosial, serta membentuk dan mengubah organisasi-organisasi kementerian serta lembaga-lembaga non departemen lainnya tanpa didasari atas perencanaan dan persiaapan matang yang mengakibatkan banyak kesulitan mengenai mantan pegawai ataupun hal-hal lain berkait dengan pembubaran dan perubahan organisasi departemen dan nondepartemen yang bersangkutan. Lihat Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi,* (Jakarta: Konstitusi Press, 2006)., hlm. 178.

10) Presiden Menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti UU dalam Hal Ihwal Kegentingan Yang Memaksa

Dalam praktik penyelenggaraan negara atau pemerintahan sering terjadi hal-hal yang tidak normal dalam menata kehidupan kenegaraan, di mana sistem hukum yang biasa digunakan tidak mampu mengakomodasi kepentingan negara atau masyarakat sehingga memerlukan pengaturan tersendiri untuk menggerakkan fungsi-fungsi negara agar dapat berjalan secara efektif guna menjamin penghormatan kepada negara dan pemenuhan hak-hak dasar warga negara. Dengan demikian, penggunaan perangkat hukum biasa sejak semula haruslah mengantisipasi berbagai kemungkinan keadaan yang bersifat tidak normal agar negara dapat menjamin kelangsungan hidup berbangsa dan bernegara.[251]

Usulan Bagir Manan, pranata Perppu agar ditiadakan dari sistem perundang-undangan. Apabila hendak dipertahankan, dalam UUD harus diatur, *pertama,* harus dapat menunjukkan secara nyata keadaan "hal ihwal kegentingan yang memaksa," keadaan itu adalah suatu krisis yang menghambat fungsi pemerintah; *kedua,* Perppu hanya mengatur hal-hal dalam menyelenggarakan kekuasaan eksekutif atau adminstrasi negara; *ketiga,* Perppu hanya dikeluarkan setelah mendengar pertimbangan DPA (berganti Wantimpres); *keempat,* Perppu hanya merupakan pranata setelah negara atau sebagian negara dinyatakan dalam

[251] Muhammad Syarif Nuh, Hakekat Keadaan Darurat Negara (State Of Emergency) sebagai Dasar Pembentukan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, Jurnal Hukum Nomor 2 Vol. 18 April 2011, hlm. 231.

keadaan bahaya (darurat sipil, darurat militer, atau darurat perang); *kelima,* Perppu hanya ditetapkan apabila DPR sedang reses.[252]

Dalam UUD 1945 ketentuan mengenai ini diatur dalam dua pasal, yaitu Pasal 12 dan Pasal 22. Pasal 12 menegaskan,"Presiden menyatakan keadaan bahaya. Syarat-syarat dan akibatnya keadaan bahaya ditetapkan dengan undang-undang." Pasal 22 UUD 1945, (1) Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; (2) Peraturan Pemerintah harus mendapat persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam persidangan berikut; (3) Jika tidak mendapat persetujuan maka Peraturan Pemerintah itu harus dicabut.

Dari dua ketentuan tersebut, dapat diketahui adanya dua kategori keadaan menurut UUD 1945 yaitu: keadaan bahaya dan hal ikhwal kegentingan yang memaksa. Istilah yang dipakai dalam kedua pasal tersebut jelas berbeda. Istilah yang pertama menggunakan istilah "keadaan bahaya" yang tidak lain sama dengan pengertian keadaan darurat (state of emergency). Istilah kedua memakai istilah "hal ikhwal kegentingan yang memaksa." Menurut Prof Jimly, apakah kata "hal ihwal" sama dengan pengertian "keadaan"? Keduanya tentu tidak sama. Keadaan adalah strukturnya, sedangkan hal ihwal adalah isinya. Namun, dalam praktik keduanya dapat mengandung makna praktis yang sama. Oleh karena itu, keadaan bahaya kadang-kadang dianggap sama dengan hal ikhwal yang

[252] Bagir Manan, *Teori dan Politik Konstitusi,* Cetakan Pertama, (Yogyakarta: FH UII, 2003)., hlm. 35.

membahayakan, atau sebaliknya hal ikhwal yang membahayakan sama dengan keadaan bahaya.[253]

Selanjutnya, mengenai makna "keadaan bahaya" dan "hal ihwal kegentingan yang memaksa." Menurut Jimly, segala sesuatu yang "membahayakan" tentu selalu memikili sifat yang menimbulkan "kegentingan yang memaksa", tetapi segala hal ihwal kegentingan yang memaksa tidak selalu membahayakan. Jika demikian, berarti kondisi kegentingan yang memaksa itu lebih luas daripada keadaan bahaya. Oleh karena itu, kedua istilah "keadaan bahaya" dan "hal ihwal kegentingan yang memaksa" tersebut dapat dibedakan satu dengan yang lain. Adanya pembedaan itu, wajar apabila penetapan suatu peraturan pemerintah sebagai undang-undang berdasarkan ketentuan Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 tidak harus didahului oleh suatu deklarasi keadaan darurat. Pelaksanaan ketentuan Pasal 12 UUD 1945 mempersyaratkan dilakukannya deklarasi atau proklamasi resmi dalam rangka pemberlakuan keadaan bahaya itu.[254]

Penulis berpandangan, jika kedua istilah "keadaan" dan "hal ihwal" dimaknai secara gramatikal, maka arti dan penggunaan kedua istilah tersebut juga harus dibedakan. Pada dasarnya pengertian "keadaan" dengan "hal" itu sama saja. istilah "hal" berasal dari bahasa arab yang berarti keadaan, kondisi atau situasi.[255]

---

[253] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007)., hlm. 206.

[254] Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara…, op. cit.*, hlm. 206.

[255] Ahmad Warson Munawwir, *Kamus Al-Munawwir*, Cetakan Kedua, (Surabaya: Pustaka Progresif, 2002)., hlm. 311. Lihat juga Atabik Ali dan Ahmad Zuhdi Muhdlor, *Kamus Al-'Ashri*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Yayasan Ali Maksum, 1996)., hlm. 726.

Sedangkan frasa "hal ihwal," kata *ihwal* artinya perpindahan atau perubahan,[256] sehingga "hal ihwal" bisa diartikan sebagai perubahan keadaan atau perpindahan keadaan. Jadi dalam penggunaannya, istilah "keadaan" menunjukkan suatu keadaan yang sudah atau pasti telah berada kondisi tertentu, "keadaan bahaya" diartikan suatu kondisi yang sudah berbahaya. Frasa "hal ihwal" digunakan pada suatu keadaan yang masih berproses pada perubahan keadaan tertentu. Pada pasal tersebut "hal ihwal" yang menunjukkan pada situasi kegentingan yang memaksa.

Dalam praktiknya, penafsiran kedua istilah tersebut masih menimbulkan perdebatan mengenai terbitnya Perppu, meski sudah diatur situasi "kegentingan yang memaksa" di dalam Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Perdebatan Prof. Mahfud dan Prof. Jimly yang berbeda pendapat atas terbitnya Perppu, penerbitan Perppu oleh Presiden tentang Penyelamatan Mahkamah Konstitusi terkait kasus suap Akil Mochtar (Ketua MK) yang tertangkap tangan oleh KPK pada tanggal 2 Oktober 2013. Prof Mahfud membenarkan Presiden untuk mengeluarkan perppu, sedangkan Prof Jimly berpandangan terbitnya perppu kurang tepat karena situasi tidak berada pada kegentingan yang memaksa.

Jika meninjau penafsiran awal Prof Jimly memaknai istilah "keadaan" dan "hal ihwal," yang mengartikan "keadaan" adalah strukturnya, sedangkan "hal ihwal" adalah isinya. Namun, dalam praktik penggunaan kedua istilah tersebut praktis disamakan, jadi dalam hal pandangannya "hal ihwal kegentingan yang

[256] Kata "*ihwal"* dalam bahasa arab merupakan bentuk kata benda yang berasal dari kata kerja "*ahaala"* yang berarti memindahkan; kata *haala* artinya merubah/memindahkan. Lihat Ahmad Warson Munawwir, *Kamus…, Op. Cit.*, hlm. 310. Berbeda dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata "ihwal" diartikan hal atau perihal.

memaksa" dianggap suatu keadaan "sudah" menunjukkan kegentingan yang memaksa. Pada persoalan mau diterbitkannya Perppu tentang MK, berpandangan kondisi tersebut belum menunjukkan kegentingan yang memaksa, sehingga tidak tepat kalau Presiden mengeluarkan Perppu tersebut.

Sebagaimana penulis uraikan perbedaan arti kedua istilah tersebut, mestinya sudah bisa dipahami penggunaannya istilah "keadaan" dengan "ihwal" harus dibedakan. Istilah "keadaan" sudah pasti menunjukkan kondisi tertentu, sedangkan "hal ihwal" sifatnya keadaan masih berproses perubahan pada situasi tertentu. Jika mencermati pasal "hal ihwal kegentingan yang memaksa" bisa diartikan suatu perubahan keadaan yang dapat berpotensi menimbulkan kegentingan yang memaksa. Jadi dapat dibenarkan Prof. Mahfud membenarkan Perppu sudah tepat untuk segera dikeluarkan, karena MK akan terus bersidang dan mengeluarkan putusan yang bersifat final dan mengikat, sehingga berpotensi pada kegentingan yang memaksa.

Hemat penulis, kalaupun Perppu itu tidak jadi dikeluarkan, tidaklah menjadi persoalan karena penerbitan Perppu sejatinya menjadi kewenangan sepenuhnya Presiden. Besar kecilnya potensi pada situasi "kegentingan yang memaksa" tergantung penafsiran subjektif Presiden perlu atau tidaknya dikeluarkan Perppu untuk menyelesaikan persoalan yang muncul. Selama pasal tersebut menggunakan frasa "hal ihwal" maka pasal tersebut memberikan kelonggaran kekuasaan kepada Presiden dalam menerbitkan Perppu. Berbeda jika dalam pasal tersebut dituliskan "Dalam *keadaan* kegentingan yang memaksa,"

maka Perppu bisa dikeluarkan jika keadaan sudah dalam kegentingan yang memaksa.

Parameter "kegentingan yang memaksa" yang dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009. Dalam pertimbangannya, Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang diperlukan apabila, *pertama*, adanya keadaan yaitu kebutuhan mendesak untuk menyelesaikan masalah hukum secara cepat berdasarkan Undang-Undang; *kedua*, Undang-Undang yang dibutuhkan tersebut belum ada sehingga terjadi kekosongan hukum, atau ada Undang-Undang tetapi tidak memadai; *ketiga*, kekosongan hukum tersebut tidak dapat diatasi dengan cara membuat Undang-Undang secara prosedur biasa karena akan memerlukan waktu yang cukup lama sedangkan keadaan yang mendesak tersebut perlu kepastian untuk diselesaikan. Tiga syarat tersebut adalah syarat adanya kegentingan yang memaksa sebagaimana dimaksud oleh Pasal 22 ayat (1) UUD 1945.[257]

Pasal 22 ayat (1) UUD 1945 menyatakan "Dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa, Presiden berhak menetapkan peraturan pemerintah sebagai pengganti undang-undang". Dari rumusan kalimat tersebut jelas bahwa peraturan pemerintah yang dimaksud pada pasal ini adalah sebagai pengganti Undang-Undang, yang artinya seharusnya materi tersebut diatur dalam wadah Undang-Undang tetapi karena kegentingan yang memaksa, UUD 1945 memberikan hak kepada Presiden untuk menetapkan Perpu dan tidak memberikan hak kepada DPR untuk membuat peraturan sebagai pengganti Undang-Undang. Apabila pembuatan

[257] *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009* tentang Pengujian Perppu Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi., hlm. 19.

peraturan diserahkan kepada DPR maka proses di DPR memerlukan waktu yang cukup lama karena DPR sebagai lembaga perwakilan, pengambilan putusannya ada di tangan anggota, yang artinya untuk memutuskan sesuatu hal harus melalui rapat-rapat DPR sehingga kalau harus menunggu keputusan DPR kebutuhan hukum secara cepat mungkin tidak dapat terpenuhi.[258]

Di samping itu, dengan disebutnya "Presiden berhak" terkesan bahwa pembuatan Perpu menjadi sangat subjektif karena menjadi hak dan tergantung sepenuhnya kepada Presiden. Pembuatan Perpu memang di tangan Presiden yang artinya tergantung kepada penilaian subjektif Presiden, meskipun demikian tidak berarti bahwa secara absolut tergantung kepada penilaian subjektif Presiden karena penilaian subjektif Presiden tersebut harus didasarkan kepada keadaan yang objektif yaitu adanya tiga syarat sebagai parameter adanya kegentingan yang memaksa. Dalam kasus tertentu dimana kebutuhan akan undang-undang sangatlah mendesak untuk menyelesaikan persoalan kenegaraan yang sangat penting yang dirasakan oleh seluruh bangsa, hak Presiden untuk menetapkan Perpu bahkan dapat menjadi amanat kepada Presiden untuk menetapkan Perpu sebagai upaya untuk menyelesaikan persoalan bangsa dan negara.[259]

11) Presiden Mengajukan Tiga Hakim Konstitusi.

Mahkamah Konstitusi mempunyai sembilan orang anggota hakim konstitusi yang ditetapkan oleh Presiden, yang diajukan masing-masing tiga orang oleh Mahkamah Agung, tiga orang oleh Dewan Perwakilan Rakyat, dan tiga orang

[258] *Ibid.*, hlm. 20.
[259] *Ibid.*, hlm. 20.

oleh Presiden.[260] Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan, diberi kewenangan mengajukan tiga hakim konstitusi. Dalam pencalonan hakim konstitusi dilaksanakan secara transparan dan partisipatif;[261] dan pemilihannya secara obyektif dan akuntabel.[262] Untuk mendapatkan hakim konstitusi yang memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, dan negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegarawan.

Keputusan Presiden penetapan sembilan hakim konstitusi harus ditetapkan dalam jangka waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak pengajuan calon diterima Presiden.[263] Meskipun dalam Penjelasan Pasal 19 UU Nomor 24 Tahun 2003 mensyaratkan calon hakim konstitusi dipublikasikan di media massa baik cetak maupun elektronik, sehingga masyarakat mempunyai kesempatan untuk ikut memberi masukan atas calon hakim yang bersangkutan. Hal ini tidak berjalan efektif jika tidak disertai dengan Peraturan Presiden yang mengatur tentang tata cara seleksi dan pencalonan hakim konstitusi. Rentang waktu yang sempit dari pengajuan calon sampai penetapan keppres, kurang efektif bagi masyarakat untuk dapat memberikan masukan atas calon hakim konstitusi dan terkesan tidak mencerminkan transparansi calon hakim konstitusi.

Ketentuan mengenai tata cara seleksi, pemilihan, dan pengajuan hakim konstitusi diatur oleh masing-masing lembaga yang berwenang (Presiden, DPR, dan MA).[264] Selama ini, belum ada Peraturan Presiden yang mengatur tata cara seleksi dan pencalonan hakim konstitusi. Tanpa adanya Peraturan Presiden yang

---

[260] Pasal 24C ayat (3) UUD 1945 juncto Pasal 18 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003.
[261] Pasal 19 UU Nomor 24 Tahun 2003.
[262] Pasal 20 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2003.
[263] Pasal 18 ayat (2) UU Nomor 24 Tahun 2003.
[264] Pasal 20 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003.

mengatur itu, Presiden menafsirkan sendiri bagaimana proses pemilihan hakim konstitusi yang transparan dan partisipatif, [265] sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pencalonan hakim konstitusi oleh Presiden.

Pengangkatan Patrialis Akbar[266] menjadi hakim konstitusi yang dicalonkan Presiden menuai banyak pertentangan karena dianggap belum memenuhi syarat Pasal 15, Pasal 19 dan Pasal 20 UU Nomor 24 Tahun 2003. Hal ini dianggap keputusan presiden tentang pengangkatan Patrialis Akbar, tidak sah karena melanggar ketentuan UU. Serikat Pekerja Penegakan Konstitusi mempersoalkan pengangkatan tersebut dengan mengajukan uji materi Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 20 ayat (1) UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi terhadap UUD 1945, [267] begitu juga gugatan yang diajukan oleh Koalisi Penyelamat MK.[268]

Ke depannya, diharapkan segera diatur tata cara seleksi dan pencalonan hakim konstitusi oleh Presiden melalui peraturan presiden. Guna menghindari ketidakpastian hukum yang adil dalam pengisian jabatan hakim konstitusi berintegritas, berkepribadian yang tidak tercela, adil serta negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan. Apalagi saat ini baru saja terkuak kasus

---

[265] Jimly Asshidiqie, "*Ujug-ujug* dipilih, pengangkatan Patrialis dinilai melanggar," dalam http://nasional.kompas.com/read/2013/08/08/1320170/.Ujug-ujug.Dipilih.Pengangkatan.Patrialis.
Dinilai.Melanggar, Akses tanggal 10 Agustus 2013.

[266] Patrialis Akbar diangkat hakim konstitusi berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 87/P Tahun 2013 tanggal 22 Juli 2013.

[267] Berdasarkan Perkara Nomor 80/PUU-XI/2013 tentang Prosedur/Tata Cara Pencalonan dan Pemilihan Hakim Konstitusi oleh Presiden., hlm. 1.

[268] Koalisi Penyelamat MK merupakan sekelompok Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) yang terdiri dari Indonesia Corruption Watch (ICW), Yayasan Lembaga Bantuan Hukum Indonesia (YLBHI), Lembaga Bantuan Hukum (LBH), Indonesia Legal Roundtable (ILR), Lembaga Studi Advokasi Masyarakat (ELSAM), Public Interest Lawyer Network (PILNET).

besar di MK, tertangkap tangannya Ketua MK Akil Mochtar oleh KPK atas kasus penyuapan di rumah dinas pada tanggal 2 Oktober 2013.

b. Hak Prerogatif Presiden Dalam Peraturan Perundang-undangan Lainnya

Adanya prinsip "*freis ermessen*" atau kebebasan bagi pemerintah untuk memiliki ruang gerak yang leluasa dalam usahanya mencapai tujuan pemerintahan. Prinsip inilah yang selama ini dipakai untuk memberikan justifikasi kepada Presiden dalam membuat keputusan-keputusan yang bersifat mandiri, terlepas dari perintah UU. Atas dasar jalan pikiran ini, wewenang pemerintah "*policy rules"* dibuat lebih leluasa untuk mengatur segala sesuatu yang belum ditentukan dalam UU. Akibat samping dari adanya wewenang demikian ini adalah bahwa proses pemerintahan secara mudah dapat dilakukan dengan keputusan-keputusan presiden. [269] Makin otoriter karakter sistem kekuasaan yang dikembangkan, makin banyak pula keputusan-keputusan tanpa didasarkan atas perintah UU yang cenderung ditetapkan.[270]

1) Presiden Menetapkan Peraturan Presiden

Menyimak peraturan perundang-undangan yang diatur UU Nomor 12 Tahun 2011, "Peraturan Presiden merupakan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan

[269] Menurut UU Nomor 12 Tahun 2011, bahwa semua Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, Keputusan Gubernur, Keputusan Bupati/Walikota, atau keputusan pejabat lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 yang sifatnya mengatur, yangsudah adasebelum Undang-Undang ini berlaku, harus dimaknai sebagai peraturan, sepanjang tidak bertentangan dengan Undang-Undang ini. Jadi sekarang terdapat Peraturan Presiden yang sifatnya mengatur, dan Keputusan Presiden yang bersifat menetapkan.

[270] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan … op. cit.*, hlm. 191.

pemerintahan." [271] Peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, yang dimaksud berdasarkan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011.[272]

Dilihat dari sumber kewenangannya Peraturan Presiden (dulu Keputusan Presiden yang bersifat mengatur) dapat dibedakan menjadi dua, yaitu *pertama*, Peraturan Presiden yang melekat pada kewenangan Presiden baik dalam rangka menjalankan administrasi negara yang umum maupun menjalankan administrasi yang khusus yang bersumber pada kewenangan yang bersifat prerogatif. *Kedua*, Peraturan Presiden yang bersifat delegasi untuk melaksanakan UUD, TAP MPR, dan UU atau PP.[273]

Perintah dalam hal ini dapat diartikan secara tegas maupun *implisit* (*impliedly delegated legislation*). Dengan kata lain, meskipun tidak ada perintah tegas dari undang-undang dan peraturan pemerintah, Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan berdasarkan Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 memiliki kekuasaan yang *inheren* untuk membentuk peraturan pemerintah dan peraturan presiden dalam rangka menjalankan kekuasaan pemerintah itu. Akan tetapi, peraturan pemerintah dan peraturan presiden demikian dibuat dalam rangka mengimplementasikan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang yang lebih tinggi atau yang mendelegasikannya. Norma-norma peraturan pemerintah dan peraturan presiden tidak dapat bersifat mandiri atau membentuk

---

[271] Pasal 1 nomor 6 UU Nomor 12 Tahun 2011.

[272] Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan berdasarkan Pasal 7 ayat (1) UU Nomor 12 Tahun 2011 adalah: a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945; b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat; c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang; d. Peraturan Pemerintah; e. Peraturan Presiden; f. Peraturan Daerah Provinsi; dan g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

[273] Bagir Manan, *Lembaga Kepresidenan.*…., hlm. 152.

hukum sendiri, terpisah atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan. Apabila norma peraturan pemerintah dan peraturan presiden itu bersifat mandiri, membentuk hukum sendiri yang terpisah atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mendelegasikan maka peraturan pemerintah dan peraturan presiden ini dapat dinyatakan tidak sah.[274]

Dalam praktiknya, atas dasar peraturan presiden (sebelumnya berupa keputusan presiden) memunculkan semakin banyaknya lembaga independen yang bersifat non-struktural di Indonesia, peningkatan jumlah lembaga tersebut setiap tahunnya dapat menyebabkan tugas dan fungsi tumpang tindih dengan lembaga yang sudah ada. Di samping itu, menambah pengeluaran anggaran belanja negara, meski ada beberapa Lembaga Non-Struktural (LNS) yang tidak memerlukan anggaran besar. Tidak adanya definisi secara formal mengenai LNS mempersulit para pakar maupun lembaga dalam mengidentifikasikan LNS. Akibatnya, terjadi perbedaan opini tentang jumlah LNS yang ada di Indonesia.

Pertengahan tahun 2009, LAN telah mengindentifikasikan LNS telah mencapai 92 lembaga.[275] Saat ini, Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK) disederhanakan menjadi 14 lembaga,[276] terjadi pengurangan yang sebelumnya berjumlah 22 lembaga pemerintah.[277] Data LPNK selengkapnya lihat tabel berikut:

---

[274] Roby Arya Brata, "Kedudukan Peraturan Presiden Dalam Sistem Perundang-undangan Indonesia," Jurnal Sekretariat Negara RI Edisi Nomor 18, (2010)., hlm. 188.

[275] Http://www.setneg.go.id//index2.php?option=com_content&task=view&id=4034&itemid=55, Akses tanggal 16 Juli 2013.

[276] Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2013.

[277] Berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 11 Tahun 2005, LPND berjumlah 22 lembaga; sebelumnya Keputusan Presiden RI Nomor 9 Tahun 2004 menetapkan LPND berjumlah 23 lembaga.

Tabel 4.2. Lembaga Pemerintah Non-Kementerian Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2013

No	Pejabat	Dasar Hukum
1	Arsip Nasional RI	Keputusan Presiden RI Nomor 92 Tahun 1993
2	Badan Kepegawaian Negara	Peraturan Pemerintah Nomor 32 Tahun 1972
3	Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional	Peraturan Presiden RI Nomor 62 Tahun 2010
4	Badan Pengawas Obat dan Makanan	Keputusan Presiden RI Nomor 103 Tahun 2001
5	Badan Pengawas Tenaga Nuklir	Keputusan Presiden RI Nomor 76 Tahun 1998
6	Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan	Keputusan Presiden RI Nomor 31 Tahun 1983
7	Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi	Keputusan Presiden RI Nomor 47 Tahun 1991
8	Badan Standarisasi Nasional	Keputusan Presiden RI Nomor 13 Tahun 1997
9	Badan Tenaga Nuklir Nasional	Peraturan Presiden RI Nomor 46 Tahun 2013
10	Lembaga Administrasi Negara	Keputusan Presiden RI Nomor 8 Tahun 1999
11	Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia	Keputusan Presiden RI Nomor 1 Tahun 1986
12	Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional	Keputusan Presiden RI Nomor 33 Tahun 1988
13	Lembaga Sandi Negara	Keputusan Presiden RI Nomor 54 Tahun 1994
14	Perpustakaan Nasional	Keputusan Presiden RI Nomor 50 Tahun 1997

Sumber: Diolah dari Beberapa Peraturan Perundang-undangan (Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden).

Beberapa kali perubahan ketentuan dalam Keputusan Presiden RI Nomor 103 Tahun 2001 mengakibatkan ketidakpastian kedudukan Lembaga Pemerintah yang sebelumnya termasuk LPNK.[278] Data selengkapnya lihat tabel berikut:

[278] Keputusan Presiden RI Nomor 103 Tahun 2001 telah beberapa kali diubah dengan: a. Keputusan Presiden RI Nomor 3 Tahun 2002; b. Keputusan Presiden RI Nomor 46 Tahun 2002; c. Keputusan Presiden RI Nomor 30 Tahun 2003; d. Keputusan Presiden RI Nomor 9 Tahun 2004; Keputusan Presiden RI Nomor 11 Tahun 2005; e. Keputusan Presiden RI Nomor 64 Tahun 2005.

Tabel 4.3. Lembaga Pemerintah yang Sebelumnya Termasuk Lembaga Pemerintah Non-Kementerian

No	Pejabat	Dasar Hukum
1	Badan Informasi Geosaspial	Peraturan Presiden RI Nomor 94 Tahun 2011
2	Badan Intelejen Negara	Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011
3	Badan Koordinasi Penanaman Modal	Peraturan Presiden RI Nomor 90 Tahun 2007
4	Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika	Peraturan Presiden RI Nomor 61 Tahun 2008
5	Badan Narkotika Nasional	Peraturan Presiden RI Nomor 23 Tahun 2010
6	Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Peraturan Presiden RI Nomor 8 Tahun 2008
7	Badan Nasional Penanggulangan Terorisme	Peraturan Presiden RI Nomor 46 Tahun 2010
8	Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia	Peraturan Presiden RI Nomor 81 Tahun 2006
9	Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	Keputusan Presiden RI Nomor 138 Tahun 1999
10	Badan Pertanahan Nasional	Peraturan Presiden RI Nomor 10 Tahun 2006
11	Badan SAR Nasional	Peraturan Presiden RI Nomor 99 Tahun 2007
12	Lembaga Ketahanan Nasional	Peraturan Presiden RI Nomor 67 Tahun 2006
13	Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	Peraturan Presiden RI Nomor 106 Tahun 2007
14	Badan Pusat Statistik	Keputusan Presiden RI Nomor 86 Tahun 1998

Sumber: Diolah dari Beberapa Peraturan Perundang-undangan (Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden)

Kedudukan Lembaga Pemerintah[279] yang dipisahkan dari LPNK menjadi tidak jelas. Ketentuan dalam peraturan presiden sebagai dasar pembentukan lembaga tersebut masih mengidentifikasikan sebagai LPNK. Akibatnya, menimbulkan ketidakpastian dalam mengidentifikasi kedudukan lembaga

[279] Terkecuali BIN yang didasarkan pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011.

pemerintah tersebut, karena ketentuan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2013 tidak mengaturnya tentang lembaga tersbut. Hal ini menambah rentetan persoalan dalam mengidentifikasikan lembaga pemerintah, dikarenakan tumpang tindihnya peraturan presiden serta tidak adanya definisi yang jelas mengenai kelembagaan dan kedudukan lembaga pemerintah yang telah dibentuk oleh Presiden.

Adanya klasifikasi kelembagaan pada lembaga ataupun badan yang dibentuk akan sangat membantu para pakar dan memudahkan masyarakat dalam memahami kelembagaan serta kedudukan sebuah lembaga/badan. Utamanya, juga sangat perlu adanya aturan dalam pembentukan lembaga ataupun badan pemerintah yang dibentuk atas dasar peraturan presiden, yang mana termasuk klasifikasi LNS atau LPNK, sehingga tidak menimbulkan banyak lembaga/badan yang dibentuk, tapi dalam praktik kinerjanya malah saling tumpang tindih fungsi dan tugas kelembagaan, yang ujungnya hanya menimbulkan persoalan dan pemborosan anggaran negara.

2) Presiden Mengangkat Pejabat Pemerintah

Di luar UUD 1945, Presiden juga mempunyai kewenangan untuk mengangkat dan memberhentikan pejabat yang memimpin lembaga pemerintahan yang diatur dalam beberapa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden (sebelumnya Keputusan Presiden). [280] Prosedur pengangkatan dan pemberhentian tidak semuanya melewati persetujuan DPR, seperti pengangkatan

[280] Menurut Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000, Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan adalah (1) Undang-Undang Dasar 1945; (2) Ketetapan MPR; (3) Undang-Undang; (4) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu); (5) Peraturan Pemerintah; (6) Keputusan Presiden; (7) Peraturan Daerah.

Jaksa Agung [281] dan juga Kepala BIN [282] yang dipayungi UU. Begitu juga pengangkatan Kepala UKP4,[283] Kepala Lembaga Pemerintah Non-Kementerian (LPNK)[284] dan Lembaga Nonstruktural (LNS).

Tabel 4.4. Hak Prerogatif Presiden Dalam Mengangkat Pejabat Lembaga Pemerintah

No	Pejabat	Dasar Hukum	Diangkat dan diberhentikan
1	Kepala Arsip Nasional RI	Pasal 22 ayat (1) Keppres Nomor 92 Tahun 1993	Presiden
2	Kepala Badan Kepegawaian Negara	Pasal 9 ayat (1) PP Nomor 32 Tahun 1972	Presiden
3	Kepala Badan Kependudukan dan Keluarga Berencana Nasional	Pasal 47 Peraturan Presiden Nomor 62 Tahun 2010	Presiden atas usul Menteri Kesehatan
4	Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan	Pasal 109 ayat (1) Keppres Nomor 103 Tahun 2001	Presiden
5	Kepala Badan Pengawas Tenaga Nuklir	Pasal 14 ayat (1) Keppres Nomor 76 Tahun 1998	Presiden
6	Badan Pengawasan Keuangan Pembangunan	Pasal 46 ayat (1) Keppres Nomor 31 Tahun 1983	Presiden
7	Ketua Badan Pengkajian dan Penerapan Teknologi	Pasal 35 ayat (1) Keppres Nomor 47 Tahun 1991	Presiden
8	Kepala Badan Standarisasi Nasional	Pasal 27 ayat (1) Keppres Nomor 13 Tahun 1997	Presiden
9	Kepala Badan Tenaga Nuklir Nasional	Pasal 39 Perpres Nomor 46 Tahun 2013	Presiden atas usul Menristek
10	Kepala Lembaga Administrasi Negara	Pasal 21 ayat (1) Keppres Nomor 8 Tahun 1999	Presiden
11	Ketua Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia	Pasal 30 ayat (1) Keppres Nomor 1 Tahun 1986	Presiden
12	Ketua Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional	Pasal 21 ayat (1) Keppres Nomor 33 Tahun 1988	Presiden
13	Ketua Lembaga Sandi	Pasal 27 ayat (1) Keppres	Presiden

[281] Pasal 19 ayat (2) UU Nomor 16 Tahun 2004.

[282] Pasal 36 ayat (1) UU Nomor 17 Tahun 2011, Kepala BIN diangkat dan diberhentikan oleh Presiden setelah mendapat pertimbangan DPR.

[283] Pasal 16 ayat (1) Perpres Nomor 54 Tahun 2009.

[284] Menurut Pasal 109 ayat (1) dan (2) Keputusan Presiden RI Nomor 103 Tahun 2001, Presiden mempunyai kewenangan mengangkat dan memberhentikan Kepala LPNK (dulu LPND) beserta Wakil Kepala dan Deputinya.

	Negara	Nomor 54 Tahun 1994	
14	Kepala Perpustakaan Nasional	Pasal 19 ayat (1) Keppres Nomor 50 Tahun 1997	Presiden
15	Kepala Badan Informasi Geosaspial	Pasal 37 ayat (1) Perpres Nomor 94 Tahun 2011	Presiden
16	Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal	Pasal 53 ayat (1) Perpres Nomor 90 Tahun 2007	Presiden
17	Kepala Badan Meteorologi Klimatologi dan Geofisika	Pasal 45 ayat (1) Perpres Nomor 61 Tahun 2008	Presiden
18	Kepala Badan Narkotika Nasional	Pasal 62 ayat (1) Perpres Nomor 23 Tahun 2010	Presiden
19	Kepala Badan Nasional Penanggulangan Bencana	Pasal 51 Perpres Nomor 8 Tahun 2008	Presiden
20	Kepala Badan Nasional Penanggulangan Terorisme	Pasal 40 ayat (1) Perpres Nomor 46 Tahun 2010	Presiden
21	Kepala Badan Nasional Penempatan dan Perlindungan Tenaga Kerja Indonesia	Pasal 38 ayat (1) Perpres Nomor 81 Tahun 2006	Presiden
22	Ketua Badan Perencanaan Pembangunan Nasional	Pasal 9 ayat (1) Keppres Nomor 138 Tahun 1999	Presiden
23	Kepala Badan Pertanahan Nasional	Pasal 49 ayat (1) Perpres Nomor 10 Tahun 2006	Presiden
24	Kepala Badan SAR Nasional	Pasal 42 ayat (1) Perpres Nomor 99 Tahun 2007	Presiden
25	Gubernur Lembaga Ketahanan Nasional	Pasal 44 ayat (1) Perpres Nomor 67 Tahun 2006	Presiden
26	Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah	Pasal 37 ayat (1) Perpres Nomor 106 Tahun 2007	Presiden
27	Kepala Badan Pusat Statistik	Pasal 25 ayat (1) Keppres Nomor 86 Tahun 1998	Presiden

Sumber: Diolah dari Beberapa Peraturan Perundang-undangan (Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden dan Keputusan Presiden)

Berdasarkan uraian di atas, menurut penulis terdapat tiga hal yang patut menjadi perhatian dalam praktik kekuasaan ini, yakni *pertama,* sebegitu banyaknya lembaga pemerintah yang terbentuk baik LPNK maupun LNS yang

dikepalai oleh pejabat yang ditunjuk dan diangkat Presiden tanpa melalui persetujuan/kontrol dari lembaga negara lain; *kedua,* Presiden dengan "senjata pamungkas" peraturan presiden, dapat merubah ketentuan dalam pemberian hak keuangan, administrasi serta fasilitas bagi kepala lembaga/badan menjadi setara dengan Menteri, yakni Kepala BPN,[285] Kepala BIN,[286] Kepala UKP4,[287] Gubernur Lemhanas,[288] Kepala BNPB,[289] dan Kepala BNPT;[290] *ketiga,* Presiden membuka peluang bagi tenaga profesional (non-karir) di luar Pegawai Negeri untuk dapat menjabat sebagai Kepala pada LPNK tertentu, yang umumnya pengangkatan tersebut berdasar pertimbangan politis Presiden.[291] Kondisi demikian, semakin menambah slot pimpinan lembaga/badan sangat banyak yang bisa berpotensi membuka peluang bagi-bagi kekuasaan untuk dijadikan obyek tawar-menawar politik Presiden.

Ke depannya, sebaiknya pada posisi lembaga strategis yang bersifat independen, sebaiknya pengangkatan pejabat diharuskan meminta persetujuan DPR. Hal ini guna menjaga netralitas sebuah lembaga tersebut dan juga untuk menghindari adanya praktik politik bagi-bagi kekuasaan yang dapat dilakukan Presiden. Atau, alternatif lain dengan mengatur lebih ketat mengenai syarat kualifikasi profesional pimpinan lembaga/badan tersebut, baik dari pejabat karir ataupun non-karir, tanpa harus merampas hak prerogatif presiden dalam memilih pejabat pemerintahnya.

---

[285] Pasal 51 Peraturan Presiden Nomor 85 tahun 2012.
[286] Pasal 55 Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2012.
[287] Pasal 23 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2009.
[288] Pasal 46 Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2006.
[289] Pasal 52 Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008.
[290] Pasal 40 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2012.
[291] Pertimbangan Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2013.

4. Hak Prerogatif Presiden dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

Perbedaan paling pokok antara sistem presidensial dengan parlementer terletak pada tiga hal, yaitu *pertama,* presiden terpilih melalui pemilihan langsung oleh rakyat; *kedua,* selama masa jabatannya berlangsung tidak dapat dijatuhkan oleh parlemen; dan *ketiga,* memimpin langsung pemerintahan yang diangkat olehnya. Dengan demikian, sistem presidensial meniscayakan adanya jabatan presiden yang terpisah, baik secara kelembagaan maupun personnya, dari parlemen (legislatif) maupun yudikatif. Menurut teori *trias politica* Montequieu, prinsip ini merupakan pengejawantahan dari pemisahan kelembagaan dan personalia yang secara tegas membedakan sumber-sumber kekuasaan dalam negara.[292]

Setelah perubahan UUD 1945, sebenarnya sudah cukup baik mengadopsi ciri-ciri sistem pemerintah Presidensial yang semakin menguat jaring-jaring yang akan menjamin stabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Hal ini ditandai dengan adanya klausula pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung oleh rakyat. Presiden tidak lagi tunduk dan bertanggungjawab kepada MPR. [293] Presiden memegang kekuasaan pemerintahan menurut UUD.[294]

Selanjutnya yang menjadi fokus kajian ini, bagaimana meletakkan hak prerogatif Presiden sebagai penanggungjawab pemerintahan dalam bingkai sistem presidensial. Satu sisi, semakin besar kekuasaan Presiden yang bersifat prerogatif dalam menjalankan kekuasaannya akan bermuara pada *executive heavy*. Di sisi

---

[292] Burhanuddin Muhtadi, Sistem Presidensial Setengah Hati, 2009., dalam http://www. setneg.go.id, Akses tanggal 15 Juni 2013.

[293] Nandang Alamsah Deliarnoor, Sistem Pemerintahan … *op.cit.*, hlm. 13.

[294] Pasal 4 ayat (1) UUD 1945 setelah Perubahan.

lain, adanya pembatasan/pengurangan hak prerogatif Presiden oleh legislatif akan memperlemah presiden dan menjadikan *legistalive heavy.* Hal yang tersulit dalam kondisi tersebut yakni bagaimana menciptakan *checks and balances* di antara keduanya dalam sistem pemerintahan presidensial.

Latar belakang besarnya kekuasaan presiden dalam sistem presidensialisme murni, disebabkan oleh satu asumsi dasar bahwa presiden terpilih secara langsung kepada rakyat, dan pertanggungjawabannya hanya bisa diberikan secara langsung kepada rakyat (*directly responsible to the people*). Sepanjang tidak melanggar konstitusi, maka kebijakan presiden hanya dapat di-*recheck* nanti pada saat pemilu dilakukan.[295] Legislatif (parlemen) sendiri terbentuk dilatarbelakangi adanya kebutuhan untuk mengawasi dan mengendalikan pelaksanaan tugas-tugas pemerintah.[296]

Setelah membeberkan beberapa tinjauan persoalan praktik hak prerogatif presiden pada pembahasan di atas. Hampir seluruh praktik kekuasaan prerogatif dijumpai beberapa permasalahan. Karena itu, hak prerogatif presiden dalam penyelenggaraannya memang diperlukan adanya pengawasan, pengaturan, atau mungkin diperlukan persetujuan lembaga negara lain. Fungsi pengawasan harus dilakukan pada seluruh bidang kekuasaan presiden, namun dalam hal pembatasan berlaku pada beberapa bidang kekuasaan saja. Pengaturan kekuasaan lebih lanjut yang dituangkan dalam UU, sebagai upaya penyempurnaan sistem penyelenggaraan kekuasaan. Jika memang kekuasaan tersebut sedemikian urgen berkaitan dengan hal penting, strategis, independen dan berdampak luas pada

[295] Burhanuddin Muhtadi, Sistem Presidensial … *op. cit.,* Akses tanggal 15 Juni 2013.
[296] Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan … op. cit.*, hlm. 185.

kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, maka diperlukan aturan untuk melibatkan pertimbangan atau bahkan persetujuan dari lembaga negara lain yang bersangkutan dengan bidang kekuasaan tersebut.

Beberapa kekuasaan prerogatif presiden yang telah dipaparkan pada pembahasan sebelumnya meliputi beberapa bidang kekuasaan. Bidang kekuasaan pemerintah, yakni presiden memegang kekuasaan pemerintahan; mengangkat dan memberhentikan menteri dan pejabat pemerintah; dan juga membentuk Dewan Pertimbangan Presiden. Bidang legislasi, presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan UU; peraturan pemerintah pengganti UU dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa; serta menetapkan peraturan presiden. Bidang yudikatif, Presiden memberi grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi; serta berhak mengajukan tiga hakim konstitusi. Bidang kenegaraan, Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara; menyatakan negara dalam keadaan bahaya; mengangkat dan menerima duta dan konsul; serta berwenang memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan.

Dalam bidang pemerintahan, penegasan kekuasaan pemerintahan yang dituangkan dalam Pasal 4 ayat (1) sebagai penegasan sistem pemerintahan Republik Indonesia adalah sistem presidensial. Dalam menjalankan kekuasaanya Presiden dibantu Wakil Presiden[297] serta menteri-menteri negara.[298] Jadi, ranah kekuasaan pemerintahan dalam penyelenggaraannya hanya dilakukan oleh Presiden beserta pembantunya, sebagai pengejawantahan sistem presidensial

[297] Pasal 4 ayat (2) UUD 1945 setelah Perubahan.
[298] Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 setelah Perubahan.

murni. Karena itu, dalam hal pengangkatan dan pemberhentian menteri dan pejabat memang semestinya merupakan hak prerogatif presiden tanpa ada campur tangan ataupun keterlibatan lembaga negara lain. Sebagai imbangannya, legislatif menjadi pengawasnya.[299] Sekalipun itu, perlu adanya pengaturan lebih lanjut, guna menghindari penyalahgunaan hak prerogatif yang telah diberikan kepada Presiden.

Di ranah legislasi, presiden juga diberi wewenang untuk menetapkan Perppu,[300] Peraturan Pemerintah,[301] dan Peraturan Presiden.[302] Peletakan hak prerogatif presiden atas kekuasaan PP, Perpres dan Perppu ini dipandang sudah tepat. Di dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan, Presiden perlu diberikan kewenangan tersebut. Karena itu, DPR tidak dilibatkan dalam penyelenggaraan kekuasaan tersebut. Hanya, pada saat keluarnya Perppu oleh Presiden, DPR harus dilibatkan untuk memberikan persetujuan atau tidak dalam persidangan berikutnya.[303] Sekalipun sudah ada ketentuan "kegentingan yang memaksa" melalui Putusan MK,[304] parameternya masih menjadi perdebatan.[305]

---

[299] Pasal 20A ayat (1) UUD 1945 setelah Perubahan.

[300] Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang adalah Peraturan perundang-undangan dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa. Dalam Pasal 1 angka 4 UU Nomor 12 Tahun 2011.

[301] Peraturan Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan UU sebagaimana mestinya. Dalam Pasal 1 angka 5 UU Nomor 12 Tahun 2011.

[302] Peraturan Presiden adalah Peraturan Perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan perintah Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Dalam Pasal 1 angka 6 UU Nomor 12 Tahun 2011.

[303] Pasal 22 ayat (2) UUD 1945 setelah Perubahan.

[304] *Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 138/PUU-VII/2009*, tentang Pengujian Perppu No. 4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas UU Nomor 3 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

[305] Perbedaan pendapat Prof. Mahfud dengan Prof. Jimly soal "kegentingan yang memaksa" yang dilatarbelakangi sikap presiden yang mau meneken Perpu dalam rangka penyelamatan MK atas kasus suap Akil Mochtar (ketua MK) yang tertangkap tangan menerima suap di rumah dinas MK tanggal 2 Oktober 2013.

Terkait PP dan Perpres, kekuasaan ini perlu diatur mengenai kewenangan pembentukan lembaga/badan pemerintah yang dapat dibentuk Presiden melalui PP atau Perpres. Hal ini sebagai langkah positif dalam reformasi birokrasi pemerintah dan juga upaya pengelolaan efisiensi anggaran negara.

Bidang yudikatif, presiden berwenang memberi grasi, rehabilitasi, amnesti dan abolisi. Karena hal ini menyangkut putusan hakim, terkecuali rehabilitasi tidak selalu terkait putusan hakim grasi, maka diperlukan adanya pertimbangan/persetujuan lembaga negara lain. Dalam pandangan yang lazim berlaku; grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi dipandang sebagai kekuasaan konstitusional presiden di bidang yudisial, maka diperlukan pertimbangan Mahkamah Agung saja, tanpa perlu melibatkan DPR.[306] Hal yang menjadi perhatian bahwa pertimbangan MA tersebut bersifat tidak mengikat, hak sepenuhnya berada pada Presiden, menerima ataupun menolak grasi, amnesti, abolisi, dan rehabilitasi. Sebuah konsekuensi presiden sebagai kepala negara, presiden berwenang memberi pengampunan "istimewa" tersebut, namun setidaknya perlu diatur pertimbangan MA diungkap di publik, untuk memberikan kepercayaan kepada masyarakat atas kekuasaan tersebut.

Selain itu, presiden juga berhak mengajukan tiga hakim konstitusi untuk mengisi 9 (sembilan) kursi hakim di Mahkamah Konstitusi. Di mana, dalam perekrutannya diambilkan dari tiga lembaga kekuasaan (eksekutif, legislatif, dan yudikatif), sebagai perimbangan tiga cabang kekuasaan. Persoalannya, tidak adanya prosedur pengangkatan dan pemberhentian hakim konstitusi belum diatur

[306] Bagir Manan, *Lembaga … op. cit.*, hlm. 165.

lebih lanjut. Meskipun tidak melibatkan persetujuan lembaga negara lain, namun sangat penting diatur mekanisme pencalonan hakim konstitusi guna mendapatkan kualifikasi hakim konstitusi yang memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, dan negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegarawanan.[307]

Terkait bidang kenegaraan, kekuasaan presiden sebagai kepala negara, Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara, menyatakan negara dalam keadaan bahaya, mengangkat dan menerima duta dan konsul, serta kewenangan memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan. Kekuasaan presiden yang bersifat preogatif ini juga harus ada pengaturan yang jelas lebih lanjut, tanpa harus mengurangi atau merampas hak prerogatifnya.

Hemat penulis, jika memang negara tetap konsisten pada posisi pilihan sistem pemerintahan presidensial. Sedianya kekuasaan presiden dalam menyelenggarakan fungsinya kepala pemerintahan dan kepala negara tidak melibatkan persetujuan dengan kekuasaan lembaga negara lainnya (legislatif dan yudikatif). Kekuasaan presiden yang bersifat prerogatif dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan harus bersifat mandiri, tanpa ada intervensi dan keterlibatan lembaga negara lain. Kendati demikian, tetap harus ada fungsi pengawasan dan berjalan pada jalur sistem yang telah diatur peraturan perundang-undangan. Demikian halnya, presiden sebagai kepala negara yang mempunyai kekuasaan atributif bersifat prerogatif. Eksistensi kekuasaan tersebut juga harus tetap terpelihara, meski dalam penyelenggaraannya melibatkan pertimbangan

[307] Mengingat terbongkarnya kasus suap Akil Mochtar (Ketua MK) yang tertangkap tangan menerima suap di rumah dinas MK oleh KPK tanggal 2 Oktober 2013.

lembaga negara lain, namun sifatnya tidak mengurangi ataupun merampas kekuasaannya. Artinya, dipandang perlu dilakukan penyempurnaan sistem penyelenggaraan serta pengawasan kekuasaan, karena pada hakikatnya kedudukan Presiden bukanlah seorang Raja.

Termasuk dalam hal pengangkatan dan pemberhentian menteri ataupun pejabat, perlu diatur prosedur seleksi pengangkatan (*fit and proper* test) yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan, baik melalui peraturan presiden ataupun menambahkannya ke dalam UU yang bersangkutan dengan kelembagaan tersebut. Dengan mensyaratkan kualifikasi profesionalitas personal calon menteri/pejabat yang tepat pada bidang jabatannya. Hal ini guna menghindari politisasi birokrasi yang biasanya mengedepankan pertimbangan politis tanpa memperhatikan profesionalisme calon.

B. Analisa Implementasi Hak Prerogatif Presiden dalam Perombakan (*Reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II

Ketika pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) menginjak satu tahun sejak diangkat tahun 2009, timbul desakan dan dorongan kuat supaya dilakukannya perombakan (*reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu (KIB) II dari berbagai kalangan, baik internal koalisi sendiri ataupun oposisi dan masyarakat luas. Sebagian beranggapan bahwa isu *reshuffle* hanyalah merupakan pengalihan isu pemerintah dari berbagai masalah korupsi dan ada juga yang beranggapan ini hanya merupakan pencitraan pemerintah untuk mengembaikan kepercayaan masyarakat. Suatu hal yang tidak mungkin akan dilakukan perombakan (*reshuffle*) kabinet jika tanpa sebab. Kinerja pemerintahan yang

dinilai "*jeblok*" dan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah yang semakin turun. Hal tersebut berdasarkan hasil evaluasi Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) rata-rata menteri mendapat rapor merah atau gagal mencapai target yang ditetapkan bersama Presiden SBY,[308] juga dari berbagai sumber lembaga survey. Dalam proses pelaksanaannya pun, perombakan (*reshuffle*) KIB II diliputi dengan sarat muatan politik.

Pasalnya, jauh-jauh hari sebelum dilakukannya *reshuffle*, Presiden SBY mengadakan pertemuan dengan enam pimpinan partai politik pendukung koalisi guna membahas arah kebijakan presiden dalam melakukan *reshuffle* serta meminta pandangan dan pikiran pimpinan parpol secara umum agar KIB II pasca penataan kembali bisa lebih efektif kinerjanya.[309] Sesuai kesepakatan koalisi SBY, apabila ada menteri dari anggota partai politik yang diganti, maka Presiden wajib memberi tahu pimpinan parpol. Termasuk jika ada pengurangan dan penambahan jumlah menteri dan pergeseran pos antar menteri dalam jajajaran KIB II, padahal dalam peraturan perundang-undangan tidak ada ketentuan prosedur seperti itu. Konstitusi menegaskan bahwa pengangkatan dan pemberhentian menteri menjadi kewenangan sepenuhnya presiden.[310] Dengan terlibatnya elite politik dari beberapa partai politik koalisi di dalam kursi kabinet, mengkonstruksi KIB II pada bentuk kabinet koalisi. Hasilnya, membuat kinerja pemerintahan berjalan tidak semestinya dan justru sebaliknya timbul berbagai persoalan pemerintahan.

---

[308] http://www.sindonews.com/read/2011/09/29/435/508694/rata-rata-menteri-raport-merah-saatnya-zaken-kabinet, Akses tanggal 14 Januari 2012.

[309] Konferensi pers Presiden di kediamannya di Cikeas, Kamis, 13 Oktober 2011.

[310] Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 Setelah Perubahan.

Analisa hak prerogatif presiden dalam perombakan (*reshuffle*) KIB II, tidak cukup sebatas menganalisa pada lingkup pelaksanaan perombakan (*reshuffle*) KIB II saja, namun juga perlu menarik persoalan bagaimana latar belakang Presiden SBY membentuk kabinet koalisi dalam sistem pemerintahan presidensial.

1. Pembentukan Kabinet Koalisi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

a. Pembentukan Kabinet Koalisi

Pada pemilu presiden 2009, kemenangan pasangan SBY-Boediono didukung oleh banyak partai politik . Pasca diumumkannya melalui *quick count* kemenangan pasangan SBY-Boediono, partai politik pendukung yang lolos *parliamentary threshold* mulai meminta jatah kursi menteri dan berduyun-duyun menyodorkan nama-nama kandidat untuk dipertimbangkan masuk dalam kabinet SBY, begitu juga partai politik yang tidak lolos parlemen pun juga turut meminta jatah menteri.

Kesepakatan ini seperti halnya pasca pemenangan pilpres 2004, presiden memberikan jatah kursi menteri bagi partai politik pendukung di kabinetnya. Pada pilpres kali ini, empat partai politik pengusung yang lolos parlemen sudah bakal dipastikan mendapat jatah kursi menteri yaitu PKB, PKS, PAN dan PPP. Bahkan PKS secara terus terang meminta jatah kursi menteri untuk kadernya, ketua Fraksi PKS DPR Mahfudz Siddiq menuntut SBY agar mengakomodasi delapan kader PKS di kabinet nantinya. “Sesuai kontrak politik, kami mengajukan delapan nama

kader PKS kepada SBY untuk dipilih sebagai menteri di kabinetnya" ujarnya.[311] "Pada periode lalu (Kabinet Indonesia Bersatu) juga ada tiga menteri dari PKS. Sekarang juga minimal tiga lah, kalau penginnya sih yang pasti lebih lah."[312] Begitu juga PKB, wakil sekjen PKB menuturkan "Kita sejak awal sudah menyatakan koalisi dengan Partai Demokrat. Ini menjadi catatan penting yang layak diperhitungkan untuk dapat jatah menteri."[313] "Tiga sampai empat menteri merupakan sesuatu yang wajar," katanya. Apalagi, sejak awal PKB sudah berkoalisi dengan Partai Demokrat, bahkan sejak tahun 2004 lalu.[314]

Di pihak PAN dan PPP pun yakin bakal dipastikan juga mendapat jatah menteri, dengan tanggap mereka menawarkan kesiapan kadernya beberapa nama kadernya untuk diusulkan menjadi calon menteri. PAN sudah menyiapkan kader-kader terbaik untuk menjadi menteri di kabinet SBY-Boediono, sebagai anggota koalisi siap memberitahukan kepada presiden terpilih bahwa PAN memiliki sumber daya manusia yang cukup banyak yang siap membantu suksesnya pemerintahan, utamanya dalam bidang penegakan hukum, pertambangan, pengelolaan sumber daya alam dan perhubungan.[315] PPP pun juga demikian menyatakan kesiapannya, jika dibutuhkan untuk mengisi pos menteri KIB II.[316]

---

[311] http://bumnwatch.com/wah-udah-pada-minta-jatah-menteri, Akses tanggal 12 Desember 2012.

[312] Kabid Humas PKS Ahmad Mabruri kepada Okezone, Jum'at (10/8/2009) dalam situs http://m.okezone.com/read/2009/07/10/268/237421, Akses pada tanggal 12 Desember 2012.

[313] Wakil Sekjen PKB Helmy Faishal Zaini kepada wartawan di Jakarta, Sabtu (10/07/2009) dalam situs http;//m.detik.com/news/read/2009/07/12/032550/1163341/700 /konsisten-koalisi-dengan-pd-pkb-minta-jatah-3-menteri. /akses tanggal 12 Desember 2012

[314] http://bumnwatch.com/wah-udah-pada-minta-jatah-menteri, Akses tanggal 13 Desember 2012.

[315] Ketua DPP PAN Patrialis Akbar dalam situs http://bumnwatch.com/wah-udah-pada-minta-jatah-menteri, Akses tanggal 13 Desember 2012.

[316] Ketua DPP PPP Lukman Hakim dalam situs http://bumnwatch.com/wah-udah-pada-minta-jatah-menteri, Akses tanggal 13 Desember 2012.

Tidak mau ketinggalan, partai nonparlemen pun juga turut meminta jatah menteri. Partai politik yang tak lolos ambang batas parlemen yang tergabung dalam Forum Persatuan Nasional (FPN), juga meminta presiden terpilih SBY supaya memberikan posisi menteri kepada mereka. Persentase suara 17 partai yang tergabung dalam FPN sekitar 13% dalam pemilihan legislatif. Persentase ini jauh lebih tinggi ketimbang PKS atau PKB yang memiliki kursi di DPR.[317]

Partai Golkar yang menjadi rival SBY pada Pilpres 2009, malah juga ikut-ikutan merapat ke SBY. Padahal menjelang Pilpres 2009 Golkar menyatakan keluar dari koalisi SBY dan mencalonkan Jusuf Kalla sebagai calon presiden dari Golkar. Namun setelah kalah dalam Pilpres, Golkar merapat lagi ke koalisi SBY. Mestinya, Golkar malu untuk berkoalisi dengan pesaingnya (SBY), berkaca pada rival SBY lainnya, yakni PDI Perjuangan, Hanura dan Gerindra yang tetap konsisten sebagai oposisi. Sikap maju mundurnya Partai Golkar hanya bersifat kepentingan politis saja, ujung-ujungnya melirik kursi kementerian juga. Walaupun belum ada tawaran permintaan SBY kepada kadernya untuk ikut mengisi kabinet, Golkar menyiapkan kader-kader terbaiknya yang akan membantu pemerintahan.[318] Kali ini, SBY tidak memilih Jusuf Kalla sebagai salah satu pembantu di kabinetnya, justru lebih mempercayakan beberapa petinggi Golkar lainnya yang dikabarkan juga mendapat jatah menteri.

---

[317] Sekretaris Jenderal Forum Persatuan Nasional, Didi Supriyanto kepada tempo tanggal 14 Oktober 2009 dalam situs http://m.tempo.co/read/news/2009/10/14/078202528/Partai-Nonparlemen-Pun-Minta-Jatah-Kursi-Menteri, Akses tanggal 13 Desember 2012.

[318] Ketua Dewan Pertimbangan Pusat Golkar, Akbar Tanjung dalam situs http://m.detik.com/news/read/2009/10/14/134312/1221272/10/golkar-siapkan-kader-terbaik-untuk-jadi-menteri, Akses tanggal 16 Desember 2012.

Merapatnya Golkar ke dalam koalisi SBY, tentu menimbulkan kecemasan bagi ke empat partai pendukung (PKB, PKS, PAN, PPP) dan partai nonparlemen yang sudah berkeringat memperjuangkan kemenangan pasangan SBY-Boediono sebelumnya. Kecemasan tersebut terkait kekhawatiran berkurangnya jatah menteri untuk masing-masing partai koalisi pendukung Pilpres. Sikap penolakan tegas muncul dari PKS, apabila SBY memberikan Golkar dengan jatah kekuasaan yang lebih besar dari partai politik yang sudah sejak awal bekerja memenangkan SBY-Boediono. Toh sikap PKS itu tidak digubris SBY, Partai Golkar akhirnya tetap menerima tiga kursi di kabinet, lebih besar jatah yang diperoleh PKB dan PPP yang hanya memiliki dua menteri di KIB II. Pertimbangan SBY, Golkar mempunyai hampir 20% kursi di parlemen, konstruksi koalisi demikian menambah kekuatan koalisi di parlemen, di samping itu Partai Golkar juga mempunyai kader-kader yang bagus. Lebih jelasnya, lihat tabel jumlah kursi menteri dari partai politik yang duduk di kabinet SBY berikut ini:

Tabel 4.5. Jumlah Kursi Menteri dari Partai Politik pada Awal Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu II

No	Nama Partai	Kursi Parlemen	Jatah Menteri
1	Partai Demokrat	150	6
2	Partai Keadilan Sejahtera	57	4
3	Partai Amanat Nasional	43	3
4	Partai Golongan Karya	107	3
5	Partai Persatuan Pembangunan	37	2
6	Partai Kebangkitan Bangsa	27	2
		Jumlah	20

Sumber: Diolah dari Keputusan Presiden RI Nomor Nomor 84/P Tahun 2009

Dengan adanya kesepakatan politik dengan partai koalisi dalam pembentukan kabinet, Presiden tampak terbelenggu dan tidak sepenuhnya dapat

menggunakan hak prerogatifnya dalam perombakan (*reshuffle*) kabinet yang dibentuknya. Adanya intervensi partai politik dalam pembentukan kabinet SBY, tidak menutup kemungkinan dalam kinerjanya kabinet diboncengi dengan berbagai kepentingan partai politik koalisinya.

Presiden sebagai partai pemenang Pilpres 2009 (Demokrat) hanya memiliki 26,79% kekuatan di DPR. Tugas berat yang harus dipikul, menjalankan roda pemerintahan untuk tetap menjaga stabilitas politik dan pemerintahan. Antisipasi kemungkinan munculnya penggalangan politik di parlemen untuk menggelindingkan "bola panas" menjatuhkan presiden, ditambah apabila pemerintah tidak sanggup memberikan kepercayaan kepada masyarakat. Sebab itulah, partai pemenang mau tidak mau harus membentuk koalisi.

Koalisi yang terbentuk, ternyata tidaklah semata-mata sebagai wujud apresiasi partai koalisi terhadap pemerintah. Di balik apresiasi tersebut, terdapat "kepentingan" tersendiri dari partai-partai yang mau berkoalisi. Sikap paling mencolok yang ditunjukkan partai politik koalisi, yakni ketika presiden akan membentuk kabinet yang akan memimpin jalannya pemerintahan. Mereka berbondong-bondong menyodorkan nama-nama kader partainya sebagai bahan pertimbangan mengisi kursi nomor satu di beberapa pos kementerian. Atas dasar kesepakatan politik dalam koalisi, presiden mau tidak mau harus menerima dengan memberikan banyak pos kementeriannya yang diisi dengan elite politik koalisinya sesuai dengan porsi kekuatannya di parlemen. Dengan pertimbangan, di balik itu presiden juga berkepentingan menyandera parpol koalisi untuk tidak

menjatuhkannya dan selalu mendukung kebijakan-kebijakan pemerintah yang dicanangkannya di parlemen ke depannya.

Penempatan elite politik di jajaran kementerian menjadi solusi terbaik presiden sebagai upaya menghindari ancaman *impeachment* dan angket. Terbukti di tengah munculnya antipati masyarakat terhadap pemerintah dan animo masyarakat untuk berniat menurunkan penguasa, sebegitu kokoh kekuatan presiden untuk digoyahkan dari kursi kepresidenannya. Namun, di sisi lain juga menjadi bumerang bagi presiden dengan mendapatkan label dari masyarakat sebagai presiden yang tidak "becus" menjalankan pemerintahan. Karena, dalam praktiknya presiden memang lebih mengutamakan aspirasi koalisi sehingga terkesan tidak memahami keinginan dan aspirasi rakyatnya. Padahal di balik itu, sebenarnya presiden terbelenggu dengan kepentingan parpol koalisinya, hal ini yang menyebabkan eksekutif dalam sepanjang perjalanannya selalu "bergantung" kepada parlemen (legislatif).

Persoalan demikian sebenarnya tidak sepenuhnya menjadi kesalahan presiden sepihak, karena konstitusi dan sistem politik kita tidak menjamin presiden yang dipilih langsung di dalam sistem presidensial model Indonesia dapat aman dari ancaman penjatuhan (*impeachment*). Ketentuan konstitusi yang tampaknya mempersulit cara penjatuhan presiden sebenarnya agak ilutif, sebab jika bola politik menggelinding ke arah *impeachment*, tak terlalu sulit bagi parpol-

parpol untuk melakukan penggalangan politik. Oleh sebab itu, Presiden Indonesia, siapa pun dia, tak dapat meremehkan parpol, meski parpol kecil sekalipun.[319]

Bola politik bisa saja menggelinding pada *impeachment,* dengan jalan penggalangan politik ataupun pembelotan koalisi di parlemen untuk mencari salah satu/lebih bukti pelanggaran dari ketentuan Pasal 7A, yakni apabila Presiden terbukti telah melakukan pelanggaran hukum berupa pengkhianatan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela maupun apabila terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai Presiden dan/atau Wakil Presiden. Banyak yang dapat ditemukan dan masalahnya tinggal kuorum dan kesepakatan parpol di DPR.[320]

Harus diakui mekanisme pengaturan *impeachment* presiden yang diatur dalam Pasal 7B UUD 1945 masih sarat dengan kepentingan politik,[321] karena putusan Mahkamah Konstitusi untuk memeriksa, mengadili, dan memutus pendapat yang berisi dugaan DPR itu tidak bersifat final dan mengikat, tetapi oleh MK masih dikembalikan lagi ke lembaga politik (DPR) untuk kemudian diteruskan usul pemberhentian tersebut kepada MPR. Kemudian, MPR atas usul DPR tersebut mengadakan rapat paripurna MPR yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya tiga perempat dari jumlah anggota dan disetujui oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota yang hadir.[322]

Ketentuan tersebut memberikan kebebasan pada lembaga politik (dalam MPR) untuk menentukan pilihan mau melanjutkan proses *impeachment* presiden

---

[319] Mahfud MD, Presidensial Bergaya Parlementer, Opini dalam http://www. mahfudmd.com, Akses tanggal 2 Januari 2013.

[320] *Ibid.,* Akses tanggal 2 Januari 2013.

[321] Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan … op. cit.,* hlm. 294.

[322] Pasal 7B ayat (7) UUD 1945 setelah Perubahan.

atas putusan hukum MK, atau ingin mempertahankan presiden berkuasa dengan tidak hadir atau tidak setuju dalam sidang paripurna walaupun sudah diputuskan bersalah oleh MK. Jadi dengan ketentuan yang demikian, nasib presiden ada di tangan lembaga politik.

Presiden SBY merangkul partai politik koalisi dalam rangka menggalang kekuatan politik di parlemen untuk menghindari upaya *impeachment* atau angket. Besarnya porsi koalisi yang dibangun hampir menguasai tiga perempat kekuatan di DPR. Partai koalisi mencakup enam partai yang lolos *parliamentary threshold*, menyisakan tiga partai politik lain yang masih tetap berkomitmen sebagai kubu oposisi. Berikut jumlah kursi DPR dari sembilan partai politik yang lolos *parliamentary threshold* periode 2009-2014.

Tabel 4.6. Jumlah Kursi Partai Politik Koalisi di DPR RI Periode 2009-2014

No	Partai Politik	Perolehan Suara		Kursi Parlemen	
		Jumlah	%	Jumlah	%
1	Demokrat	21.703.137	20,85	150	26,79
2	Golkar	15.037.757	14,45	107	19,11
3	PKS	8.206.955	7,88	57	10,18
4	PAN	6.254.580	6,01	43	7,68
5	PPP	5.533.214	5,32	37	6,61
6	PKB	5.146.122	4,94	27	4,82
			Total Kursi Koalisi:	421	75,19

Sumber: Diolah dari data KPU, 9 Mei 2009.

Tabel 4.7. Jumlah Kursi Partai Politik Oposisi di DPR RI Periode 2009-2014

No	Partai Politik	Perolehan Suara		Perolehan Kursi	
		Jumlah	%	Jumlah	%
1	PDI Perjuangan	14.600.091	14,03	95	16,96
2	Gerindra	4.646.406	4,46	26	4,64
3	Hanura	3.922.870	3,77	18	3,21
			Total Kursi Oposisi:	139	24,81

Sumber: Diolah dari data KPU, 9 Mei 2009.

Jika melihat peta kekuatan politik koalisi di DPR, jumlahnya mencapai tiga perempat lebih dari jumlah keseluruhan anggota DPR, sedangkan kekuatan oposisi hanya kurang dari seperempat jumlah keseluruhan anggota DPR. Kekuatan besar yang dibentuk koalisi memberikan kursi nyaman bagi presiden untuk dapat berkuasa sampai akhir periode pemerintahan. Kemungkinan upaya *impeachment* sangatlah mustahil jika partai koalisi tetap solid dan konsisten mendukung presiden sampai akhir periode.

Kalkulasinya jelas tidak memungkinkan pihak oposisi dapat mengajukan upaya *impeachment* ke MK. Berdasarkan pada Pasal 7B ayat (3) mensyaratkan pengajuan permintaan *impeachment* presiden dan/atau wakil presiden yang diajukan oleh DPR kepada MK hanya dapat dilakukan dengan dukungan sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPR yang hadir dalam sidang paripurna yang dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua pertiga dari jumlah anggota DPR. Jika dikalkulasi dua pertiga dari jumlah keseluruhan anggota DPR adalah 374 anggota DPR. Jadi untuk mencapai syarat pengajuan *impeachment* kepada Mahkamah Konstitusi, harus bisa menghadirkan dua pertiga dari keseluruhan anggota DPR artinya anggota yang hadir ke sidang paripurna minimal harus 374 anggota DPR. Kekuatan oposisi hanyalah 139 anggota, sedangkan anggota DPD tidak boleh dilibatkan dalam pengajuan *impeachment* ke MK. Dengan demikian, usaha pengajuan *impeachment* untuk saat ini hanyalah bisa berharap keajaiban dapat dukungan dari koalisi yang berani membelot dari koalisi pemerintah. Upaya pengajuan *impeachment* saja tidak mungkin tercapai, apalagi bisa melangkah pada proses sidang paripurna atas putusan MK di MPR.

Ketentuan mekanisme *impeachment* sebagaimana diatur dalam Pasal 7B ayat (3) memang tampak dipersulit, demi terciptanya stabilitas pemerintahan yang berjalan. Namun, ketentuan tersebut tampak mendiskreditkan peran DPD dengan tidak melibatkan DPD pada proses pengajuan *impeachment* presiden dan/atau wakil presiden. Idealnya peran DPD perlu dilibatkan, melihat DPD juga merupakan wujud keterwakilan rakyat di daerah yang proses legitimasi politiknya lebih besar daripada anggota DPR. Justru DPD yang seharusnya diberikan andil besar untuk dapat mengajukan *impeachment* presiden dan/atau wakil presiden.

Dari kacamata politik, ketentuan tersebut mengisyaratkan presiden agar selalu mewaspadai kuota perbandingan antara jumlah kekuatan koalisi dan kekuatan oposisi. Dengan mengesampingkan keberadaan DPD sama sekali, karena konstitusi tidak memberikan kewenangan untuk dapat mengajukan pemakzulan terhadap Presiden. Apabila kekuatan koalisi masih tercapai "angka aman" untuk dapat meredam ancaman *impeachment*, maka amanlah presiden dengan segala kekuasaannya.

Format koalisi yang dibentuk (sekretariat gabungan) terdiri dari enam partai politik tergabung. Tiap-tiap partai politik tersebut mempunyai visi dan misi yang bermacam, dan juga berbagai kepentingan. Perbedaan pandangan terhadap kebijakan pemerintah di dalam koalisi juga sangat mungkin terjadi, sebagai tindakan kontrol legislatif terhadap kebijakan pemerintah. Akibatnya sering terjadi gesekan pendapat yang menimbulkan ketegangan politik di internal koalisi sendiri yang bisa berimbas pada keutuhan koalisi di tubuh kabinet. Melihat konstruksi koalisi yang demikian, wajar kalau selama ini sering terjadi kegaduhan politik dan

ancaman-ancaman partai koalisi yang mau keluar dari sekretariat gabungan. Kalau sudah terjadi perpecahan koalisi, presiden siap-siap berhitung lagi "angka aman" untuk meredam upaya pelengseran terhadap dirinya di MPR dan kemungkinan besar terjadi perombakan kabinet. Jadi, dapat diketahui bahwa tujuan pembentukan kabinet koalisi oleh SBY adalah *pertama*, supaya pemerintah dapat menjalankan arah dan kebijakannya; *kedua,* menciptakan situasi politik dan pemerintahan yang kondusif; *ketiga,* upaya menghindari pemakzulan (*impeachment*).

b. Pembentukan Kabinet Koalisi dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

Penegasan dalam ketentuan UUD 1945 setelah Perubahan, sistem pemerintahan Indonesia yang dianut adalah sistem presidensial. Beberapa pasal penegasan sistem presidensial diantaranya yaitu proses pemilihan presiden dan wakil presiden secara langsung oleh rakyat,[323] begitu juga DPR dan DPD yang dipilih melalui pemilu.[324] Sehingga tidak ada lagi sistem pertanggungjawaban oleh Presiden kepada MPR, keduanya saat ini duduk sederajat.

Secara umum dapat dikatakan bahwa para menteri dalam sistem pemerintahan presidensial itu mempersyaratkan kualifikasi yang lebih teknis profesional daripada pertimbangan politis seperti dalam sistem parlementer. Dalam sistem presidensial yang bertanggung jawab adalah Presiden, bukan Menteri, sehingga sudah seharusnya nuansa pekerjaan para menteri dalam sistem

[323] Pasal 6A ayat (1) UUD 1945 setelah Perubahan.
[324] Pasal 22E ayat (2) UUD 1945 setelah Perubahan.

presidensial itu bersifat lebih profesional daripada politik.[325] Jabatan menteri untuk masing-masing bidang pemerintahan tersebut, memang seharusnya dipercayakan penuh kepada para menteri yang benar-benar kompeten di bidangnya masing-masing. Menteri itu adalah pemimpin pemerintahan yang sesungguhnya dalam bidangnya masing-masing. Oleh karena jabatan Presiden dan Wakil Presiden sendiri sebagian fungsinya bersifat simbolik, maka fungsi kepemimpinan dalam arti teknis memang seharusnya berada di pundak para menteri. Jadi dapat dikatakan bahwa para menterilah yang sesungguhnya merupakan pemimpin pemerintahan yang riil operasional dalam pengertian sehari-hari.[326]

Hasil pembentukan dan perombakan KIB II sebagai konsekuensi dari kompromi politik SBY dengan partai politik koalisinya. Nuansa politis lebih kuat menyelimuti proses pembentukan dan perombakan KIB II. Sistem pembentukan dan perombakan yang seperti itu, cermin dari kabinet yang dibentuk ala sistem parlementer. Format kabinet koalisi pada dasarnya memosisikan menteri pada posisi loyalitas ganda. Meskipun secara yuridis, menteri bertanggung jawab kepada Presiden, tapi pada hakikatnya menteri bertanggung jawab pada partai politik. Pasalnya, seseorang tersebut diangkat sebagai menteri bukan atas dasar profesionalitas, tapi karena faktor politis mempunyai kedudukan/jabatan politik dalam partai politik seperti menjabat ketua umum, sekjen, atau jabatan lainnya.

Pertanyaannya, apakah mungkin seorang menteri parpol akan melepas jabatan parpol atau bahkan mengundurkan diri dari parpol? Untuk melepas

[325] Jimly Asshiddiqie, *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006)., hlm. 62.

[326] *Ibid.*, hlm. 63.

jabatan parpol, menteri tentu keberatan bersedia melepaskan jabatannya di parpol, karena hal itu akan beresiko menteri tidak punya kekuatan dukungan di parlemen dan juga di parpol, terkecuali ada aturan tersendiri tentang itu dalam internal partainya. Menteri juga tidak mungkin bersedia mengundurkan diri atau keluar dari parpol, kalau masih ingin tetap menikmati duduk di kursi kabinet. Jadi dalam format KIB II selamanya memosisikan menteri parpol berada pada loyalitas ganda. Secara yuridis, menteri harus bertanggungjawab kepada Presiden, namun secara politis, menteri juga bertanggungjawab pada partai politik yang mengusungnya. Pada titik inilah, terjadi peleburan kekuasaan partai politik (parlemen) dalam KIB II (pemerintah).

Realitas politik hasil Pemilu 2009, menghadirkan Presiden yang tidak dapat berdiri sendiri di atas partainya, karena Presiden hanya mempunyai seperempat kekuatan di parlemen. Kabinet koalisilah suatu keniscayaan yang menjadi pilihan tersulit bagi Presiden. Akibatnya, Presiden tersandera dengan rantai koalisi dalam perjalanan kepemimpinannya. Intervensi parpol dalam KIB II begitu kental sepanjang pemerintahan SBY, terbukti pada *reshuffle* KIB II Presiden harus melakoni kesepakatan politik untuk menghasilkan perombakan kabinet. Bola panas di parlemen bersentuhan langsung dengan pola hubungan tata kerja di kabinet (pemerintahan). Hal inilah yang menyebabkan pemerintah (eksekutif) “bergantung” dengan parlemen (legislatif). Jadi pembentukan kabinet koalisi yang dibentuk SBY dalam sistem presidensial menghasilkan model pemerintahan yang parlementer.

2. Analisa Implementasi Hak Prerogratif Presiden dalam Perombakan (*Reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II

Presiden Susilo Bambang Yudhoyono sebagai presiden terpilih memiliki hak prerogatif untuk menentukan calon dan mengangkat menteri yang dianggap layak menjabat di bidang yang dikuasainya untuk membantu kinerja presiden. Tawar-menawar partai politik pengusung presiden dengan partai politik koalisi pendukung Pilpres memberikan sinyal akan terbentuknya kabinet koalisi era SBY jilid II. Bagi rakyat, tidak menjadi persoalan jika koalisi terbentuk guna menciptakan sebuah pemerintahan yang kuat dan efektif. Begitu juga, dalam pembentukan kabinet koalisi atau *reshuffle* kabinet, rakyatpun bisa memaklumi atas kondisi tersebut. Sulit rasanya jika Presiden dapat mewujudkan kabinet yang sepenuhnya diisi kalangan profesional (*zaken* kabinet) dalam bingkai pemerintahan koalisi.

Alhasil, Presiden pun mau tidak mau harus membentuk kabinet koalisi. Pasalnya, hak prerogatif presiden dalam pembentukan kabinet sudah tersandera oleh partai politik koalisinya. Lantas bagaimana presiden menggunakan hak prerogatifnya untuk membentuk kabinet kalau hak tersebut sudah tersandera partai politik koalisi? Tentu presiden tidak dapat sepenuhnya menggunakan hak prerogatifnya dalam mengangkat menteri sesuai pilihannya, sehingga dalam pembentukan kabinet “wajib hukumnya” mengakomodir menteri dari kalangan partai politik koalisi. Harapannya, semoga presiden dapat membentuk kabinet koalisi kerja, kabinet yang diisi dari kalangan politisi diharapkan para menteri dapat bekerja secara profesional pada setiap bidang kementeriannya.

a. Mekanisme Seleksi Menteri

Dalam setiap pembentukan kabinet oleh Presiden SBY, selalu dilakukan uji kelayakan dan kepatutan (*fit and proper test*) dalam bentuk wawancara terhadap calon menteri. Penjaringan menteri melalui *fit and proper test* yang dilakukan Presiden SBY terhadap calon menteri memang menarik perhatian publik, terutama bagi calon menteri yang akan dipanggil wajib menjalani *fit and proper test* tersebut. Menariknya, pada awal penyusunan KIB II ditambahkan tes kesehatan sebagai salah satu persyaratan yang harus dipenuhi bagi para calon menteri. Hal ini cukup membuat ketegangan bagi para calon menteri mempersiapkan segalanya baik kesehatan, mental dan kemampuan, supaya lolos verifikasi *fit and proper test* oleh presiden. Hal ini diselenggarakan guna mengetahui riwayat kesehatan masing-masing calon menteri.

Secara eksplisit, aturan mengenai *fit and proper test* untuk menjaring calon menteri tidak dimuat di dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan persyaratan pengangkatan dan pemberhentian menteri sudah diatur dalam UU Kementerian Negara. Namun prosedur *fit and proper test* tidak diatur lebih rinci di dalam UU tersebut, karena pada dasarnya pengangkatan dan pemberhentian menteri sepenuhnya merupakan hak prerogatif presiden walaupun disyaratkan dengan ketentuan UU. *Fit and proper test* merupakan uji kelayakan dan kepantasan seseorang/individu yang akan menduduki jabatan tertentu. Urgensinya, *fit and proper test* terhadap calon menteri adalah untuk mendapatkan menteri yang tepat dan kompeten dalam bidang kementerian yang akan dijabatnya. Ditambahkan tes kesehatan diharapkan setiap pembantunya di dalam

pemerintahan (eksekutif), rata-rata dalam kondisi yang sehat, memiliki kemampuan memimpin lembaga kementerian dan sejalan dengan arah kebijakan politik SBY.

Jika kita melihat pada awal pembentukan KIB II, Presiden SBY secara demonstratif memamerkan pada publik, siapa saja calon-calon menteri yang akan dipanggil untuk menjalani proses *fit and proper test.* Presiden melakukan tes wawancara melalui seleksi internal dibantu oleh orang-orang kepercayaannya di antaranya Boediono selaku Wakil Presiden, Sudi Silalahi, serta Hatta Rajasa. Setiap calon menteri yang dihubungi oleh Hatta Rajasa maupun Sudi Silalahi akan langsung diminta ke Cikeas guna diuji, diberi arahan dan kontrak politik kesiapan mereka untuk menjadi menteri. Proses *fit and proper test* ini berlangsung sejak Sabtu, 17 Oktober 2009 hingga Senin, 19 Oktober 2009 terhadap 36 calon menteri. Seusai melakukan uji kelayakan dan kepatutan tersebut, calon menteri melakukan cek kesehatan di RSPAD Gatot Soebroto, Jakarta. Berikutnya, jika dianggap lolos, yang bersangkutan akan diminta menandatangani komitmen koalisi serta pakta integritas. Seluruhnya ditujukan untuk mengikat komitmen calon agar bekerja sesuai dengan keinginan arah sang presiden. Pelantikan menteri sendiri akan dilaksanakan pada tanggal 22 Oktober 2009 seusai pelantikan Presiden SBY periode 2009-2014 pada sidang paripurna MPR Selasa 20 Oktober 2009 pukul 10.00 WIB.[327]

Jadi dalam *fit and proper test* calon menteri dalam KIB II yang dilakukan Presiden SBY bersifat tertutup, walaupun secara demonstratif dalam pemanggilan

[327] Kompas.com, Jumat edisi 23 November 2009.

calon dan tes kesehatan secara terbuka. Wawancara seleksi internal dilakukan secara tertutup karena dalam proses tersebut, selain diuji kemampuannya juga diberi arahan kebijakan dan kontrak politik yang harus disepakati masing-masing calon menteri. Langkah *fit and proper test* ini dianggap sebagai proses terpenting dalam menyeleksi calon menteri yang kredibel dan akuntabel.

Pertanyaannya, apakah mekanisme *fit and proper test* berjalan sebagaimana semestinya untuk menjaring calon menteri yang layak, kredibel dan akuntabel? Dasar pembentukan KIB II lebih menekankan pada kepentingan politis bukan pada profesionalitas, kelayakan, kapasitas, kapabilitas, dan komitmen untuk kemaslahatan rakyat. Jadi sudah dapat disimpulkan, bahwa *fit and proper test* yang dilakukan presiden hanya langkah kamuflase di depan publik saja, seolah-olah seleksi dan pemilihan menteri sudah melalui tahapan yang ketat dan benar.

Mestinya *fit and proper test* yang dilakukan secara obyektif dan profesional tentu menghasilkan menteri yang tepat, layak dan berkualitas pada bidangnya. Namun, dari hasil penyusunan KIB II justru sebaliknya bersifat *subjektif*, sebagian besar menteri tidak tepat menempati pos kementerian sehingga diragukan kapabilitasnya untuk mampu memimpin kementerian. Hasil yang demikian harus kita maklumi, karena memang konsep awal pembentukan kabinet SBY adalah kabinet koalisi.

Lain halnya, pada proses perombakan (*reshuffle*) KIB II pada 19 Oktober 20011, pengangkatan menteri baru tanpa melalui *fit and proper test*. Pasalnya, masyarakat sudah cukup tahu langkah *fit and proper test* pengangkatan menteri yang dilakukan SBY ini hanyalah kamuflase saja, dianggap percuma. Presiden

pun tanggap dalam melakukan perombakan (*reshuffle*) kali ini tidak lagi melalui proses *fit and proper test.*

b. Pengangkatan Menteri pada Awal Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu II

Susunan Kabinet Indonesia Bersatu II (KIB) II berasal dari usulan partai politik pengusul pasangan SBY-Boediono pada Pilpres 2009 yang mendapatkan kursi di DPR (Partai Demokrat, PKS, PAN, PPP, dan PKB) ditambah Partai Golkar yang bergabung setelahnya, tim sukses pasangan SBY-Boediono pada Pilpres 2009, serta hanya beberapa dari kalangan profesional. Susunan KIB II diumumkan oleh Presiden SBY pada 21 Oktober 2009 dan dilantik sehari setelahnya.[328] Jumlah menteri dari kalangan partai politik sebanyak 20 menteri, sedangkan menteri yang diangkat dari non parpol hanya 14 menteri, yang tiga menteri diantaranya merupakan Tim Sukses pemenangan Pilpres 2009. Jadi, hanya menyisakan sebelas menteri pada posisi non-afiliasi SBY. Berikut tabel menteri KIB II berdasarkan jabatan di Partai Politik:

Tabel 4.8. Menteri Berdasarkan Jabatan di Partai Politik pada Awal Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu II

No	Partai Politik	Jumlah	Nama Menteri	Jabatan di Partai Politik
1	Demokrat	6	Syarifuddin Hasan	Ketua DPP Demokrat
			Evert Ernest Mangindaan	Sekjen DPP Demokrat
			Jero Wacik	Wakil Sekjen DPP
			Darwin Zahedy Saleh	Ketua DPP Bid. Ekonomi
			Freddy Numberi	Anggota Dewan Pembina Demokrat
			Andi Mallarangeng	Sekretaris Dewan Pembina Demokrat
2	Golkar	3	Agung Laksono	Wakil Ketua Umum

[328] http://id.m.wikipedia.org/wiki/Kabinet_Indonesia _Bersatu_II Akses 17 Agustus 2012.

				Golkar
			M. Sulaeman Hidayat	Mantan Wakil Bendahara Golkar
			Fadel Muhammad	Mantan Bendahara Golkar
3	PKS	4	Tifatul Sembiring	Ketua Umum PKS
			Suswono	Wakil Sekjen I
			Salim Segaf Al-Jufri	Ketua Dewan Syariah PKS
			Suharna Suryapranata	Ketua Majelis Pertimbangan Pusat PKS
4	PAN	3	Hatta Rajasa	Wakil Ketua Majelis Pertimbangan PAN
			Zulkifli Hasan	Sekretaris Jenderal PAN
			Patrialis Akbar	Ketua DPP PAN
5	PPP	2	Suryadharma Ali	Ketua Umum PPP
			Suharso Monoarfa	Bendahara PPP
6	PKB	2	Muhaimin Iskandar	Ketua Umum PKB
			Helmy Faishal Zaini	Wakil Sekjen PKB
7	Non Parpol Politik	14	Djoko Suyanto	TNI; Tim Sukses SBY[329]
			Sudi Silalahi	TNI; Tim Sukses SBY[330]
			Purnomo Yusgiantoro	Tim Sukses SBY[331]
			Mohammad Nuh	-
			Mari Elka Pangestu	-
			Gusti Muhammad Hatta	-
			Mustofa Abubakar	-
			Sri Mulyani Indrawati	-
			Armida Alisjahbana	-
			Djoko Kirmanto	-
			Gamawan Fauzi	-
			Marty Natalegawa	-
			Endang Rahayu Sedyaningsih	-
			Linda Amalia Sari	-

Sumber: Diolah dari data jabatan Partai Politik yang diambil dari situs http:// id.m.wikipedia.org dan http://profil.merdeka.com; Keputusan Presiden Nomor 84/P Tahun 2009.

[329] Yayasan Kesetiakawanan dan Kepedulian (YKDK), yayasan penopang kekuasaan SBY menjelang Pemilu 2009, Dewan Pembina: Djoko Suyanto, Purnomo Yusgiantoro, Sutanto, MS Hidayat. Dalam George Junus Aditjondro, *Menggugat Gurita Cikeas*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Galang Press, 2010)., hlm. 102.

[330] Pendiri "Blora Center," sebagai pusat informasi ke daerah-daerah untuk pemenangan SBY menghadapi pemilu 2009. *Ibid.*, hlm. 84.

[331] *Ibid.*, hlm. 102.

Menteri dari kalangan politisi kesemuanya mempunyai jabatan penting di kepengurusan partai politik. Faktor jabatan parpol dan pengaruh seseorang calon menteri terhadap partai politik dijadikan pertimbangan utama Presiden dalam pengangkatan menteri. Padahal seorang menteri mempunyai tugas untuk sepenuhnya membantu presiden menjalankan kinerja kabinet, karena pada dasarnya pertanggungjawaban menteri kepada presiden bukan kepada partai politik.

Melihat format KIB II yang telah dibentuk, menteri yang aktif di kabinet juga merangkap kepengurusan di partai politiknya, bahkan sebagian menteri masih menjabat ketua umum aktif di partai politik. Implikasinya terhadap kabinet: *Pertama,* efektifitas kinerja. Seorang menteri berada pada posisi loyalitas ganda. Satu sisi menteri bersinergis di kementerian yang bertanggungjawab kepada presiden sebagai menteri, di sisi lain menteri juga harus mengurusi partai politiknya sebagai ketua umum/pengurus di parpol. *Kedua,* efisiensi waktu. Menteri harus bisa membagi waktu untuk menangani dualisme jabatan tersebut, apalagi saat menjelang pelaksanaan pemilu. *Ketiga,* potensi terjadi disharmonis dalam kabinet. Gesekan pendapat yang terjadi di parlemen dalam fungsi pengawasan terhadap kebijakan yang dilakukan di parlemen akan berimbas terjadinya disharmonis di kabinet, antar menteri beda parpol atau mungkin menteri dengan presiden. *Keempat,* kabinet “tersandera” partai politik. Kekuatan mayoritas di parlemen yang dihuni banyak partai politik koalisi mempunyai kekuatan mengendalikan kabinet melalui keterwakilan kadernya di kabinet.

Namun di sisi lain, presiden juga bisa memperoleh keuntungan atas kondisi tersebut. *Pertama*, presiden "menyandera" menteri dari partai politik di kabinet. *Kedua*, presiden terhindar dari upaya *impeachment* dari parlemen. *Ketiga*, presiden dapat memuluskan kebijakan pemerintah "terhindar dari angket dan interpelasi."

Faktor integritas/keahlian calon menteri yang akan menjabat di kementerian mestinya harus dipertimbangkan. Penempatan menteri yang integritasnya tidak sesuai dengan bidang kementerian yang dijabatnya akan menyebabkan kinerja kabinet tidak optimal. Analisa kajian ini mencoba menggali biodata masing-masing menteri mengenai latar belakang pendidikan dan profesi/keahlian sebelum menjabat sebagai menteri, kemudian disinkronkan dengan bidang kementerian yang dijabatnya. Lalu, dapat diketahui bagaimana penempatan para menteri yang dilakukan presiden itu sudah tepat atau kurang tepat posisi penempatannya.

Tabel 4.9. Menteri yang Integritasnya Tidak Sesuai dengan Bidang Kementerian yang Dijabatnya pada Awal Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu II

No	Nama	Profesi / Keahlian	Pendidikan / Gelar	Menjabat	Analisa
1	Hatta Rajasa	Politisi PAN; Minyak	Insinyur	Menko Perekonomian	Kurang tepat
2	Agung Laksono	Politisi Golkar; Kesehatan	S1 Dokter	Menko Kesejahteraan Rakyat	Kurang tepat
3	Sudi Silalahi	TNI; Militer	Akabri	Menteri Sekretaris Negara	Kurang tepat
4	Darwin Zahedy Saleh	Politisi Demokrat; Akademisi	Dr, SE, MBA	Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Kurang tepat
5	Zulkifli Hasan	Politisi PAN; Ekonomi	SE, MM	Menteri Kehutanan	Kurang tepat
6	Freddy	Politisi	Pendidikan	Menteri	Kurang

	Numberi	demokrat; TNI	Khusus AAL	Perhubungan	tepat
7	Fadel Muhammad	Politisi Golkar; Pengusaha	Insinyur Fisika	Menteri Kelautan dan Perikanan	Kurang tepat
8	Muhaimin Iskandar	Politisi PKB; Politik	S1 politik S2 komunikasi	Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Kurang tepat
9	Salim Segaf Al-Jufri	Politisi PKS; Syariah	S1, S2, S3 Syariah	Menteri Sosial	Kurang tepat
10	Evert Ernest Mangindaan	Politisi Demokrat; TNI	Akmil; Seskoad	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara & Reformasi Birokrasi	Kurang tepat
11	Suharso Monoarfa	Politisi PPP; Pengusaha	S1 tambang dan geologi	Menteri Perumahan Rakyat	Kurang tepat
12	Andi Mallarangeng	Politisi Demokrat; Politik	S1 politik S2 sosiologi S3 politik	Menteri Pemuda dan Olah Raga	Kurang tepat

Sumber: Dioalah dari data profesi/keahlian dan latar belakang pendidikan diambil dari situs http://id.m.wikipedia.org dan http://profil.merdeka.com; Data Kementerian berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 84/P Tahun 2009.

Berdasarkan integritas masing-masing menteri yang menduduki KIB II, terhitung 12 menteri yang integritasnya tidak tepat menempati bidang kementerian yang dijabatnya. Menteri yang integritasnya tidak sesuai dengan bidang kementerian kebanyakan dari kalangan politisi, namun ada juga menteri dari kalangan nonparpol yang juga tidak tepat penempatannya jika disesuaikan dengan bidang keahliannya. Harap maklum, di samping pertimbangan faktor partai politik, pertimbangan presiden juga mengarah pada faktor kedaerahan, kedekatan dan tim sukses pemenangan selama pilpres, karena tidak semuanya tim sukses SBY berasal dari partai politik koalisi, terkecuali Golkar yang sebelumnya rival SBY pada Pilpres 2009. Dengan hasil itu, tidaklah relevan pidato Presiden yang saat itu menegaskan atas sikap kehati-hatiannya dalam menempatkan menteri.

Tabel 4.10. Menteri yang Integritasnya Sesuai dengan Bidang Kementerian yang Dijabatnya pada Awal Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu II

No	Nama	Profesi / Keahlian	Pendidikan / Gelar	Menjabat	Analisa
1	Djoko Suyanto	TNI; Militer	Akabri	Menko Politik Hukum dan Keamanan	Tepat
2	Gamawan Fauzi	Pejabat karir; Hukum	SH, MM	Menteri Dalam Negeri	Tepat
3	Marty Natalegawa	Pejabat karir; Hubungan International	Dr, BSc, MPhil,	Menteri Luar Negeri	Tepat
4	Purnomo Yusgiantoro	Akademisi; ESDM; Pertahanan	Prof, Ir, MSc, MA,	Menteri Pertahanan	Tepat
5	Patrialis Akbar	Politisi PAN; Hukum	SH	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia	Tepat
6	Agus Martowardo-jo	Bankir	S1 Ekonomi	Menteri Keuangan	Tepat
7	Muhammad Sulaeman Hidayat	Politisi Golkar; Pengusaha	SE	Menteri Perindustrian	Tepat
8	Mari Elka Pangestu	Akademisi; Ekonomi	S1, S2, S3 Ekonomi	Menteri Perdagangan	Tepat
9	Suswono	Politisi PKS; Agribisnis	S1, S2, S3 Agribisnis	Menteri Pertanian	Tepat
10	Djoko Kirmanto	Pejabat karir; Teknik Sipil	Ir, Dipl.HE	Menteri Pekerjaan Umum	Tepat
11	Endang Rahayu Sedyaningsih	Dokter	Dr, MPH, DR.PH	Menteri Kesehatan	Tepat
12	Mohammad Nuh	Akademisi; Teknologi Informasi	Prof, Dr, Ir, DEA	Menteri Pendidikan Nasional	Tepat
13	Suryadarma Ali	Politisi PPP; Sosial Agama	Drs. MSi	Menteri Agama	Tepat
14	Jero Wacik	Politisi Demokrat; Pengusaha	S1 Mesin S1 Ekonomi	Menteri Kebudayaan dan Pariwisata	Tepat
15	Tifatul Sembiring	Politisi PKS; Komputer	S1 Komputer	Menteri Komunikasi & Informatika	Tepat

16	Suharna Surapranata	Politisi PKS; Akademisi	Drs. MT Fisika	Menteri Riset dan Teknologi	Tepat
17	Syarifuddin Hasan	Politisi Demokrat; Ekonomi	Dr, SE, MM, MBA	Menteri Koperasi dan Usaha Kecil & Menengah	Tepat
18	Gusti Muhammad Hatta	Akademisi; Kehutanan	S1, S2, S3 Kehutanan	Menteri Lingkungan Hidup	Tepat
19	Linda Amalia Sari	Aktivis Perempuan; Politik	SIP	Menteri Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak	Tepat
20	Helmy Faishal Zaini	Politisi PKB; Politik	S1 Teknik Sipil S2 Politik	Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal	Tepat
21	Armida Alisjahbana	Akademisi; Ekonomi	Prof, Dr, SE, MA	Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional	Tepat
22	Mustafa Abubakar	Pejabat karir; Perikanan	S1, S2, S3 Perikanan	Menteri Badan Usaha Milik Negara	Tepat

Sumber: Data profesi/keahlian dan latar belakang pendidikan diambil dari situs http://id.m.wikipedia.org dan http://profil.merdeka.com; Data kementerian berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 84/P Tahun 2009.

Tercatat sebanyak 22 menteri yang integritasnya dirasa sesuai dengan bidang kementerian yang dijabatnya. Meski sebagian besar menteri diisi dari kalangan politisi, presiden dalam menempatkan menteri sudah sesuai integritas dan latar belakang pendidikannya. Hanya saja kapasitas keahliannya publik belum cukup tahu, kembali pada capaian kinerja kabinet ke depannya.

Tabel 4.11. Menteri Berdasarkan Unsur Kedaerahan pada Awal Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu II

No	Tanah Kelahiran	Jumlah Menteri	Kota Kelahiran	Nama Menteri
1	Jawa	19	Jakarta	Suryadharma Ali
				Mari Elka Pangestu
				Endang Rahayu Sedyaningsih
			Bandung	Linda Amalia Sari

				Marty Natalegawa
				Armida Alisjahbana
				Suharna Surapranata
			Jombang	Muhammad Sulaeman Hidayat
				Muhaimin Iskandar
			Yogyakarta	Sharif Cicip Sutarjo
			Surakarta	Evert Ernest Mangindaan
				Salim Segaf Al-Jufri
			Semarang	Agung Laksono
				Purnomo Yusgiantoro
			Pengging	Djoko Kirmanto
			Tegal	Suswono
			Madiun	Djoko Suyanto
			Cirebon	Helmy Faishal Zaini
			Surabaya	Mohammad Nuh
2	Sumatera	8	Palembang	Hatta Rajasa
			Pematangsiantar	Sudi Silalahi
			Solok	Gamawan Fauzi
			Padang	Patrialis Akbar
			Penengahan	Zulkifli Hasan
			Bukittinggi	Tifatul Sembiring
			Lampung	Sri Mulyani Indrawati
			NAD	Mustafa Abubakar
3	Sulawesi	3	Ternate	Fadel Muhammad
			Makassar	Andi Mallarangeng
			Palopo	Syarifuddin Hasan
4	Kalimantan	1	Banjarmasin	Gusti Muhammad Hatta
5	Bali	1	Singaraja	Jero Wacik
6	Papua	1	Yapen Waropen	Freddy Numbery
7	NTB	1	Mataram	Suharso Monoarfa

Sumber: Diolah dari data kota kelahiran yang diambil dari situs http://id.m.wikipedia.org; Keputusan Presiden RI Nomor 84/P Tahun 2009.

Selanjutnya, tinjauan menteri yang diangkat dari unsur kedaerahan juga menjadi pertimbangan presiden dalam mengisi kabinetnya. Keterwakilan daerah khususnya daerah wilayah konflik seperti daerah Papua dan Aceh, sebagai sikap kepedulian pemerintah untuk turut melibatkan putra daerah ke dalam pemerintahan. Di sisi lain, juga diharapakan mampu meredam gejolak disintegrasi

di daerah konflik tersebut. Putra daerah yang menjadi menteri yakni, Mustafa Abubakar (Putra Aceh), Freddy Numbery (Putra Papua), dan Jero Wacik (Putra Bali); selain itu juga keterwakilan dari Maluku yaitu Alex Retraubun (menjadi wakil menteri perindustrian).

Tabel 4.12. Menteri Berdasarkan Usia pada Awal Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu II

No	Rentang Usia	Jumlah Menteri	Diangkat Usia	Diangkat Tanggal	Nama Menteri
1	36 – 40	1	37 tahun	22/10/2009	Helmy Faishal Zaini
2	41 – 45	2	45 tahun	22/10/2009	Muhaimin Iskandar
3	46 – 50	8	46 tahun	22/10/2009	Marty Natalegawa
			46 tahun	22/10/2009	Zulkifli Hasan
			46 tahun	22/10/2009	Andi Mallarangeng
			47 tahun	22/10/2009	Sri Mulyani Indrawati
			48 tahun	22/10/2009	Tifatul Sembiring
			49 tahun	22/10/2009	Darwin Zahedy Saleh
			49 tahun	22/10/2009	Armida Alisjahbana
			50 tahun	22/10/2009	Suswono
			50 tahun	22/10/2009	Mohammad Nuh
4	51 – 55	5	51 tahun	22/10/2009	Patrialis Akbar
			52 tahun	22/10/2009	Gamawan Fauzi
			53 tahun	22/10/2009	Suryadharma Ali
			53 tahun	22/10/2009	Mari Elka Pangestu
			54 tahun	22/10/2009	Suharna Surapranata
			55 tahun	22/10/2009	Salim Segaf Al-Jufri
			55 tahun	22/10/2009	Suharso Monoarfa
5	56 -60	11	56 tahun	22/10/2009	Hatta Rajasa
			57 tahun	22/10/2009	Gusti Muhammad Hatta
			57 tahun	22/10/2009	Fadel Muhammad
			58 tahun	22/10/2009	Purnomo Yusgiantoro
			58 tahun	22/10/2009	Linda Amalia Sari
			59 tahun	22/10/2009	Djoko Suyanto
			60 tahun	22/10/2009	Mustafa Abubakar
			60 tahun	22/10/2009	Agung Laksono
			60 tahun	22/10/2009	Sudi Silalahi
			60 tahun	22/10/2009	Jero Wacik
			60 tahun	22/10/2009	Syarifuddin Hasan
			60 tahun	22/10/2009	Mustafa Abubakar
6	61 – 65	4	62 tahun	22/10/2009	Freddy Numbery
			65 tahun	22/10/2009	M. Sulaeman Hidayat

7	66 – 70	2	66 tahun	22/10/2009	Evert Ernest Mangindaan
			66 tahun	22/10/2009	Djoko Kirmanto

Sumber: Data usia diambil dari kalkulasi tanggal kelahiran dengan usia pengangkatan menjadi menteri; Keputusan Presiden RI Nomor 84/P Tahun 2009.

Melihat usia menteri yang diangkat, usia produktif seseorang rata-rata sampai 65 tahun, setelah itu dari segi kinerja fisik seseorang menurun. Faktor usia juga mempengaruhi kesehatan seseorang, maka proses *fit and proper test* sangat penting untuk dilakukan. Mengingat kinerja menteri membutuhkan waktu, fikiran dan fisik seseorang yang ekstra guna memenuhi pencapaian program pemerintah. Namun, faktor usia dalam pembentukan kabinet tidak menjadi tolok ukur dalam pengangkatan menteri, yang terpenting pada pengangkatan tersebut menteri benar-benar sehat guna menjalankan tugas berat kementerian.

Dari beberapa uraian di atas, kita dapat mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi untuk diangkat menjadi menteri pada awal pembentukan KIB II. *Pertama*, faktor partai politik koalisi pemerintah; *kedua*, faktor integritas (khusus kalangan nonparpol); *ketiga*, faktor kedekatan/tim sukses. *Keempat*, faktor kedaerahan.

c. Dasar Pertimbangan Presiden dalam Perombakan (*Reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II

Susunan menteri yang membantu Presiden terdiri 34 (tiga puluh empat) menteri, yang terdiri dari 20 (dua puluh) menteri dari kalangan politisi dan sisanya 14 (empat belas) menteri dari kalangan non-parpol. Presiden mengakomodasi menteri dari kalangan politisi karena memang sudah menjadi konsep awal pembentukan kabinet oleh SBY. Kompromi politik dalam berkoalisi dengan

menjanjikan jatah kursi kabinet bagi partai pendukung pencalonan presiden dalam pemilihan presiden, mau tidak mau presiden "terpaksa" dalam membentuk kabinet harus mengakomodasi menteri dari kalangan partai politik pendukungnya.

Pada awal pembentukan KIB II, Presiden mengemukakan dasar pembentukan kabinetnya. Mengutip dari Pidato Presiden SBY pada awal pengumuman susunan KIB II:[332]

> Saya dengan Pak Boediono sedang berkonsentrasi untuk menyusun kabinet ini. Tentu ini berangkat dari niat yang baik agar saya benar-benar bisa memilih, mengambil keputusan, menetapkan segalanya **secara rasional dan objektif**. Yang jelas, Saudara-saudara, **tidak mungkin kami gegabah, tidak mungkin saya begitu saja menetapkan calon-calon menteri ini.**
> Segera setelah saya dan Profesor Boediono ditetapkan sebagai presiden terpilih dan wakil presiden terpilih untuk masa bakti lima tahun mendatang ini, sejak itu sesungguhnya kami telah bekerja. Saudara juga mengetahui, 10 hari terakhir ini, kami dengan dibantu tim kecil bekerja siang dan malam untuk **memastikan proses penyusunan kabinet ini berjalan dengan benar, kredibel, dan dapat dipertanggungjawabkan**. Oleh karena itu, kalau nanti ada suara-suara di luar, apapun, itu sekali lagi bagian dari demokrasi, tetapi saya telah menjalankan tugas dan kewajiban saya untuk menyusun menteri ini sesuai dengan kewenangan konstitusional saya dengan proses yang kredibel dan akuntabel.

Petikan pidato di atas, pada dasarnya presiden menjelaskan bahwa penyusunan kabinet dilakukan secara rasional, objektif dan hati-hati. Jika menengok hasil KIB II, sifat pembentukan kabinet oleh presiden berbanding terbalik dengan apa yang dipidatokan pada saat pengumuman KIB II. Pembentukan kabinet sifatnya sangat subjektif, bahkan sebagian menteri tidak tepat menempati posisi bidang kementerian sehingga diragukan kemampuannya. Bukan merupakan sikap kehati-hatian presiden dalam memilih menteri, dengan

[332] Pidato Presiden Susilo Bambang Yudhoyono saat pengumuman susunan Kabinet Indonesia Bersatu II tanggal 21 Oktober tahun 2009, satu hari setelah Susilo Bambang Yudhoyono dan Profesor Boediono dilantik sebagai Presiden Republik Indonesia dan Wakil Presiden Republik Indonesia untuk masa bakti 2009-2014.

asal "*comot*" menteri partai politik tanpa mempertimbangkan integritas masing-masing, demi terpenuhinya kepentingan partai politik koalisi supaya dapat masuk dalam kabinet.

Isi pidato presiden saat pengumuman, tidak menjelaskan sedikitpun alasan dibentuknya kabinet koalisi. Hanya saja, beliau berkomentar kalau nanti ada suara-suara di luar, apapun itu sekali lagi bagian dari demokrasi, tetapi saya telah menjalankan tugas dan kewajiban saya untuk menyusun menteri ini sesuai dengan kewenangan konstitusional saya dengan proses yang kredibel dan akuntabel. Memang dari komposisi kabinet yang dibentuk, banyak dari berbagai kalangan masyarakat yang masih meragukan kapasitas kompetensi menteri yang menjabat, khususnya menteri dari kalangan politisi.

Sistem pengangkatan menteri yang dilakukan presiden dinilai tidak mendasarkan pada integritas personal calon menteri, padahal berdasarkan UU Kementerian Negara persyaratan untuk dapat diangkatnya menjadi menteri seseorang itu harus memiliki integritas dan kepribadian baik.[333] Memang dalam UU tersebut tidak ditentukan secara *rigid*, hanya ditentukan seseorang tersebut mempunyai integritas untuk dapat diangkat menteri tanpa persyaratan integritas yang sesuai pada bidang kementerian yang akan dijabatnya. Sebenarnya hal tersebut tidak menjadi persoalan, jika Presiden mempunyai itikad baik untuk benar-benar membentuk kabinet yang efektif pastinya memilih orang yang berkompeten pada bidang kementerian tersebut. Presiden juga harus bisa memahami apakah nantinya seseorang yang akan dipilihnya itu akan benar-benar

[333] Pasal 22 ayat (2) huruf e UU Nomor 39 Tahun 2008.

mampu menjalankan tugas-tugasnya dengan baik sesuai dengan program kerja masing-masing kementerian, jangan menunggu hasil belakangan kalau kementerian tidak dapat berjalan dengan baik, menterinya yang disalahkan secara sepihak.

Selang berjalan satu tahun, dengan komposisi kabinet yang "carut marut" seperti itu maka timbul desakan perombakan (*reshuffle*) kabinet. Sebagaimana gaya kepemimpinan yang pernah dilakukan SBY sebelumnya, KIB jilid pertama tercatat dua kali dilakukan perombakan pada KIB. Begitu juga pada kepemimpinan SBY periode kedua (2009-2014), KIB II kali ini mengalami perombakan pada tanggal 19 Oktober 2011. Lima hari sebelum pengumuman perombakan, Presiden Susilo Bambang Yudhoyono melakukan komunikasi politik dengan enam pimpinan partai politik pendukung koalisi. "Pertemuan ini perlu agar bisa menjelaskan pada pimpinan parpol berkaitan dengan penataan kabinet yang sedang saya godok pada hari-hari terakhir ini."[334]

Menurut SBY, meskipun perombakan kabinet merupakan hak perogratif presiden, namun pertemuan dengan pimpinan partai politik tetap dibutuhkan. "Ini perlu untuk menjelaskan pada pimpinan partai politik tujuan dan sasaran *reshuffle* kabinet." Presiden menjelaskan, sesuai kesepakatan koalisi, apabila ada menteri dari anggota partai politik yang diganti, maka Presiden wajib memberi tahu pimpinan parpol yang bersangkutan. Termasuk jika ada pengurangan dan penambahan jumlah menteri dan pergeseran pos antar menteri dalam jajajaran KIB II. "Saya meminta pandangan dan pikiran pimpinan parpol secara umum agar

[334] Presiden Susilo Bambang Yudhoyono dalam konferensi pers di kediamannya di Cikeas, Kamis, 13 Oktober 2011.

KIB II pasca penataan kembali bisa lebih efektif kinerjanya." Namun begitu, ihwal nama-nama baru dalam kabinet belum akan diumumkan. "Dalam beberapa hari mendatang akan saya umumkan pada masyarakat Indonesia dan akan saya lantik untuk mencapai sasaran yang lebih tinggi."

Dalam pertemuan selama tiga setengah jam, SBY menerima masukan dan pendapat dari setiap pimpinan partai politik. Dari pertemuan terdapat delapan catatan yang akan digunakan presiden dalam melakukan *reshuffle*.[335] *Pertama*, pimpinan partai politik mengatakan penataan kabinet dipandang perlu dan tepat bukan hanya untuk merespon tantangan politik dalam negeri. Tetapi juga harus siap menghadapi tantangan global, perekonomian global yang belum pasti. "*Reshuffle* agar bisa menjaga keselamatan negara sekarang dan akan datang agar lebih responsif dan mencarikan pemecahan masalah atas situasi dunia."

Kedua, *reshuffle* diharapkan melahirkan kabinet kabinet kerja. Meski beberapa menteri berasal dari partai politik namun diharapkan representasi parpol memiliki kapabilitas dan rekam jejak yg baik. "Dengan begitu rakyat memberikan kepercayaan sehingga kabinet bisa mengemban tugas dengan lebih baik."

Ketiga, meski kabinet yang terbentuk belum sepenuhnya *zaken* kabinet (kabinet kerja) tetapi menteri yang terpilih bisa bertanggung jawab dan bersedia bekerja keras. "Jangan menteri menjadi beban pemerintah, dan jangan menjadi beban presiden," lanjut SBY. Untuk membentuk *zaken* kabinet seutuhnya SBY menyebut hal itu tidak mungkin dilakukan. Meski sudah mendengar permintaan publik agar presiden bisa mengangkat siapa saja untuk menjadi menteri tanpa

[335] http://m.tempo.co/read/news/2011/10/13/078361308/Ini-Delapan-Alasan-SBY-Tetap-Reshuffle-Kabinet, Akses tanggal 15 Desember 2012.

melihat asal partainya. "Dalam real politik tidak bisa begitu, ketika berkoalisi, di negara manapun ada etika koalisi, maka andaikata menteri itu dari parpol harus diyakini memiliki integritas dan track record yang baik."

Keempat, pimpinan partai politik menyorot hubungan kerja antar menteri agar menjadi lebih baik. Tidak boleh ada lagi pertentangan statemen antara satu menteri dengan lainnya. "Saya menerima koreksi ini dan bahwa seharusnya ini tidak terjadi."

Kelima, disoroti soal kebijakan penggunaan anggaran negara yang harus tepat waktu dan lebih baik. Hal ini disampaikan menyikapi tantangan dunia yang terus berubah. Sehingga kebijakan APBN harus betul-betul tepat sehingga diperlukan kebijakan penganggaran yang tepat sasaran dan tepat waktu. "Ini perlu agar tidak kehilangan momentum dan tidak kehilangan peluang bagi pembangunan yang dilakukan dewasa ini.

Keenam, pimpinan partai politik menyatakan pelaksanaan *reshuffle* yang dilakukan presiden saat ini sudah tepat. Sebab *reshuffle* tidak bisa dilakukan setiap tahun karena tidak akan melanjutkan kontinuitas kerja para menteri. "Itu (perombakan kabinet setiap tahun) di luar kepatutan dan tidak bisa tanpa urgensi, itu dipaksakan." Presiden dan pimpinan partai politik menginginkan setengah perjalanan KIB II bisa berjalan lebih efektif dan lebih stabil. Dalam tiga tahun ke depan, presiden juga disarankan untuk tidak lagi melakukan *reshuffle* kabinet. "Diharapkan menteri bisa melaksanakan tugas dengan baik seraya menjalankan integritasnya."

Ketujuh, presiden dan pimpinan partai politik, mengharapkan adanya kebersamaan pemerintah dan legislatif dalam membahas RUU yang fundamental dan APBN. Dengan begitu apa yang menjadi kebijakan pemerintah dgn koalisi menjadi lebih baik. "Bukan koalisi yang menentukan kebijakan pemerintah tetapi pemerintah itu sendiri." Presiden berharap, dengan koordinasi yang baik antara jajaran koalisi, kebijakan yang dibuat akan lebih baik dan sempurna. "Berhubung pimpinan parpol juga punya kader di parlemen agar ini bisa dikomunikasikan."

Kedelapan, pertemuan antar pimpinan partai pendukung pemerintah itu meminta hubungan antara pemerintah dan parlemen terbangun dengan lebih sehat dan konstruktif. Kalau hubungan yang dibangun tidak sehat, banyak hal yang tidak perlu dibahas mengakibatkan kehilangan peluang. "Kita akan tata lebih baik, parlemen tetap kritis, pemerintah tetap bertugas menetapkan kebijakan yang baik sehingga diperlukan hubungan sehat dan konstruktif."

Atas dasar delapan pertimbangan di atas, kemungkinan besar perombakan (*reshuffle*) KIB II hanya akan menarik menteri partai tertentu dan menggantinya dengan calon dari partai yang sama sehingga tidak mengganggu proporsi kursi anggota koalisi di kabinet. Kemungkinan kedua, presiden agak berani merampingkan koalisi tambun yang terbukti tak efektif dengan mengurangi jatah kursi parpol tertentu atau sekaligus mengeluarkannya dari koalisi. Jika melihat gaya kepemimpinan Presiden SBY, tidak mungkin SBY berani mengeluarkan salah satu kader parpol koalisinya di kabinet, terkecuali mereka (parpol) yang sulit dikendalikan SBY sebagai suatu peringatan dari pimpinan koalisi.

Pada pengumuman hasil perombakan KIB II, Presiden SBY memaparkan beberapa dasar pertimbangan *reshuffle* di depan publik,[336] *pertama*, hasil evaluasi kinerja dan integritas; *kedua*, faktor *the right man on the right place*; *ketiga*, kebutuhan organisasi; *keempat*, masukan dan aspirasi masyarakat luas yang diterima SBY selama 1 tahun; *kelima*, faktor persatuan dalam kemajemukan.

Dasar pertimbangan utama perombakan kabinet dari hasil evaluasi berbagai pihak, baik Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4), hasil survey berbagai media, tampak jelas betapa memang ada beberapa menteri yang kinerjanya kurang baik.[337] Rata-rata menteri mendapat rapor merah atau gagal mencapai target yang ditetapkan bersama Presiden SBY.[338] Indikasi beberapa menteri juga tersandung beberapa masalah, mulai masalah korupsi, perselingkuhan dan masalah kesehatan. Jika memang berdasarkan evaluasi kinerja, seharusnya presiden mengganti menteri yang kinerjanya kurang baik dan mendapat rapor merah tanpa pandang bulu. Namun dari hasil perombakan, menteri yang kinerjanya buruk dan terindikasi korupsi justru dipertahankan SBY. Begitu juga, masalah integritas sama sekali tidak jadikan pertimbangan dalam menempatkan menteri.

Alasan *right man on the right place* sudah seharusnya jadi pertimbangan, karena dari awal pembentukan kabinet, posisi menteri banyak yang kurang tepat penempatannya. Memang berdasarkan kriteria dan integritas, terdapat menteri

---

[336] Presiden SBY saat mengumumkan anggota KIB II hasil perubahan di Istana Negara pada hari Selasa tanggal 18 Oktober 2011.

[337] Ikrar Nusa Bhakti, Isu Reshuffle Kabinet: Cukup Sudah Penantian Ini; Kamis 26 Oktober 2010 dalam http://www.seputarindonesia.com/edisicetak/content/view/359802/38, Akses tanggal 16 Desember 2012.

[338] http://www.sindonews.com/read/2011/09/29/435/508694/rata-rata-menteri-raport-merah-saatnya-zaken-kabinet, Akses tanggal 16 Desember 2012.

yang tidak tepat pada posisi penepatannya. Begitu juga faktor usia dan kesehatan juga seharusnya menjadi pertimbangan sejak awal pembentukan kabinet. Prioritas utama presiden hanya mempertimbangkan faktor politis saja, tanpa memperhatikan aspek integritas atau profesionalitas seseorang yang menempati pos kementerian. Ketika dalam kinerjanya menghasilkan evaluasi yang kurang baik, Presiden menyalahkan menterinya, bukan pada kesalahannya sendiri pada awal meletakkan menteri tidak pada posisinya berdasarkan integritasnyanya. Presiden harusnya bertanggungjawab dengan komitmen awalnya meletakkan menteri pada posisinya untuk dapat menjalankan tugas-tugas pemerintahan, karena sejatinya Presiden yang bertanggung jawab atas kekuasaan pemerintahan.

Munculnya desakan dari masyarakat untuk segera dilakukannya perombakan (*reshuffle*) kabinet, dengan harapan merubah konsep awal pembentukan kabinet *"ala"* SBY sebelumnya, untuk bisa memilih menteri yang benar-benar kompeten menempati bidang kementeriannya, terlebih jika dibentuknya *zaken* kabinet oleh Presiden SBY, yang sesungguhnya dibutuhkan dalam sistem pemerintahan presidensial. Namun, masukan dan aspirasi masyarakat ternyata hanya didengar saja oleh Presiden. Perombakan kabinet yang didambakan masyarakat selama satu tahun sebelumnya, berujung kekecewaan ketika model perombakan (*reshuffle*) kabinet yang telah dilakukannya tidak ada bedanya dengan konsep awal pembentukan kabinet di awal kepemimpinan SBY. Sebenarnya SBY tidak sama sekali tidak mendengar masukan dan aspirasi masyarakat yang luas, karena alasan politiklah memaksa SBY menuruti apa yang menjadi kehendak para pimpinan partai politik koalisinya.

Terlepas dari faktor latar belakang asal menteri yang menduduki di kabinet, siapapun yang menduduki kabinet yang terpenting adalah dapat melakukan tugas dan kinerjanya dengan baik. Dilakukannya perombakan (*reshuffle*) kabinet tidak lain untuk dapat memenuhi apa yang dijadikan tujuan utama dibentuknya kementerian. Tujuan utama kementerian adalah dapat melaksanakan urusan tertentu dalam pemerintahan dengan lancar yang berdaya guna dan berhasil guna, untuk membantu penyelenggaraan pemerintahan negara.[339] Dan memang sudah menjadi kebutuhan organisasi kementerian untuk dilakukannya perombakan (*reshuffle*) kabinet, ketika program kerja kementerian tersebut tidak dapat berjalan atau tidak tercapai hasil kinerja kementerian yang baik.

Alasan terakhir, yakni karena faktor persatuan dalam kemajemukan. Telah kita ketahui bersama bahwa kemajemukan merupakan ciri yang melekat dan tumbuh dalam kehidupan bangsa Indonesia. Pertimbangan faktor kedaerahan dengan melibatkan keterwakilan putra daerah di kabinet, utamanya daerah rawan konflik diharapkan dapat meredam upaya disintegrasi dari wilayah NKRI. Dengan hasil perombakan (*reshuffle*) ini bisa berkinerja dan mencapai apa yang menjadi tujuan negara. Situasi politik pemerintahan yang kondusif dan konstruktif mencerminkan terciptanya persatuan dan kesatuan dalam kemajemukan suatu bangsa. Supaya dimaklumi juga kompromi politik yang dilakukan dengan menempatkan wakil parpol dan putra daerah di kabinet, untuk menciptakan

[339] Pasal 7 UU Nomor 39 Tahun 2008.

stabilitas politik dan pemerintahan sampai akhir periode kepemimpinan SBY dan juga untuk menjaga keutuhan NKRI.

d. Perombakan (*Reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II

Desakan wacana dan aspirasi masyarakat untuk secepatnya dilakukan *reshuffle* terus menguat. Dari hasil evaluasi berbagai pihak, baik UKP4, hasil survey berbagai media, tampak jelas betapa memang terdapat beberapa menteri yang kinerjanya kurang baik,[340] rata-rata menteri mendapat rapor merah atau gagal mencapai target yang ditetapkan bersama Presiden SBY.[341] Sinyalemen korupsi pada beberapa proyek kementerian mulai terkuak. Indikasi beberapa menteri juga tersandung beberapa persoalan, mulai indikasi korupsi, perselingkuhan dan masalah kesehatan. Situasi politik yang memanas di dalam tubuh koalisi sendiri, menimbulkan instabilitas politik dan pemerintahan. Hal ini berpengaruh besar terhadap kinerja para menteri dalam kementerian. Dengan beberapa pertimbangan, maka Presiden menuruti tuntuan dan harapan untuk secepatnya dilakukan *reshuffle* kabinet.

Sejatinya, substansi perombakan (*reshuffle*) kabinet yaitu meningkatkan kinerja kabinet, menumbuhkan profesionalitas kinerja, pencapaian program pemerintahan serta menciptakan hubungan tata kerja menteri yang lebih baik, yakni dengan penggantian menteri yang kinerjanya buruk dan tersandung masalah, merotasi posisi menteri yang sesuai integritas dan bidang kementerian

---

[340] Ikrar Nusa Bhakti, Isu Reshuffle Kabinet: Cukup Sudah Penantian Ini; dalam http://www.seputarindonesia.com/edisicetak/content/view/359802/38/, Akses tanggal 26 Oktober 2010.

[341] http://www.sindonews.com/read/2011/09/29/435/508694/rata-rata-menteri-raport-merah-saatnya-zaken-kabinet, Akses tanggal 14 Februari 2012.

yang dijabatnya dan memunculkan wajah baru menteri yang berkualitas dan profesional untuk mengganti beberapa menteri yang kurang baik.

Perombakan (*reshuffle*) yang dilakukan pada tanggal 19 Oktober 2011 ditujukan untuk meningkatkan kinerja para menteri yang sebelumnya. Tentu juga harus memperhatikan integritas masing-masing menteri yang akan menggantikan menteri sebelumnya. Pada perombakan kabinet 19 Oktober 2011 memunculkan beberapa nama baru menteri yang mengisi KIB II.

Tabel 4.13. Menteri Baru yang Diangkat saat Perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II

No	Nama	Profesi / Keahlian	Pendidikan / Gelar	Sebelumnya Menjabat	Pandangan
1	Amir Syamsuddin	Politisi Demokrat; Hukum	SH, MH	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia	Tepat
2	Gita Wirjawan	Pengusaha; Pasar Modal	S1 Adm. Bisnis S2 Publik	Menteri Perdagangan	Tepat
3	Sharif Cicip Sutarjo	Politisi Golkar; Pengusaha	SH, MH	Menteri Kelautan dan Perikanan	Kurang tepat
4	Balthasar Kambuaya	Akademisi; Ekonomi	Prof, Dr, SE, MBA	Menteri Lingkungan Hidup	Kurang tepat
5	Azwar Abubakar	Politisi PAN; Arsitek; Wakil Gubernur Aceh	S1 Arsitek, MM	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara & Reformasi Birokrasi	Tepat
6	Dahlan Iskan	Pengusaha; media massa	-	Menteri Badan Usaha Milik Negara	Tepat
7	Djan Faridz	Politisi PPP; Pengusaha; Arsitektur	S1 arsitek	Menteri Perumahan Rakyat	Tepat

Sumber: Diolah dari data profesi/keahlian dan latar belakang pendidikan diambil dari situs http://id.m.wikipedia.org dan http://profil.merdeka.com; Data

Kementerian berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 59/P Tahun 2011.

Perombakan kabinet yang dilakukan mestinya menempatkan menteri yang memang tepat sesuai integritas/keahlian orang tersebut pada bidang kementerian yang dijabatnya. Dari data di atas, terdapat dua menteri baru yang terlihat sangat mencolok tidak tepat posisi penempatannya. Yakni, Balthasar Kambuaya dan Sharif Cicip Sutarjo. Jika melihat asal daerah Balthasar Kambuaya dari Papua, Presiden mempertimbangkan Balthasar Kambuaya menggantikan keterwakilan Putra Papua Freddy Numberi. Dengan itu, dalam susunan kabinet pasca *reshuffle* masih ada keterwakilan Putra Papua di KIB II. Namun perlu diketahui juga, Balthasar Kambuaya itu seorang akademisi dosen ekonomi Universitas Cendrawasih,[342] tidaklah tepat ditempatkan pada posisi kementerian Lingkungan Hidup. Begitu juga, Sharif Cicip Sutarjo yang merupakan politisi Golkar. Beliau menggantikan keterwakilan parpol Golkar Fadel Muhammad yang diberhentikan dari KIB II pada saat *reshuffle*. Dalam penempatannya di Kementerian Kelautan dan Perikanan dirasa tidak tepat, melihat *background* beliau sebagai politisi dan pengusaha di bidang Telematika, Perposan, dan Media Massa. Pertimbangan tersebut sebenarnya sudah cukup tepat, dengan menggantikan keterwakilan daerah dan partai politik yang mengalami pergantian. Namun alangkah lebih tepatnya kalau menteri tersebut ditempatkan pada posisi kementerian yang sesuai bidang keahliannya.

[342] http://profil.merdeka.com/indonesia/b/balthasar-kambuaya, Akses tanggal 5 Maret 2013.

Adapun menteri yang diberhentikan saat perombakan (*reshuffle)* Kabinet Indonesia Bersatu II pada tanggal 19 Oktober 2011 yaitu:

Tabel 4.14. Menteri yang Diberhentikan saat Perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II

No	Nama	Profesi / Keahlian	Pendidikan / Gelar	Sebelumnya Menjabat	Pandangan
1	Patrialis Akbar	Politisi PAN; Hukum	SH	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia	Tepat
2	Darwin Zahedy Saleh	Politisi Demokrat; Akademisi	Dr, SE, MBA	Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Kurang tepat
3	Freddy Numberi	Politisi demokrat; TNI	Pendidikan Khusus AAL	Menteri Perhubungan	Kurang tepat
4	Fadel Muhammad	Politisi Golkar; Gubernur Gorontalo	Insinyur Fisika	Menteri Kelautan dan Perikanan	Tepat
5	Suharna Surapranata	Politisi PKS; Akademisi	Drs. MT Fisika	Menteri Riset dan Teknologi	Tepat
6	Mustafa Abubakar	Pejabat karir; Perikanan	S1, S2, S3 Perikanan	Menteri BUMN	Tepat
7	Suharso Monoarfa	Politisi PPP; Pengusaha	S1 tambang dan geologi	Menteri Perumahan Rakyat	Kurang tepat

Sumber: Data profesi/keahlian dan latar belakang pendidikan diambil dari situs http://id.m.wikipedia.org dan http://profil.merdeka.com; Data Kementerian berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 59/P Tahun 2011.

Dari segi kinerja Patrialis Akbar dan Darwin Zahedy Saleh dicopot dari kabinet karena kinerjanya tidak mencapai target di kementerian. Ketegangan dalam tubuh koalisi juga memakan korban salah satu partai koalisi yang harus rela dikurangi jatah menterinya di kabinet. Seringnya berseberangan terhadap kebijakan pemerintah di parlemen, PKS harus kehilangan salah satu keterwakilan

menterinya di kabinet yaitu Suharna Surapranata. Pertimbangan lainnya yaitu masalah pribadi menteri, santernya isu perselingkuhan ditambah kurang bagusnya kinerja di kementerian mengakibatkan Freddy Numberi dan Suharso Monoarfa diberhentikan. Presiden juga memberhentikan Mustafa Abubakar karena sakit yang dideritanya sebelum *reshuffle*.[343] Terkait pencopotan Fadel Muhammad, menimbulkan banyak pertanyaan publik. Meskipun dari segi latar belakang pendidikan yang tidak sesuai bidang kementerian, namun hasil kinerja di kementerian cukup bagus,[344] berbekal pengalaman pernah menjabat Gubernur Gorontalo.[345]Bisa disimpulkan bahwa ke tujuh menteri tersebut diberhentikan dari kabinet mengarah pada beberapa pertimbangan presiden, di antaranya faktor kinerja, ketidakpatuhan koalisi, perselingkuhan dan faktor kesehatan. Apapun alasannya, pertimbangan tersebut tidak bisa dijadikan patokan paten untuk memberhentikan menteri di kabinet. Karena, pada dasarnya pemberhentian menteri merupakan hak prerogatif sepenuhnya di tangan presiden.

Komposisi KIB II setelah terjadi perombakan (*reshuffle*) berubah. Dalam rangka meningkatkan kinerja kabinet, presiden mengurangi dua menteri dari kalangan politisi. Satu menteri dari kalangan politisi demokrat sendiri, dan satu lagi dari kalangan politisi PKS. Jadi jumlah menteri dari kalangan non-parpol bertambah dua menteri menjadi enam belas menteri, sedangkan dari kalangan

---

[343] http://m.kompasiana.com/post/politik/2011/10/28/, Akses 18 Desember 2012.

[344] Lima jam sebelum pengumuman *reshuffle,* Mensesneg Sudi Silalahi menegaskan kepada Fadel Muhammad bahwa masih tetap pada pos kementeriannya, karena hasil kinerja yang baik. Namun pada saat pengumuman *reshuffle,* Fadel Muhammad dicopot digantikan Sharif Cicip Sutarjo. Dapat diakses dalam sistus http://m.kompasiana.com/post/politik/2011/10/19/, Akses tanggal 18 Desember 2012.

[345] http://id.m.wikipedia.org/wiki/Fadel_Muhammad#section_3, Akses tanggal 18 Desember 2012.

politisi berkurang dua menteri menjadi delapan belas menteri. Hampir seimbang memang, namun dominasi masih dikuasai menteri dari kalangan politisi.

Tabel 4.15. Menteri berdasarkan Afiliasi Politik saat Perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II

No	Nama Menteri	Afiliasi Partai Politik	Jumlah
1	Syarifuddin Hasan	Demokrat	5
	Evert Ernest Mangindaan		
	Jero Wacik		
	Amir Syamsuddin		
	Roy Suryo		
2	Agung Laksono	Golkar	3
	M. Sulaeman Hidayat		
	Sharif Cicip Sutarjo		
3	Tifatul Sembiring	PKS	3
	Suswono		
	Salim Segaf Al-Jufri		
4	Hatta Rajasa	PAN	3
	Zulkifli Hasan		
	Azwar Abubakar		
5	Suryadharma Ali	PPP	2
	Djan Faridz		
6	Muhaimin Iskandar	PKB	2
	Helmy Faishal Zaini		
7	Djoko Suyanto	Non Parpol Politik	16
	Sudi Silalahi		
	Dahlan Iskan		
	Mohammad Nuh		
	Mari Elka Pangestu		
	Gusti Muhammad Hatta		
	Purnomo Yusgiantoro		
	Muhammad Chatib Basri		
	Armida Alisjahbana		
	Djoko Kirmanto		
	Gamawan Fauzi		
	Marty Natalegawa		
	Balthasar Kambuaya		
	Gita Wirjawan		
	Nafsiah Mboi		
	Linda Amalia Sari		

Sumber: Diolah dari Keputusan Presiden RI Nomor 84/P Tahun 2009 jo Keputusan Presiden RI Nomor 59/P Tahun 2011

Dalam perombakan (*reshuffle*) KIB II pada tanggal 19 Oktober 2011 melakukan rotasi penggantian menteri di kabinet, tercatat sebelas kementerian yang mengalami penggantian menteri pada saat perombakan.

Tabel 4.16. Rotasi Menteri saat Perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II

No	Jabatan Kementerian	Menteri Lama	Menteri Baru
1	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia	Patrialis Akbar	Amir Syamsuddin
2	Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Darwin Zahedy Saleh	Jero Wacik
3	Menteri Perdagangan	Mari Elka Pangestu	Gita Wirjawan
4	Menteri Perhubungan	Freddy Numberi	Evert Ernest Mangindaan
5	Menteri Kelautan dan Perikanan	Fadel Muhammad	Sharif Cicip Sutarjo
6	Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif	Jero Wacik	Mari Elka Pengestu
7	Menteri Riset dan Teknologi	Suharna Surapranata	Gusti Muhammad Hatta
8	Menteri Lingkungan Hidup	Gusti Muhammad Hatta	Balthasar Kambuaya
9	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	Evert Ernest Mangindaan	Azwar Abubakar
10	Menteri Badan Usaha Milik Negara	Mustafa Abubakar	Dahlan Iskan
11	Menteri Perumahan Rakyat	Suharso Monoarfa	Djan Faridz

Sumber: Diolah dari Keputusan Presiden RI Nomor 59/P Tahun 2011

Untuk lebih jelasnya mengetahui apakah rotasi penggantian menteri yang dilakukan presiden sudah tepat atau kurang tepat penempatannya, maka kajian ini berusaha memberikan data seluruh menteri KIB II hasil *reshuffle* untuk disesuaikan pada kementerian yang dijabatya. Berikut data mengenai menteri yang kurang tepat dan yang sudah tepat penempatannya berdasarkan integritasnya saat perombakan kabinet.

Tabel 4.17. Menteri yang Integritasnya Tidak Sesuai dengan Bidang Kementerian yang Dijabatnya saat Perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II

No	Nama	Profesi / Keahlian	Pendidikan / Gelar	Menjabat	Analisa
1	Hatta Rajasa	Politisi PAN; Minyak	Insinyur	Menko Perekonomian	Kurang tepat
2	Agung Laksono	Politisi Golkar; Kesehatan	S1 Dokter	Menko Kesejahteraan Rakyat	Kurang tepat
3	Sudi Silalahi	TNI; Militer	Akabri	Menteri Sekretaris Negara	Kurang tepat
4	Jero Wacik	Politisi Demokrat; Pengusaha	S1 Mesin S1 Ekonomi	Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Kurang tepat
5	Zulkifli Hasan	Politisi PAN; Ekonomi	SE, MM	Menteri Kehutanan	Kurang tepat
6	Evert Ernest Mangindaan	Politisi Demokrat; TNI	Akmil; Seskoad	Menteri Perhubungan	Kurang tepat
7	Sharif Cicip Sutarjo	Politisi Golkar; Pengusaha	SH, MH	Menteri Kelautan dan Perikanan	Kurang tepat
8	Muhaimin Iskandar	Politisi PKB; Politik	S1 politik S2 komunikasi	Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Kurang tepat
9	Salim Segaf Al-Jufri	Politisi PKS; Syariah	S1, S2, S3 Syariah	Menteri Sosial	Kurang tepat
10	Gusti Muhammad Hatta	Akademisi; Kehutanan	S1, S2, S3 Kehutanan	Menteri Riset dan Teknologi	Kurang tepat
11	Balthasar Kambuaya	Akademisi; Ekonomi	Prof, Dr, SE, MBA	Menteri Lingkungan Hidup	Kurang tepat
12	Andi Mallarangeng	Politisi Demokrat; Politik	S1 politik S2 sosiologi S3 politik	Menteri Pemuda dan Olah Raga	Kurang tepat

Sumber: Diolah dari data profesi/keahlian dan latar belakang pendidikan diambil dari situs http://id.m.wikipedia.org dan http://profil.merdeka.com; Data Kementerian berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 84/P Tahun 2009 jo Keputusan Presiden RI Nomor 59/P Tahun 2011.

Rotasi dan penggantian menteri yang dilakukan SBY sifatnya tidak didasarkan pada pertimbangan *right man on the right place.* Apabila memang Presiden serius ingin merombak kabinet pada upaya peningkatan kinerja, hasil dari perombakan seharusnya menghasilkan menteri yang mempunyai rekam jejaknya sesuai bidang kementeriannya. Masih terdapat dua belas kementerian yang dipimpin oleh menteri yang tidak sesuai integritas atau belum punya rekam jejak pada bidang kementerian tersebut. Tidak masalah kalau presiden masih terikat dengan kontrak politik dengan partai koalisi untuk memberikan jatah menteri dari keterwakilan parpol di kabinet, namun setidaknya presiden merekrut kader parpol koalisi yang mempunyai rekam jejak baik dan pengalaman dalam bidang kementerian yang akan dijabatnya. Kalau memang ada menteri partai politik yang kurang tepat penempatannya pada awal pembentukan, seharusnya dipindah pada pos yang lebih tepat posisinya pada momen perombakan kabinet.

Mengenai penempatan menteri dari kalangan non-parpol, masih juga terjadi kesalahan dalam menempatkan menteri. Menteri yang sebelumnya sudah tepat pada posisinya malah dipindah pada pos kementerian yang tidak sesuai dengan rekam jejaknya. Yakni, pemindahan posisi Gusti Muhammad Hatta selaku Menteri Lingkungan Hidup yang dirotasi menjadi Menteri Riset dan Teknologi, diketahui bahwa Gusti Muhammad Hatta seorang akademisi bidang kehutanan yang semula ditempatkan pada bidang Lingkungan Hidup, malah dipindah pada bidang Riset dan Teknologi. Begitu juga, Balthasar Kambuaya yang juga seorang akademisi bidang ekonomi ditempatkan pada Lingkungan Hidup. Jadi konsep pertimbangan *right man on the right place* pada perombakan KIB II ternyata

hanya retorika Presiden dalam pidatonya pada pengumuman perombakan KIB II di depan publik..

Tabel 4.18. Menteri yang Integritasnya Sesuai dengan Bidang Kementerian yang Dijabatnya saat Perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II

No	Nama	Profesi / Keahlian	Pendidikan / Gelar	Menjabat	Analisa
1	Djoko Suyanto	TNI; Militer	Akabri	Menko Politik Hukum dan Keamanan	Tepat
2	Gamawan Fauzi	Pejabat karir; Hukum	SH, MM	Menteri Dalam Negeri	Tepat
3	Marty Natalegawa	Pejabat karir; Hubungan International	Dr, BSc, MPhil,	Menteri Luar Negeri	Tepat
4	Purnomo Yusgiantoro	Akademisi; ESDM; Pertahanan	Prof, Ir, MSc, MA,	Menteri Pertahanan	Tepat
5	Amir Syamsuddin	Politisi Demokrat; Hukum	SH, MH	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia	Tepat
6	Agus Martowardo -jo	Bankir	S1 Ekonomi	Menteri Keuangan	Tepat
7	Muhammad Sulaeman Hidayat	Politisi Golkar; Pengusaha	SE	Menteri Perindustrian	Tepat
8	Gita Wirjawan	Pengusaha; Pasar Modal	S1 Adm. Bisnis S2 Publik	Menteri Perdagangan	Tepat
9	Suswono	Politisi PKS; Agribisnis	S1, S2, S3 Agribisnis	Menteri Pertanian	Tepat
10	Djoko Kirmanto	Pejabat karir; Teknik Sipil	Ir, Dipl.HE	Menteri Pekerjaan Umum	Tepat
11	Nafsiah Mboi	Kedokteran	dr, SpA, MPH	Menteri Kesehatan	Tepat
12	Mohammad Nuh	Akademisi; Teknologi Informasi	Prof, Dr, Ir, DEA	Menteri Pendidikan & Kebudayaan	Tepat
13	Suryadarma Ali	Politisi PPP; Sosial Agama	Drs. MSi	Menteri Agama	Tepat
14	Mari Elka Pangestu	Akademisi; Ekonomi	S1, S2, S3 Ekonomi	Menteri Pariwisata & Ekonomi Kreatif	Tepat

15	Tifatul Sembiring	Politisi PKS; Komputer	S1 Komputer	Menteri Komunikasi & Informatika	Tepat
16	Syarifuddin Hasan	Politisi Demokrat; Ekonomi	Dr, SE, MM, MBA	Menteri Koperasi dan Usaha Kecil & Menengah	Tepat
17	Linda Amalia Sari	Aktivis Perempuan; Politik	SIP	Menteri Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak	Tepat
18	Azwar Abubakar	Politisi PAN; Arsitek; Wakil Gubernur Aceh	S1 Arsitek, MM	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara & Reformasi Birokrasi	Tepat
19	Helmy Faishal Zaini	Politisi PKB; Politik	S1 Teknik Sipil S2 Politik	Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal	Tepat
20	Armida Alisjahbana	Akademisi; Ekonomi	Prof, Dr, SE, MA	Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional	Tepat
21	Dahlan Iskan	Pengusaha; media massa	-	Menteri Badan Usaha Milik Negara	Tepat
22	Djan Faridz	Politisi PPP; Pengusaha; Arsitektur	S1 arsitek	Menteri Perumahan Rakyat	Tepat

Sumber: Diolah dari data profesi/keahlian dan latar belakang pendidikan diambil dari situs http://id.m.wikipedia.org dan http://profil.merdeka.com; Data Kementerian berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 84/P Tahun 2009 jo Keputusan Presiden RI Nomor 59/P Tahun 2011.

Dengan melihat beberapa nama hasil perombakan (*reshuffle*) KIB II, masyarakat awam pun sudah bisa menilai. Apakah perombakan yang telah digodok dan dipertimbangkan oleh Presiden itu sudah sesuai dengan substansi tujuan dilakukannya *reshuffle* atau tidak. Pada dasarnya tidak jauh beda dengan sistem pembentukan pada awal pembentukan KIB II. Faktanya di kabinet, *pertama,* menteri yang kinerjanya kurang bagus tidak diganti, jadi penggantian

menteri dianggap kurang tepat sasaran. Kementerian yang paling disorot kinerjanya kurang bagus dan terjadi korupsi yaitu Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi yang dipimpin Muhaimin Iskandar dan Kementerian Pemuda dan Olah Raga dipimpin oleh Andi Mallarangeng. Keduanya justru dipertahankan dan tidak diganti dalam perombakan KIB II. Mestinya, kalau demi peningkatan kinerja kabinet, presiden harus mengganti menteri yang kinerjanya buruk tanpa pandang bulu.

Kedua, perekrutan menteri baru masih diragukan integritasnya. Pasalnya, presiden mengangkat menteri baru tidak sepenuhnya mendasarkan pada kompetensinya. Berdasarkan data tabel menteri baru, tercatat 7 (tujuh) menteri baru yang masuk dalam KIB II. Dari ke tujuh menteri baru, 4 (empat) menteri diantaranya merupakan pergantian keterwakilan partai politik yang diganti. Penempatannya pun seakan dipaksakan untuk bisa mengisi pos kementerian yang kosong tersebut. Seperti penempatan Sharif Cicip Sutarjo di Kementerian Kelautan dan Perikanan, padahal beliau tidak punya *track record* di bidang tersebut. Kesalahan tidak cukup hanya penempatan menteri dari kalangan politisi saja, menteri dari non-parpol pun juga masih salah penempatan. Yakni, penempatan Balthasar Kambuaya ditaruh di Kementerian Lingkungan Hidup. Akibat dari salah penempatan dan seakan "dipaksakan" penempatannya, padahal kurang tepat. Maka masyarakat meragukan kompetensi menteri baru untuk memimpin kementerian tersebut.

Ketiga, rotasi penempatan menteri yang tidak tepat pada bidang kementerian. Berdasarkan data di atas, masih terdapat dua belas menteri yang

integritasnya tidak sesuai dengan bidang kementeriannya. Hal ini merupakan bukti ketidakseriusan presiden dalam melakukan perombakan (*reshuffle*) KIB II. Landasan *right man on the right place* dan evaluasi kinerja kementerian ternyata tidak sepenuhnya dijadikan dasar pertimbangan presiden, buktinya masih saja keliru penempatan posisi menteri pada bidang kementerian yang dijabatnya.

Keempat, menteri partai politik masih mendominasi kabinet. Dalam rangka peningkatan kinerja kabinet, tentunya diperlukan profesionalitas dan hubungan tata kerja antar menteri di kabinet. Profesionalitas sulit tumbuh di kementerian jika dipegang menteri bukan pada ahlinya. Dominasi menteri di KIB II meliputi banyak partai politik koalisi, sehingga setiap kali terjadi kegaduhan politik antar partai sudah pasti berimbas pada hubungan tata kerja menteri di kabinet tidak harmonis.

Kelima, penambahan wakil menteri skala besar. Hal tersebut membuat komposisi kabinet bertambah gemuk yang telah dilakukan SBY sehingga menambah beban anggaran pemerintah buat wakil menteri. Ditambahnya wakil menteri justru menambah beban anggaran negara, karena harus mengucurkan dana untuk membayar "hak keuangan dan fasilitas lainnya bagi wakil menteri diberikan setingkat dengan jabatan struktural eselon I.a."[346] Padahal, masih belum diatur secara jelas dalam UU mengenai kedudukan, tugas dan wewenang wakil menteri.[347] Pengangkatan wakil menteri membuktikan bahwa seorang menteri

[346] Pasal 70A Peraturan Presiden Nomor 76 tahun 2011.

[347] Dalam rangka mengakomodir wakil menteri dari kalangan profesional yang bukan dari pejabat eselon 1.a, maka Presiden Susilo Bambang Yudhoyono menghapus Pasal 70 ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 47 tahun 2009 yang berbunyi: "Pejabat karir sebagaimana dimaksud pada ayat (2) adalah pegawai negeri yang telah menduduki jabatan struktural eselon 1.a." Sehingga

memang membutuhkan figur profesional yang dapat membantu mereka, utamanya menteri dari kalangan politisi. Keraguan presiden dengan kemampuan menterinya, maka mengangkat wakil menteri yang profesional tujuannya untuk menjalankan kinerja kementerian, di balik itu juga untuk pencitraan menteri untuk menghadapi pemilu mendatang.

Keenam, belum tumbuhnya profesionalitas kinerja dalam kabinet. Dengan merekrut besar-besaran wakil menteri yang notabene profesional, untuk menambal kinerja menteri yang kurang profesional khususnya dari kalangan parpol. Harus diakui sikap tersebut menunjukkan Presiden memang juga masih meragukan kompetensi menteri-menterinya. Sistem pembentukan kabinet seperti ini sama sekali tidak menumbuhkan profesionalitas kinerja.

Ketujuh, hubungan tata kerja kabinet tidak tercipta. Menteri dari kalangan parpol khususnya, hubungan tata kerja kabinet sangat tergantung dengan situasi politik yang berkembang. Pertanggungjawaban ganda menteri parpol sangat menggangu hubungan tata kerja dan hasil kinerja kabinet. Bagaimana akan menciptakan kinerja yang lebih baik, jika hubungan tata kerja di kabinet tidak kunjung lebih baik.

Dari analisa hasil perombakan tersebut, dapat disimpulkan bahwa yang menjadi dasar pertimbangan dalam perombakan (*reshuffle*) KIB II adalah *pertama,* aspirasi kepentingan partai politik. Hal ini ditengarai dengan adanya pertemuan presiden dengan seluruh ketua umum partai politik koalisi untuk dimintai pertimbangan. Sehingga dalam pelaksanaan perombakan sarat dengan

---

dikeluarkan Peraturan Presiden Nomor 76 tahun 2011, selain menghapus Pasal 70 ayat (3), juga menyisipkan Pasal 70A dan mengubah Pasal 91 ayat (1).

muatan politik. *Kedua,* evaluasi kinerja menteri. Meskipun tidak menjadi bahan pertimbangan utama, evaluasi kinerja menteri juga digunakan sebagai pertimbangan presiden dalam mengganti menteri, namun sifatnya subjektif hanya sebagian menteri saja. Seharusnya evaluasi dikenakan pada semua menteri di kabinet termasuk menteri yang merangkap menjadi ketua umum. *Ketiga*, skandal menteri. Persoalan skandal pribadi yang tidak sepatutnya dilakukan oleh seorang menteri, meskipun skandal masih bersifat isu dalam pemberitaan media massa juga menjadi pertimbangan presiden dalam perombakan. *Keempat,* faktor kesehatan. Penggantian Mustafa Abubakar dilatarbelakangi kondisi kesehatan beliau, yang diketahui menderita sakit jantung. Selain Mustafa Abubakar, juga Menteri Kesehatan Endang Rahayu Sedyaningsih yang sebenarnya juga sudah diketahui menteri yang menderita sakit kanker sebelum perombakan kabinet. Namun, pada perombakan Menteri Kesehatan tersebut tidak diganti dan akhirnya meninggal dunia.

Motif presiden di balik perombakan (*reshuffle*) KIB II, berdasarkan analisa kajian ini yakni, *pertama* untuk pencitraan pemerintah. Dilakukannya perombakan, presiden berniat menunjukkan kepada masyarakat bahwa presiden benar-benar bersikap prihatin dengan kondisi pemerintahan untuk dilakukan perombakan kabinet yang lebih efektif. Di tengah menipisnya kepercayaan rakyat terhadap pemerintah, diharapkan perombakan kabinet akan mengembalikan citra pemerintah di mata masyarakat. *Kedua*, efektifitas kinerja kabinet. Ditempatkannya dua puluh wakil menteri profesional di kementerian, diharapkan dapat menambal dan memacu kinerja menteri supaya lebih efektif. *Ketiga*,

mempertahankan kekuasaan. Dengan pencitraan kepada masyarakat serta mempertahankan menteri dari kalangan politisi koalisi ditujukan untuk meredam upaya *impeachment* terhadap presiden. *Keempat*, menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan. Harapannya, dari akumulasi ketiga motif presiden diatas, tidak lain presiden berupaya menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan.

Dengan sistem perombakan (*reshuffle*) KIB II yang seperti itu, justru menghasilkan "Inefisiensi *Reshuffle*." Percuma presiden melakukan perombakan kalau itu sifatnya hanya sebuah pencitraan yang muaranya pada kepentingan kekuasaan bukan pada peningkatan kinerja kabinet. Rakyat itu membutuhkan peningkatan kinerja pemerintah, bukan semata-mata perombakan kabinet. Jika memang bisa meningkatkan kinerja pemerintah tanpa perlu melakukan perombakan kabinet itu malah justru lebih bagus.

Baik buruknya pemerintah sangat bergantung dari kabinet yang menjalankan tugas pemerintahan. Dengan hasil *reshuffle* KIB II, memunculkan fakta di pemerintahan sebagai berikut, *pertama,* eksekutif masih bergantung pada legislatif. Hal ini menimbulkan pergeseran sistem pemerintahan presidensial yang dianut, justru mengarah pada pemerintahan model parlementer. Konsekuensi logis merekrut dominasi menteri dari kalangan partai politik koalisi, membuat pemerintah tersandera oleh partai politik koalisi. Yakni sebelum melakukan perombakan kabinet presiden meminta pertimbangan dari para pimpinan partai politik koalisi. Parpol koalisi di parlemen masih meminta jatah slot menteri untuk mendapatkan kekuasaan di pemerintahan.

Kedua, instabilitas politik dan pemerintahan. Fenomena yang muncul di eksekutif akan berpengaruh besar dengan situasi politik di parlemen. Contoh yang lagi marak saat ini yakni, ketika terjadi perilaku koruptif dalam sebuah kementerian yang dipimpin menteri dari salah satu parpol atau melibatkan salah satu kader parpol pada kementerian, maka bola panas mengarah pada salah satu partai politik yang bersangkutan. Kondisi demikian, membuat rawan terjadinya kegaduhan politik dan pemerintahan, lantas kapan pemerintah dapat menyelenggarakan tugasnya dengan baik kepada masyarakat jika terus menerus terjadi kegaduhan politik.

Ketiga, kontrol institusi tidak berjalan. Hasil dari UKP4 seharusnya dijadikan sebagai dasar utama evaluasi dalam perombakan kabinet, namun hasil itu tidak menjadi pertimbangan utama presiden dalam *reshuffle* KIB II. Pertimbangan dasar *reshuffle* yaitu hasil pertimbangan dan kesepakatan politik antar pimpinan partai politik, bukan pada evaluasi kontrol pengawasan. Kontrol semacam ini juga berakibat buruk dalam proses penyelenggaraan pemerintahan, sehingga menimbulkan potensi rawan korupsi yang tidak bisa terungkap di kementerian. Seharusnya kontrol institusi diberdayakan untuk meningkatkan kinerja, mencegah perilaku koruptif dan mengungkap fakta-fakta kinerja dalam institusi. Lembaga UKP4 yang susah payah dibentuk, namun belum diberdayakan dengan baik dalam menjalankan tugas sebagaimana fungsinya.

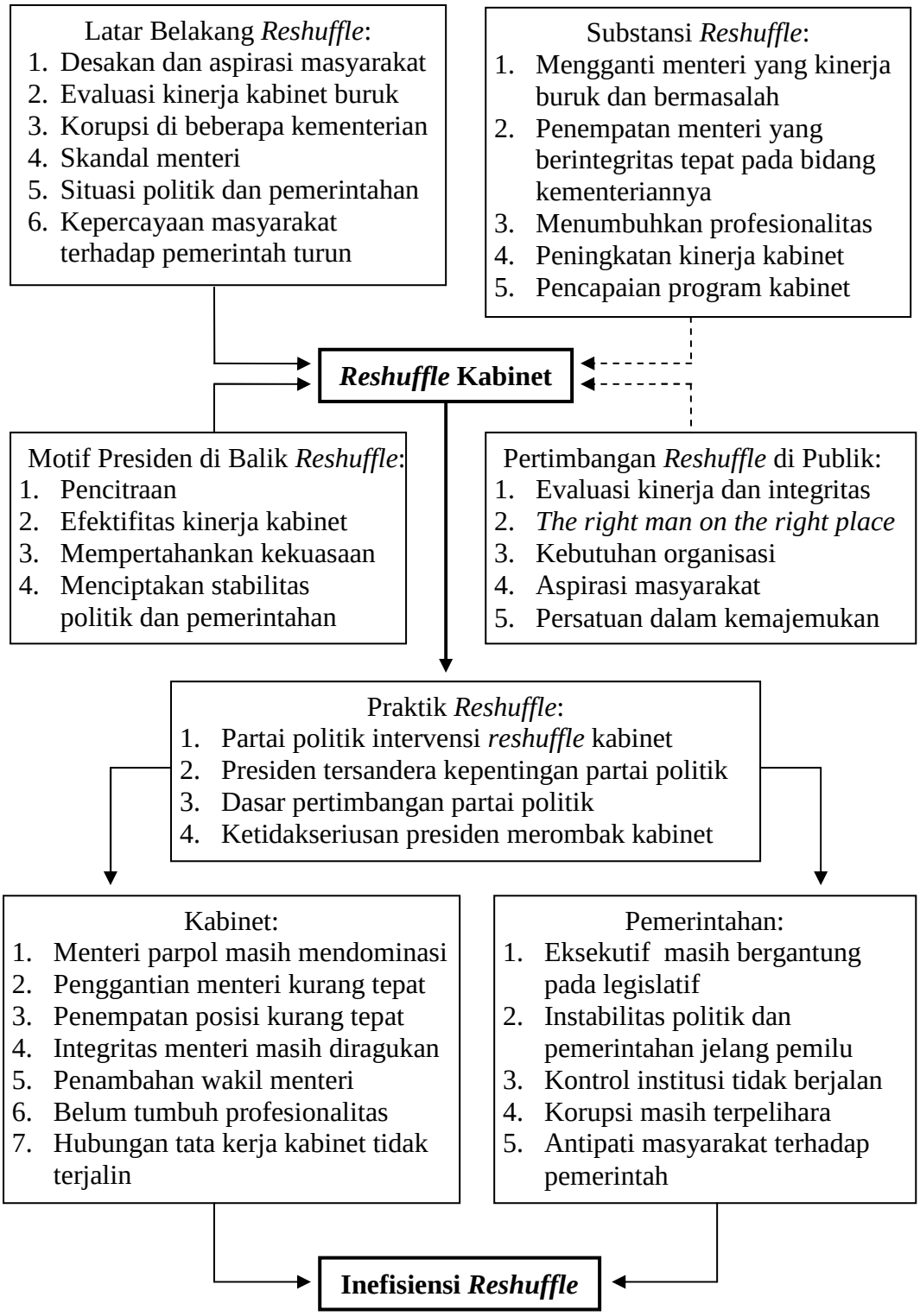
Keempat, korupsi masih terpelihara. Kontrol yang tidak tercipta dalam institusi, memicu terjadinya penyimpangan-penyimpangan yang leluasa dilakukan dalam penyelenggaraannya. Hal tersebut seharusnya menjadi perhatian serius oleh

presiden. jangan menunggu jika terjadi penyimpangan terungkap oleh KPK, BPK atau PPATK. Mekanisme pengawasan harus bisa mencegah terjadinya penyimpangan di dalam institusi.

Keempat, akibatnya antipati masyarakat terhadap pemerintahan. Rentetan kasus korupsi berjamaah yang muncul di media, merontokkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintahan. Rangkaian "carut marut"-nya perilaku eksekutif, legislatif dan juga yudikatif membuat masyarakat hanya bisa terdiam, padahal ingin berteriak namun apa daya kekakuan temporal kekuasaan membuat rakyat harus bisa menerima kenyataan, karena rakyat pula-lah yang dulu memilihnya.

Berikut deskripsi kesimpulan dari analisa perombakan (*reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II:

Bagan 4.1. Analisa Perombakan (*Reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II



e. Penggantian Menteri di Luar Perombakan (*Reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II

Penggantian menteri di tengah masa kerja, sudah menjadi hal yang biasa dalam masa kepemimpinan SBY. Selain dalam perombakan (*reshuffle*) KIB II, penggantian menteri juga dilakukan di luar perombakan KIB II. Jadi, sepanjang perjalanan KIB II telah terjadi beberapa penggantian menteri KIB II di luar perombakan (*reshuffle*) tanggal 19 Oktober 2011.

Tabel 4.19. Penggantian Menteri di luar Perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II

No	Nama Kementerian	Penggantian Menteri			
1	Menteri Keuangan	Sri Mulyani Indrawati (22/10/2009-20/5/2010)	Agus Martowardojo (20/5/2010-17/4/2013)	Hatta Rajasa (Plt) (19/4/2013-21/5/2013)	M. Chatib Basri (21/5/2013-*petahana*)
2	Menteri Kesehatan	Endang Rahayu Sedyaningsih (22/10/2009-30/4/2012)	Ali Ghufron Mukti (Plt) (30/4/2012-14/6/2012	Nafsiah Mboi (14/6/2012-*petahana*)	
3	Menteri Pemuda dan Olahraga	Andi Mallarangeng (22/10/2009-7/12/2012)	Agung Laksono (Plt) (7/12/2012-15/1/2013)	Roy Suryo (15/1/2013-*petahana*)	

Sumber: Diolah dari Beberapa Keputusan Presiden[348]

Sebagaimana diberitakan di beberapa media, Sri Mulyani Indrawati lewat surat pengunduran dirinya dari jabatan Menteri Keuangan kepada Presiden tanggal 5 Mei 2010, karena terkait dengan penunjukan dirinya sebagai *Managing*

[348] Sri Mulyani Indrawati diberhentikan dengan hormat melalui Keputusan Presiden RI Nomor 56/P Tahun 2010; Agus Martowardojo diberhentikan dengan hormat melalui Keputusan Presiden RI Nomor 44/M Tahun 2013; Hatta Rajasa sebagai pelaksana tugas Menteri Keuangan melalui Keputusan Presiden RI Nomor 45/M Tahun 2013; M Chatib Basri dilantik berdasarkan Keputusan Presiden RI Nomor 60/P Tahun 2013; Endang Rahayu Sedyaningsih diberhentikan dengan hormat melalui Keputusan Presiden RI Nomor 46/P Tahun 2012.

Director di World Bank.[349] Pemberhentian Sri Mulyani sebagai Menteri Keuangan secara resmi melalui Keputusan Presiden RI Nomor 56/P Tahun 2010 yang ditandatangani Presiden pada tanggal 20 Mei 2010.

Selanjutnya, mengangkat Sdr Agus DW Martowardojo sebagai Menteri Keuangan KIB II dalam sisa masa jabatan Periode 2009-2014.[350] Namun, hanya dua tahun menjabat sebagai Menteri Keuangan, karena Agus Martowardojo terpilih sebagai Gubernur Bank Indonesia menggantikan Darmin Nasution yang berakhir masa jabatannya pada 22 Mei 2013.[351] Agus Martowardojo diberhentikan dengan hormat sebagai Menteri Keuangan melalui Keputusan Presiden RI Nomor 44/M Tahun 2013 yang ditandatangani oleh Presiden pada tanggal 18 April 2013. Demi kelancaran pelaksanaan tugas sehari-hari di lingkungan Kementerian Keuangan, pada tanggal 19 April 2013 Presiden SBY langsung menugaskan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian M. Hatta Rajasa sebagai Plt Menteri Keuangan.[352] Kemudian, pada tanggal 20 Mei 2013 Muhammad Chatib Basri ditetapkan sebagai Menteri Keuangan.[353]

Menteri Kesehatan juga terjadi penggantian, karena Endang Rahayu Sedyaningsih secara resmi mengundurkan diri pada tanggal 26 April 2012.[354] Presiden memberhentikan dengan hormat melalui Keputusan Presiden RI Nomor 46/P Tahun 2012 yang turun pada tanggal 30 April 2012. Sementara, tugas

---

[349] http://m.detik.com/finance/read/2010, Akses tanggal 15 Februari 2013

[350] Keputusan Presiden RI Nomor 56/P Tahun 2010 tentang pemberhentian dengan hormat Dr. Sri Mulyani Indrawati sebagai Menteri Keuangan KIB II dan pengangkatan Agus DW Martowardojo sebagai Menteri Keuangan KIB II.

[351] Keputusan Presiden RI Nomor 45/P Tahun 2013 tentang Pengangkatan Agus Martowardojo sebagai Gubernur BI.

[352] Keputusan Presiden RI Nomor 45/M Tahun 2013.

[353] Keputusan Presiden RI Nomor 60/P Tahun 2013.

[354] http://m.detik.com/health/read/2012/menkes-endang-pengangkatan-dan-pengunduran-diri-yang-tak-biasa diakses pada tanggal 24 April 2013.

Menteri Kesehatan diambil alih Wakil Menteri Kesehatan Ali Ghufron Mukti, lalu presiden mengangkat Menteri Kesehatan baru Nafsiah Mboi.[355]

Di Kementerian Pemuda dan Olahraga, Menpora Andi Mallarangeng yang masih aktif ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK pada tanggal 3 Desember 2012 terkait kasus dugaan korupsi proyek Hambalang Bogor, Jawa Barat.[356] Maka, pada tanggal 7 Desember 2012 ia resmi mengundurkan diri dari jabatannya sebagai Menteri Pemuda dan Olahraga Republik Indonesia, Presiden menunjuk Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat Agung Laksono untuk mengambil alih tugas Menpora sementara waktu. Baru pada tanggal 15 Januari 2013, Presiden secara resmi mengangkat Roy Suryo sebagai Menteri Pemuda dan Olahraga.[357]

Dari data rotasi menteri pada saat perombakan KIB II tanggal 19 Oktober 2011 sudah tercatat sebelas menteri yang berganti, ditambah empat penggantian menteri di luar perombakan. Jadi total menteri yang silih berganti ada lima belas menteri. Penggantian menteri jangan hanya dimaknai upaya peningkatan kinerja kabinet semata. Belum tentu menteri baru yang masuk bisa menjalankan rencana program menteri program sebelumnya, yang justru mengakibatkan program pemerintah stagnan. Bahkan, tidak jarang ketika masuknya menteri baru berganti kebijakan baru pula. Hal ini seharusnya juga menjadi perhatian yang serius bagi Presiden dalam menjalankan pemerintahan. Jadi pengangkatan menteri harus hati-hati dan perlu dipertimbangkan secara matang oleh presiden dari awal pembentukan kabinet.

---

[355] Keputusan Presiden RI Nomor 61/P Tahun 2012.

[356] http://m.detik.com/news/read/2012/ketua-kpk-sprindik-andi-sebagai-tersangka-terbit-3-desember diakses pada tanggal 15 Januari 2013.

[357] Keputusan Presiden RI Nomor 5/P Tahun 2013.

f. Kabinet Indonesia Bersatu II Saat Ini

Format menteri dari kalangan politisi dan non-parpol dalam KIB II yang menjabat sampai saat ini, masih tetap pada porsi kabinet saat perombakan KIB II pada tanggal 19 Oktober 2011. Meski beberapa kali terjadi penggantian menteri di luar *reshuffle*, slot kalangan parpol dan nonparpol masih tetap pada porsi yang sama, yaitu delapan belas menteri dari kalangan parpol berbanding enam belas dari kalangan non-parpol. Pasca perombakan KIB II tercatat tiga kali penggantian menteri, yakni penggantian dua menteri dari kalangan nonparpol yang diganti dengan kalangan nonparpol serta penggantian satu menteri dari kalangan parpol diganti dengan menteri dari parpol yang sama.[358]

Mencermati dari awal pembentukan sampai pasca perombakan, terdapat pos kementerian tertentu yang sifatnya selalu diisi dengan kalangan partai politik dan adakalanya pos tertentu yang diprioritaskan untuk diisi dengan menteri kalangan profesional. Berikut data selengkapnya pos kementerian tersebut:

Tabel 4.20. Kementerian yang Selalu Diisi Menteri dari Parpol dalam Kabinet Indonesia Bersatu II

No	Kementerian	Sebelum Penggantian	Setelah Penggantian
1	Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia	Patrialis Akbar (PAN)	Amir Syamsuddin (Demokrat)
2	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	Darwin Zahedy Saleh (Demokrat)	Jero Wacik (Demokrat)
3	Kementerian Perhubungan	Freddy Numberi (Demokrat)	EE Mangindaan (Demokrat)
4	Kementerian Kelautan dan Perikanan	Fadel Muhammad (Golkar)	Sharif Cicip Sutarjo (Golkar)

[358] Penggantian menteri nonparpol Menteri Kesehatan Endang Rahayu Sedyaningsih yang meninggal digantikan Nafsiah Mboi, dan Menteri Keuangan Agus Martowardojo yang diangkat menjadi Gubernur BI lalu digantikan M Chatib Basri; sedangkan penggantian menteri parpol yaitu Menteri Pemuda dan Olah Raga Andi Mallarangeng dari politisi demokrat yang ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK lalu mengundurkan diri digantikan Roy Suryo yang juga dari partai demokrat.

5	Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi	EE Mangindaan (Demokrat)	Azwar Abubakar (PAN)
6	Kementerian Perumahan Rakyat	Suharso Monoarfa (PPP)	Djan Faridz (PPP)
7	Kementerian Pemuda dan Olahraga	Andi Mallarangeng (Demokrat)	Roy Suryo (Demokrat)

Sumber: Diolah dari Keputusan Presiden RI Nomor 59/P Tahun 2011 dan Keputusan Presiden RI Nomor 5/P Tahun 2013.

Tabel 4.21. Kementerian yang Selalu Diisi Menteri dari Non-Parpol dalam Kabinet Indonesia Bersatu II

No	Kementerian	Sebelum Penggantian	Setelah Penggantian	
1	Kementerian Keuangan	Sri Mulyani Indrawati	Agus Martowardojo	Muh. Chatib Basri
2	Kementerian Perdagangan	Mari Elka Pangestu	Gita Wirjawan	
3	Kementerian Kesehatan	Endang Rahayu Sedyaningsih	Nafsiah Mboi	
4	Kementerian Lingkungan Hidup	Gusti Muhammad Hatta	Balthasar Kambuaya	
5	Kementerian Badan Usaha Milik Negara	Mustafa Abubakar	Dahlan Iskan	

Sumber: Diolah dari Beberapa Keputusan Presiden[359]

Pengurangan dua jatah menteri dari kalangan partai politik dalam perombakan (*reshuffle*) KIB II pada tanggal 19 Oktober 2011 memberikan jatah dari kalangan non-parpol untuk turut mengisi kabinet SBY pada perombakan (*reshuffle*) 19 Oktober 2011.

Tabel 4.22. Kementerian dari Kalangan Parpol yang Diganti Kalangan Non-Parpol dalam Kabinet Indonesia Bersatu II

No	Kementerian	Sebelum Penggantian	Setelah Penggantian
1	Kementerian Kebudayaan dan Pariwisata	Jero Wacik (Demokrat)	Mari Elka Pangestu

[359] Keputusan Presiden RI Nomor 59/P Tahun 2011; Keputusan Presiden RI Nomor 61/P Tahun 2012; Keputusan Presiden RI Nomor 60/P Tahun 2013.

2	Kementerian Riset dan Teknologi	Suharna Surapranata (PKS)	Gusti Muhammad Hatta

Sumber: Diolah dari Keputusan Presiden RI Nomor 59/P Tahun 2011

Berikut data selengkapnya menteri Kabinet Indonesia Bersatu II yang masih menjabat saat ini:

Tabel 4.23. Menteri Kabinet Indonesia Bersatu II yang Masih Menjabat

No	Nama	Profesi / Keahlian	Pendidikan / Gelar	Menjabat	Analisa
1	Hatta Rajasa	Politisi PAN; Minyak	Insinyur	Menko Perekonomian	Kurang tepat
2	Agung Laksono	Politisi Golkar; Kesehatan	S1 Dokter	Menko Kesejahteraan Rakyat	Kurang tepat
3	Sudi Silalahi	TNI; Militer	Akabri	Menteri Sekretaris Negara	Kurang tepat
4	Jero Wacik	Politisi Demokrat; Pengusaha	S1 Mesin S1 Ekonomi	Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral	Kurang tepat
5	Zulkifli Hasan	Politisi PAN; Ekonomi	SE, MM	Menteri Kehutanan	Kurang tepat
6	Evert Ernest Mangindaan	Politisi Demokrat; TNI	Akmil; Seskoad	Menteri Perhubungan	Kurang tepat
7	Sharif Cicip Sutarjo	Politisi Golkar; Pengusaha	SH, MH	Menteri Kelautan dan Perikanan	Kurang tepat
8	Muhaimin Iskandar	Politisi PKB; Politik	S1 politik S2 komunikasi	Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Kurang tepat
9	Salim Segaf Al-Jufri	Politisi PKS; Syariah	S1, S2, S3 Syariah	Menteri Sosial	Kurang tepat
10	Gusti Muhammad Hatta	Akademisi; Kehutanan	S1, S2, S3 Kehutanan	Menteri Riset dan Teknologi	Kurang tepat
11	Balthasar Kambuaya	Akademisi; Ekonomi	Prof, Dr, SE, MBA	Menteri Lingkungan Hidup	Kurang tepat
12	Roy Suryo	Politisi Demokrat; Komunikasi	S1 Ilmu Komunikasi	Menteri Pemuda dan Olahraga	Kurang tepat
13	Djoko Suyanto	TNI; Militer	Akabri	Menko Politik Hukum dan Keamanan	Tepat

14	Gamawan Fauzi	Pejabat karir; Hukum	SH, MM	Menteri Dalam Negeri	Tepat
15	Marty Natalegawa	Pejabat karir; Hubungan International	Dr, BSc, MPhil,	Menteri Luar Negeri	Tepat
16	Purnomo Yusgiantoro	Akademisi; ESDM; Pertahanan	Prof, Ir, MSc, MA,	Menteri Pertahanan	Tepat
17	Amir Syamsuddin	Politisi Demokrat; Hukum	SH, MH	Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia	Tepat
18	M. Chatib Basri	Akademisi; Ekonom	Dr, SE, MEc.	Menteri Keuangan	Tepat
19	Muhammad Sulaeman Hidayat	Politisi Golkar; Pengusaha	SE	Menteri Perindustrian	Tepat
20	Gita Wirjawan	Pengusaha; Pasar Modal	S1 Adm. Bisnis S2 Publik	Menteri Perdagangan	Tepat
21	Suswono	Politisi PKS; Agribisnis	S1, S2, S3 Agribisnis	Menteri Pertanian	Tepat
22	Djoko Kirmanto	Pejabat karir; Teknik Sipil	Ir, Dipl.HE	Menteri Pekerjaan Umum	Tepat
23	Nafsiah Mboi	Kedokteran	dr, SpA, MPH	Menteri Kesehatan	Tepat
24	Mohammad Nuh	Akademisi; Teknologi Informasi	Prof, Dr, Ir, DEA	Menteri Pendidikan & Kebudayaan	Tepat
25	Suryadarma Ali	Politisi PPP; Sosial Agama	Drs. MSi	Menteri Agama	Tepat
26	Mari Elka Pangestu	Akademisi; Ekonomi	S1, S2, S3 Ekonomi	Menteri Pariwisata & Ekonomi Kreatif	Tepat
27	Tifatul Sembiring	Politisi PKS; Komputer	S1 Komputer	Menteri Komunikasi & Informatika	Tepat
28	Syarifuddin Hasan	Politisi Demokrat; Ekonomi	Dr, SE, MM, MBA	Menteri Koperasi dan Usaha Kecil & Menengah	Tepat
29	Linda Amalia Sari	Aktivis Perempuan; Politik	SIP	Menteri Pemberdayaan Perempuan & Perlindungan Anak	Tepat
30	Azwar Abubakar	Politisi PAN; Arsitek; Wakil	S1 Arsitek, MM	Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara &	Tepat

		Gubernur Aceh		Reformasi Birokrasi	
31	Helmy Faishal Zaini	Politisi PKB; Politik	S1 Teknik Sipil S2 Politik	Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal	Tepat
32	Armida Alisjahbana	Akademisi; Ekonomi	Prof, Dr, SE, MA	Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional	Tepat
33	Dahlan Iskan	Pengusaha; media massa	-	Menteri Badan Usaha Milik Negara	Tepat
34	Djan Faridz	Politisi PPP; Pengusaha; Arsitektur	S1 arsitek	Menteri Perumahan Rakyat	Tepat

Sumber: Diolah dari Beberapa Keputusan Presiden RI[360]

Kinerja kementerian pasca perombakan diharapkan adanya peningkatan kinerja pemerintah, namun justru sebaliknya mengalami penurunan apalagi menjelang pemilu 2014. Sejauh ini, kabinet pasca perombakan tidak terlihat adanya upaya memperbaiki kinerja pemerintah. Tengok saja beberapa kasus di kementerian, seperti kasus korupsi di Kementerian Pemuda dan Olah Raga yang menyeret menteri demokrat dan ketua umum demokrat jadi tersangka, dan juga korupsi yang terjadi di kementerian Pertanian yang dipimpin menteri PKS menyeret nama Presiden PKS (anggota DPR) juga dijadikan tersangka. Bidang perekonomian juga tidak menunjukkan adanya peningkatan kesejahteran rakyat, justru rakyat semakin menjerit diawali dengan kenaikan BBM mengakibatkan semakin mahalnya kebutuhan pokok rakyat. Serta merosotnya nilai mata uang rupiah terhadap dollar AS menyebabkan kebutuhan pokok impor menjadi mahal.

[360] Keputusan Presiden RI Nomor 84/P Tahun 2009 jo Keputusan Presiden RI Nomor 59/P Tahun 2011; Keputusan Presiden RI Nomor 61/P Tahun 2012; Keputusan Presiden RI Nomor 5/P Tahun 2013; Keputusan Presiden RI Nomor 60/P Tahun 2013.

Di tengah krisis kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dan parpol, seharusnya pemerintah fokus pada peningkatan kinerjanya, khususnya menteri dari kalangan parpol. Menjelang pemilu 2014, menteri-menteri dari kalangan parpol malah mendaftarkan diri sebagai calon legislatif pada Pemilu 2014 mendatang. Lantas bagaimana dengan kinerja kementerian, seperti diketahui sebelumnya banyak menteri yang tidak mencapai target kinerjanya. Berikut menteri yang mendaftarkan sebagai calon legislatif pada Pemilu 2014.

Tabel 4.24. Menteri Kabinet Indonesia Bersatu II yang Mendaftar Sebagai Calon Legislatif Pemilu 2014

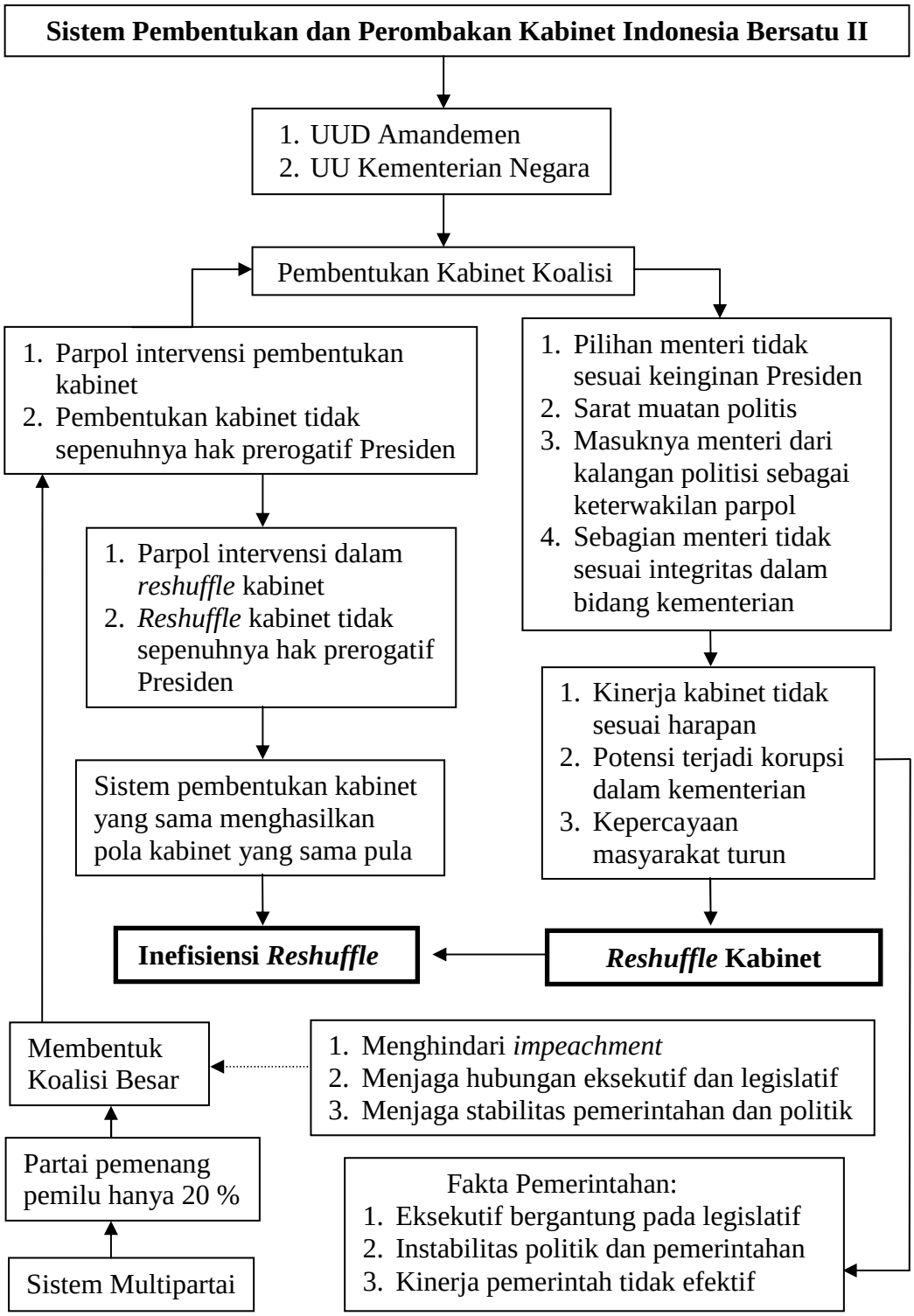
	Nama	Jabatan Kementerian	Partai Politik	Nomor Urut	Daerah Pemilihan
1	Amir Syamsuddin	Menteri Hukum dan HAM	Demokrat	1	Sulawesi Tenggara
2	Jero Wacik	Menteri ESDM	Demokrat	1	Bali
3	Syarifuddin Hasan	Menteri Koperasi dan UKM	Demokrat	1	Jawa Barat III
4	Evert Erenst Mangindaan	Menteri Perhubungan	Demokrat	1	Sulawesi Utara
5	Roy Suryo	Menteri Pemuda dan Olahraga	Demokrat	1	Yogyakarta
6	Tifatul Sembiring	Menteri Komunikasi dan Informatika	PKS	1	Sumatera Utara
7	Suswono	Menteri Pertanian	PKS	1	Jawa Tengah X
8	Muhaimin Iskandar	Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi	PKB	1	Jawa Timur VIII
9	Helmy Faishal Zaini	Menteri Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal	PKB	1	Nusa Tenggara Barat
10	Zulkifli Hasan	Menteri Kehutanan	PAN	1	Lampung I

Sumber: KPU dalam Kompas, 24 April 2013

Memang tidak ada aturan yang melarang menteri untuk mencalonkan diri sebagai anggota dewan, namun melihat hasil kinerja kementeriannya yang kurang memuaskan masyarakat seharusnya mereka fokus pada tugas kementeriannya dulu. Persoalan menteri rangkap jabatan parpol sudah cukup mengkhawatirkan mengganggu jalannya kinerja kabinet, apalagi menteri parpol "ramai-ramai" daftar calon legislatif. Hal ini hanya menambah rentetan persoalan menteri dari kalangan parpol dalam memimpin kementerian di KIB II. *Pertama,* menteri pada posisi loyalitas ganda (presiden dan partai politik). *Kedua,* menteri merangkap pengurus aktif di partai politik. *Ketiga,* menteri daftar calon legislatif.

Berangkat dari data, fakta, persoalan dan analisa pembentukan dan perombakan KIB II di atas, diharapkan bisa dipahami bagaimana penggunaan hak prerogatif presiden dalam pembentukan dan perombakan KIB II, serta mengetahui sistem pembentukan dan perombakan KIB II yang dilakukan presiden. Untuk mempermudah pemahaman dari uraian analisa di atas, lihat deskripsi kesimpulan analisa dalam bentuk bagan berikut ini:

Bagan 4.2. Sistem Pembentukan dan Perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II



3. Hak Prerogatif Presiden dalam Perombakan (*Reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II

Melihat analisa pelaksanaan hak prerogatif Presiden dalam perombakan (*reshuffle*) KIB II serta sistem pembentukan dan perombakan KIB II di atas, bahwasanya hak prerogatif Presiden terintervensi oleh partai politik koalisi. Akibatnya, Presiden tidak dapat sepenuhnya menggunakan hak prerogatifnya dalam mengangkat dan memberhentikan menteri dalam perombakan KIB II. Hemat penulis, menyimpulkan adanya intervensi partai politik disebabkan oleh beberapa faktor, yakni *pertama,* imbal jasa pemenangan pemilihan umum presiden; *kedua,* memenuhi jumlah mayoritas di parlemen; dan *ketiga,* kelemahan peraturan perundang-undangan.

a. Imbal Jasa Pemenangan Pemilihan Umum Presiden

Pasangan calon Presiden dan calon Wakil Presiden diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilihan umum sebelum pelaksanaan pemilihan umum.[361] Pasangan calon diusulkan oleh partai politik atau gabungan partai politik peserta pemilu yang memenuhi persyaratan perolehan kursi paling sedikit 20% (dua puluh persen) dari jumlah kursi DPR atau memperoleh 25% (dua puluh lima persen) dari suara sah nasional dalam Pemilu anggota DPR, sebelum pelaksanaan Pemilu Presiden dan Wakil Presiden.[362] Dalam sistem multipartai yang dianut di Indonesia, partai politik calon presiden yang maju dalam pilpres, tentu berada pada pilihan berkoalisi apalagi calon presiden yang diusung dari

[361] Pasal 6A ayat (2) UUD 1945 setelah Perubahan.
[362] Pasal 9 UU Nomor 42 Tahun 2008.

partai politik yang tidak mencapai angka 20% kursi DPR untuk memenangkan pemilihan umum presiden.

Mencermati Pilpres 2009, pasangan SBY-Boediono tampil sebagai pemenang pilpres yang diusulkan Demokrat dengan dukungan 21 partai politik lain, yakni empat partai politik parlemen serta 17 partai politik nonparlemen.

Tabel 4.25. Partai Politik Pendukung Pasangan SBY-Boediono dalam Pemilu Presiden 2009

No	Partai Politik	Perolehan Suara		Kursi DPR	
		Jumlah	%	Jumlah	%
1	Partai Demokrat	21.703.137	20,85	150	26,79
2	Partai Keadilan Sejahtera	8.206.955	7,88	57	10,18
3	Partai Amanat Nasional	6.254.580	6,01	43	7,68
4	Partai Persatuan Pembangunan	5.533.214	5,32	37	6,61
5	Partai Kebangkitan Bangsa	5.146.122	4,94	27	4,82
6	Partai Bulan Bintang	1.864.752	1,79	-	-
7	Partai Damai Sejahtera	1.541.592	1,48	-	-
8	Partai Bintang Reformasi	1.264.333	1,21	-	-
9	Partai Peduli Rakyat Nasional	1.260.794	1,21	-	-
10	Partai Keadilan dan Persatuan Indonesia	934.892	0,90	-	-
11	Partai Demokrasi Pembaruan	896.660	0,86	-	-
12	Partai Pengusaha dan Pekerja Indonesia	745.625	0,72	-	-
13	Partai Persatuan Daerah	550.581	0,53	-	-
14	Partai Patriot	547.351	0,53	-	
15	Partai Nasional Banteng Kemerdekaan	468.696	0,45	-	-
16	Partai Matahari Bangsa	414.750	0,40	-	-
17	Partai Pemuda Indonesia	414.043	0,40	-	-
18	Partai Pelopor	342.914	0,33	-	-
19	Partai Kasih Demokrasi Indonesia	324.553	0,31	-	-
20	Partai Indonesia Sejahtera	320.665	0,31	-	-
21	Partai Perjuangan Indonesia Baru	197.371	0,19	-	-
22	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	137.727	0,13	-	-
22	Partai Penegak Demokrasi Indonesia	137.727	0,13	-	-

Sumber: Data jumlah perolehan suara dan kursi DPR diolah dari data KPU, 9 Mei 2009

Jumlah dukungan tersebut belum termasuk Tim Sukses yang juga turut berjuang memenangkan pasangan SBY-Boediono. Partai politik yang berjuang mendukung pemenangan mendapatkan imbal jasa berupa jatah kursi kementerian hanya partai politik yang mempunyai kursi DPR sedangkan partai politik nonparlemen tidak mendapatkan jatah menteri. Partai Demokrat sendiri mendapatkan jatah 6 menteri, PKS (4 menteri), PAN (3 menteri), PPP (2 menteri), serta PKB (2 menteri). Dari Tim Sukses sendiri yang juga merupakan orang kepercayaan SBY, juga turut masuk dalam jajaran KIB II yakni Djoko Suyanto,[363] Sudi Silalahi,[364] dan Purnomo Yusgiantoro.[365]

Pemberian kursi menteri kepada mereka yang telah berjasa pada pemenangan pilpres dapat dianggap wajar jika seseorang tersebut memang memenuhi kapasitas profesional untuk menjabat menteri di bidang kementerian yang akan dijabatnya. Hal yang tidak lazim dilakukan Presiden jika memasukkan menteri yang tidak berkompeten dalam bidang kementerian yang dijabatnya. Karena dalam sistem pemerintahan Presidensial, unsur profesionalitas menjadi pertimbangan utama dalam membentuk kabinet ketimbang unsur pertimbangan politis.

Hal ini dirasa sulit untuk dihindari Presiden yang sudah berkomitmen awal sebelum pencapresan untuk memberikan jatah menteri kepada mereka (pendukung) dalam pilpres. Jadi sangatlah penting kiranya syarat integritas

[363] George Junus Aditjondro, *Menggugat Gurita* …, hlm. 102.
[364] *Ibid.*, hlm. 84.
[365] *Ibid.*, hlm. 102.

profesional calon menteri harus dipersyaratkan secara tegas sesuai bidang kementerian yang dijabatnya dalam UU Kementerian Negara, hal ini untuk menghindari perekrutan menteri dalam kabinet yang tidak profesional oleh Preisden berikutnya.

b. Memenuhi Jumlah Mayoritas di Parlemen

Presiden yang terpilih dari partai politik yang tidak mempunyai kekuatan mayoritas di parlemen tentu harus berkoalisi dengan partai politik yang lain. Hal ini memang sudah sewajarnya harus dilakukan, karena Presiden tidak dapat berdiri kokoh serta dapat menjalankan kebijakannya secara mulus tanpa adanya dukungan mayoritas di parlemen. Dalam hal ini SBY yang hanya mempunyai kekuatan 26,79% di parlemen merangkul koalisi hingga mencapai 75,19% kekuatan yang menguasai parlemen untuk memantapkan langkah pemerintahan yang dipimpinnya. Tujuan utama membentuk koalisi besar tersebut untuk menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan, memuluskan jalannya kebijakan presiden serta untuk menghindari upaya *impeachment* di parlemen.

Untuk memenuhi jumlah mayoritas di parlemen, Presiden SBY merekrut beberapa partai politik yang tergabung dalam koalisi. Koalisi tersebut terdiri dari enam partai yang kesemuanya mendapatkan jatah kursi menteri di KIB II. Banyaknya partai yang masuk dalam koalisi justru menjadi bumerang yang justru melemahkan kekuatan koalisi baik di pemerintahan ataupun di parlemen. Koalisi yang dibangun SBY tidak secara utuh dapat menampilkan koalisi yang solid, namun tampak “koalisi semu” yang semata hanya mementingkan kepentingan dan citra masing-masing partai politik. Sering kali dalam perjalanannya keutuhan

koalisi terancam bubar, tentu saja hal ini secara tidak langsung mengganggu kinerja kabinet yang sejatinya kabinet tersebut merupakan “kabinet koalisi.”

Kondisi demikian, Presiden berada pada posisi yang sulit untuk menghindari koalisi apabila partai politik Presiden tidak dapat memenuhi jumlah mayoritas di parlemen. Apalagi partai politik yang tampil di parlemen saat ini terdiri dari banyak partai politik, yang selama ini tidak kunjung dapat menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan. Karena itu, yang perlu menjadi perhatian yakni sistem kepartaian yang dianut harus dapat sejalan dengan sistem pemerintahan presidensial di Indonesia, upaya penyederhanaan partai politik diharapkan dapat menjadi langkah yang positif dalam perkembangan politik dan pemerintahan ke depannya.

c. Kelemahan Peraturan Perundang-undangan

Harus diakui dalam pembentukan kabinet masih terdapat kelemahan dalam peraturan perundang-undangan. Kelemahan ini dapat dijadikan peluang intervensi partai politik terhadap presiden dalam pembentukan kabinetnya. Tidak adanya aturan yang tegas untuk mensyaratkan menteri yang integritasnya sesuai dengan bidang kementerian yang dijabatnya berpeluang masuknya menteri yang tidak berkompeten dengan bidang kementerian tersebut. Saat ini, UU Kementerian Negara sifatnya hanya menganjurkan Presiden untuk memperhatikan kompetensi dalam bidang kementerian saja, tidak mensyaratkan secara tegas profesionalitas seseorang sesuai bidang kementerian.

Dalam UU Kementerian Negara juga tidak ada larangan menteri merangkap jabatan di partai politik. Padahal rangkap jabatan di partai politik

justru memosisikan menteri pada loyalitas ganda, satu sisi menteri bertanggung jawab kepada Presiden, di sisi lain menteri juga harus bertanggung jawab kepada partai politik. Hal ini tentu saja mengganggu efektifitas kabinet baik dari segi kinerja, waktu dan hubungan tata kerja kabinet. Namun, pada posisi ini menteri mempunyai pengaruh yang kuat di parlemen atas dasar pengaruh jabatan di partai politiknya. Kondisi demikian mirip dengan sistem parlementer yang pada dasarnya pemerintahan berada pada kendali parlemen bukan pada Presiden semestinya.

Begitu pentingnya proses pembentukan kabinet, mekanisme seleksi menteri juga perlu diperhatikan dalam proses pelaksanannya. *Fit and proper test* jangan hanya dijadikan "sandiwara" prosedur perekrutan menteri oleh Presiden. Perlu adanya regulasi yang tegas mengenai *fit and proper test* menteri untuk menghindari adanya penyimpangan dalam pembentukan kabinet. Karena itu, di samping perlu adanya penyempurnaan UU Kementerian Negara, perlu juga diatur mekanisme seleksi menteri yang dituangkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan, baik dalam bentuk peraturan presiden ataupun diatur ke dalam UU Kementerian Negara.

C. Sistem Pembentukan Kabinet yang Ideal

Menciptakan tata pemerintahan yang baik dan bersih merupakan harapan besar sebuah bangsa. Agenda tersebut hanya menjadi pepesan kosong jika tidak disertai niat dan kesadaran pimpinan bangsa. Jika melihat praktik kenegaraan saat ini, kehendak pemerintah untuk serius memperbaiki bangsa masih lemah, reformasi birokrasi masih belum berjalan sesuai tuntutan masyarakat. Lemahnya

pemerintah menuju *good governance* disebabkan kuatnya kepentingan politis. Potret pembentukan kabinet yang dilakukan oleh Presiden SBY, aroma parlementer sangat menguat yang justru merusak sendi-sendi presidensial yang mau dibangun konstitusi. Kursi menteri hanya dijadikan ajang bagi-bagi kekuasaan belaka, tanpa mempedulikan kepentingan rakyat dan pertimbangan efektifitas pemerintahan. Hal tersebut terkait dengan tingginya kompleksitas permasalahan dalam mencari solusi perbaikan dalam pembentukan kabinet.

1. Faktor yang Mempengaruhi Pembentukan Kabinet di Indonesia

Membentuk kabinet merupakan kunci utama dalam membentuk suatu pemerintahan negara. Di berbagai bidang pemerintahan dipimpin oleh menteri yang menempati pos kementerian masing-masing. Sesuai amanah konstitusi, kekuasaan pemerintahan sepenuhnya dipegang Presiden, sehingga beliau diberikan hak prerogatif sepenuhnya mengangkat dan memberhentikan menteri. Membentuk kabinet yang ideal tidaklah semudah hanya menjalankan peraturan perundang-undangan yang sudah disediakan ketentuannya. Langkah awal yang perlu dilakukan dengan mengetahui beberapa faktor yang mempengaruhi pembentukan kabinet.

a. Undang-Undang Kementerian Negara

Mengingat pemenangan Presiden 2009 tidaklah gratis, Presiden perlu mengakomodir wakil dari partai politik yang memenangkannya, khususnya yang mempunyai kekuatan di parlemen. Pembentukan kabinet dijadikan objek kepentingan Presiden dan partai penguasa beserta koalisinya. Meski dalam praktik pembentukan kabinet secara konstitusional presiden tidak melanggar peraturan

perundang-undangan, namun hasil dari pembentukan kabinet tidak tepat pada substansi tujuan UU yang mengaturnya. Pola pembentukan kabinet justru mengarah pada sistem pembentukan kabinet dalam pemerintahan parlementer, aroma politis yang menguat dalam mengangkat dan memberhentikan menteri di kabinet.

Terdapat kelemahan dalam ketentuan UU Kementerian Negara, sehingga praktik penyimpangan yang dilakukan tanpa melanggar sistem yang telah diatur dalam UU tersebut, yakni *pertama,* integritas menteri pada bidang kementerian; *kedua,* menteri merangkap jabatan di partai politik; *ketiga,* aturan pemberhentian menteri.

1) Integritas Menteri

Presiden dalam memilih menteri, presiden mengakomodir 20 menteri dari 34 slot kementerian yang ada sehingga hampir 60% dikuasai kalangan politisi sisanya diisi kalangan non-politisi di dalam kabinetnya. Penempatan dari kalangan politisi maupun kalangan non-politisi masih terdapat banyak kesalahan penempatan posisi kementerian yang dijabatnya tidak sesuai bidang keahlian masing-masing. Kinerja kementerian dipimpin oleh orang yang tidak pada ahlinya, justru menjadikan menteri terpilih ibarat hanya sebuah boneka. Kenyataan demikian sudah bisa diprediksikan bagaimana hasil capaian kinerja kementeriannya. Lantas bagaimana untuk mendapatkan menteri yang mempunyai integritas yang bagus.

UU Kementerian Negara memang memberikan peluang bagi Presiden untuk memilih menteri sesuai selera Presiden selama tidak melanggar aturan

pembentukan kabinet yang berlaku. Kondisi tersebut juga menjadi celah bagi partai politik untuk dapat mengintervensi dalam pembentukan kabinet. Yakni dalam hal syarat integritas menteri. Menurut Pasal 22 ayat (2) huruf e UU Kementerian Negara, bahwa untuk dapat diangkat menjadi Menteri, seseorang harus *memiliki integritas dan kepribadian yang baik*. Tidak salah kalau Presiden memilih semua menteri yang kesemuanya mempunyai integritas dan kepribadian yang baik, namun dalam penempatannya terserah Presiden ingin menempatkan pada pos kementerian manapun tidak ada ketentuan yang mengaturnya. Meskipun di dalam Penjelasan UU Nomor 39 Tahun 2008 sebenarnya sudah dijelaskan bahwa *Presiden diharapkan memperhatikan kompetensi dalam bidang tugas kementerian*, namun sifatnya tidaklah mewajibkan Presiden untuk menempatkan menteri yang integritasnya sesuai dengan bidang kementerian yang dijabatnya.

Penafsiran Pasal 22 ayat (2) huruf e di atas, mensyaratkan menteri hanya sebatas memiliki integritas saja, tanpa disyaratkan integritasnya harus sesuai bidang kementerian yang akan dijabatnya. Integritas menteri yang tepat pada bidang kementerian yang dijabatnya sangat penting dalam menjalankan kinerja kementerian. Lebih tepatnya, jika bunyi pasal tersebut perlu ditambahkan “dalam bidang kementerian yang akan dijabatnya.” Sehingga, bunyi lengkapnya “memiliki integritas dalam bidang kementerian yang akan dijabatnya dan berkepribadian yang baik.” Akibat hukum dari ketentuan tersebut, mewajibkan Presiden untuk memilih menteri yang memiliki integritas tepat pada bidang kementerian yang akan ditempatinya dan juga harus memiliki kepribadian yang baik.

2) Larangan Rangkap Jabatan

Menteri dalam Kabinet Indonesia Bersatu II khususnya dari kalangan politisi semua memiliki jabatan/kepengurusan di partai politik masing-masing. Hampir seluruh ketua umum dari partai politik koalisi menjabat di kabinet. Hal ini menyebabkan seorang menteri berada pada posisi dualisme pertanggungjawaban, yaitu kepada Presiden dan Partai Politik. Sebagai seorang menteri bertanggung jawab kepada Presiden, di sisi lain juga sebagai ketua/pengurus partai politik yang harus bertanggung jawab kepada Partai Politik. Dualisme pertanggungjawaban seorang menteri sangat mempengaruhi efektifitas kinerja kabinet, apalagi menjelang Pemilihan Umum. Bagaimana kinerja kabinet kalau menteri dan pimpinan kabinetnya sibuk dengan partai politik dan konstituennya.

Memang dalam UU tersebut sudah diatur larangan rangkap jabatan bagi menteri, tepatnya pada pasal 23 UU Kementerian Negara yaitu *seorang menteri dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat negara lainnya sesuai dengan peraturan perundang-undangan, komisaris atau direksi pada perusahaan negara atau perusahaan swasta dan dilarang menjabat sebagai pimpinan organisasi yang dibiayai dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara dan/atau Anggaran Pendapatan Belanja Daerah*. Aturan larangan menjabat pimpinan atau pengurus partai politik tidak diatur dalam pasal tersebut. Dalam penjelasan UU Kementerian Negara hanya menjelaskan bahwa seorang menteri diharapkan dapat melepaskan tugas dan jabatan-jabatan lainnya termasuk jabatan dalam partai politik. Penjelasan tersebut hanya bersifat saran/anjuran, sehingga boleh saja menteri merangkap jabatan tersebut.

Kenyataan memang demikian, pimpinan kabinet (Presiden) saat ini juga merangkap sebagai ketua umum dari partai politik. Wajar saja kalau menterinya juga ikut-ikutan merangkap jabatan ketua umum atau pengurus dalam partai politiknya. Padahal komposisi kabinet saat ini 60% diisi dari kalangan elite politik. Ironis sekali, jika urusan kementerian jadi terbagi dengan urusan partai politik koalisi masing-masing menteri. Pelaksanaan urusan kementerian tidak fokus pada tugas pokok sebagai menteri. Hal ini seharusnya tidak terjadi jika terdapat regulasi yang secara tegas melarang seorang menteri merangkap jabatan di partai politik.

3) Regulasi Pemberhentian Menteri

Regulasi pemberhentian menteri sudah diatur dalam UU Kementerian Negara, tepatnya diatur dalam Pasal 24 ayat (2) dan ayat (3). Menurut Pasal 24 ayat (2) huruf a sampai huruf e menjelaskan bahwa Menteri diberhentikan dari jabatannya oleh Presiden karena *pertama,* mengundurkan diri atas permintaan sendiri secara tertulis; *kedua,* tidak dapat melaksanakan tugas selama 3 (tiga) bulan secara berturut-turut; *ketiga,* dinyatakan bersalah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; *keempat*, melanggar ketentuan larangan rangkap jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23; atau *kelima,* alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden.

Dalam pasal tersebut, penulis berpendapat bahwa ketentuan yang perlu dianalisa lebih lanjut yaitu ketentuan huruf e (ketentuan *kelima*), yaitu dengan alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden. Ketentuan tersebut memberikan otoritas

penuh kepada Presiden dengan berbagai alasan dapat memberhentikan menteri. Mestinya alasan pemberhentian menteri dilakukan secara *fair* dan mempertimbangkan efektifitas program kinerja menteri yang sedang berjalan. Utamanya kinerja menteri menjadi tolok ukur utama dalam memberhentikan seorang menteri, yaitu berdasarkan laporan kinerja menteri dari UKP4 pertiga bulan (ketentuan huruf b). Melihat praktik pemberhentian menteri yang selama ini dilakukan Presiden saat ini tidak sepenuhnya berdasarkan rapor hasil kinerja kabinet pertiga bulan, namun sering karena faktor alasan politis. Di sinilah ruang prerogatif Presiden yang otoriter terhadap menteri, jika tanpa alasan yang wajar menteri diberhentikan padahal kinerjanya dinilai cukup bagus oleh masyarakat.

Harapannya ke depan, ketentuan huruf e "alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden" dihapus dan diganti saja, ketentuan huruf e lebih tepatnya diganti dengan "tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2) UU Kementerian Negara." Justru faktor pemenuhan syarat menteri menjadi lebih penting untuk menjadi syarat pemberhentian menteri, ketimbang faktor alasan pribadi Presiden. Jika dalam masa kerjanya terbukti sudah tidak memenuhi persyaratan menjadi menteri, maka menteri patut diberhentikan oleh Presiden.

Pengalaman KIB II, Almarhumah Endang Rahayu Sedyaningsih yang menjabat sejak 22 Oktober 2009 sebagai Menteri Kesehatan meninggal pada tanggal 2 Mei 2012. Sebenarnya almarhumah Endang telah diketahui mengidap penyakit kanker paru-paru saat melakukan pemeriksaan rutin pada tanggal 22

Oktober 2010.[366] Presiden SBY seharusnya tanggap dengan kondisi kesehatan dialami almarhumah Endang apalagi penyakit kanker tingkat resiko kematiannya sangat tinggi dan cepat sekali. Pada kesempatan perombakan (*reshuffle*) KIB II, Presiden SBY juga tidak juga menggantinya, supaya bisa konsentrasi pada pengobatan penyakit almarhumah Endang. Berbeda dengan Mantan Menteri BUMN, Mustafa Abubakar yang sebelum perombakan (*reshuffle*) KIB II diketahui sakit jantung maka Presiden menggantinya dengan Dahkan Iskan. Terlepas dari persoalan tersebut, garis hidup matinya seseorang semua ada di tangan Tuhan. Namun, demi keselamatan jiwa dan efektifitas kinerja kabinet seharusnya Presiden mengganti menterinya yang sedang sakit.

Kepribadian menteri yang tidak/kurang baik juga menjadi pertimbangan presiden untuk menggantinya. Sebagaimana yang telah dipersyaratkan dalam UU Kementerian Negara bahwa menteri harus mempunyai kepribadian yang baik. Menteri yang diisukan selingkuh yaitu Menteri Perhubungan Freddy Numberi dan Menteri Perumahan Rakyat Suharso Monoarfa. Mereka berdua diganti dengan E. E. Mangindaan sebagai Menteri Perhubungan dan Djan Faridz sebagai Menteri Perumahan Rakyat pada perombakan (*reshuffle*) KIB II. Kaitannya isu korupsi yang melibatkan menteri, yaitu Menteri Tenaga Kerja dan Transmigrasi Muhaimin Iskandar terkait dugaan korupsi Proyek Pembangunan Infrastruktur Daerah (PPID), begitu juga Andi Mallrangeng terkait dugaan korupsi wisma atlet SEA Games.[367] Keduanya tidak diganti pada *reshuffle* KIB II, sampai akhirnya

[366] http://m.tempo.co/read/news/2012/05/02/173401169/Riwayat-Kesehatan-Menteri-Kesehatan-endang, Akses tanggal 25 Desember 2012.

[367] http://nasional.kompas.com/read/2011/09/24/12513451/isu.selingkuh.jadi. pertimbangan. ganti. menteri, Akses tanggal 15 Maret 2013.

Andi Mallarangeng ditetapkan sebagai tersangka oleh KPK baru dilakukan pergantian menteri oleh Presiden.

Melihat apa yang sudah terjadi pada pegalaman KIB II, dipandang perlu kiranya penggantian ketentuan pada Pasal 24 ayat (2) huruf e "alasan lain yang ditetapkan oleh Presiden" diganti dengan "tidak lagi memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2)" sebagai salah satu syarat pemberhentian menteri di tengah masa kerjanya apabila memang sudah tidak memenuhi persyaratan menteri bisa diberhentikan.

b. Pengaturan Lembaga Kepresidenan

Aturan mengenai lembaga kepresidenan di dalam peraturan perundang-undangan sampai saat ini hanya diatur di dalam UUD 1945 setelah Perubahan, yang di dalamnya mengatur kedudukan dan wewenang Presiden. UU Nomor 42 Tahun 2008 tentang pemilihan umum Presiden dan Wakil Presiden, hanya sebatas mengatur proses pemilihan umum Presiden dan persyaratan calon Presiden saja. UU yang mengatur secara khusus tentang lembaga kepresidenan belum ada sampai saat ini. Indonesia yang menganut sistem pemerintahan presidensial, seharusnya sejak awal sudah punya UU yang mengatur lembaga tersebut. Tujuannya untuk mengatur kinerja Presiden sebagai pimpinan kabinet dan juga akan memperjelas kedudukan, wewenang, hak dan kewajiban Presiden serta hubungan lembaga kepresidenan dengan lembaga negara lain perlu juga diatur di dalamnya.

Dalam hal ini dapat dipertimbangkan adanya dua kemungkinan pola pengaturan mengenai lembaga kepresidenan itu dikembangkan. *Pertama*,

pengaturan secara parsial atau sektoral, misalnya UU tentang hak keuangan Presiden, jadi bukan mengenai UU tentang Lembaga Kepresidenan dalam arti yang utuh. *Kedua,* pengaturan yang bersifat implementatif yang menyangkut keseluruhan aspek mengenai materi yang sudah diatur dalam UUD. Dalam keadaan demikian, mudah dimengerti bahwa untuk melaksanakan ketentuan UUD yang tidak mudah diubah setiap waktu, dibutuhkan pengaturan yang bersifat pelaksanaan dalam bentuk UU.[368] Melihat praktik penyelenggaraan kekuasaan Presiden saat ini, dibutuhkan pengaturan yang menyangkut keseluruhan aspek kekuasaan Presiden.

Adanya pengaturan institusi kepresidenan ke depan, diharapkan akan memperjelas ruang prerogatif Presiden sebagai kepala negara dan pemerintahan, khususnya dalam mengangkat dan memberhentikan menteri. Begitu juga diatur di dalamnya mengenai larangan rangkap jabatan bagi Presiden. Alangkah baiknya jika Presiden harus fokus pada urusan negara dan pemerintahan saja. Contoh sederhana saat ini, di tengah "*bobroknya*" kinerja pemerintahan yang butuh kinerja ekstra untuk memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah, Presiden malah sembari mengurusi partai politiknya dengan menjabat sebagai ketua umum partai politik. Dengan demikian Presiden juga bertanggungjawab kepada partai politik. Seorang Presiden justru malah terbebani dengan jabatan tersebut, jelas mengganggu kinerja Presiden selaku pimpinan kabinet. Dalam upaya meningkatkan kinerja pemerintahan (kabinet), maka perlu diatur UU tentang Lembaga Kepresidenan ke depannya.

---

[368] Jimly Asshiddiqie, *Format Kelembagaan … op. cit.,* hlm. 104.

c. *Fit and Proper Test* Menteri

Pengujian integritas seorang calon menteri yang akan menempati bidang kementerian yang akan dijabatnya dilakukan dalam *fit and proper test* yang obyektif. *Fit and proper test* sebagai pengejawantahan dari Pasal 22 ayat (2) UU Kementerian Negara termasuk di dalamnya pengujian integritas, kepribadian dan kesehatan calon menteri. Pada pembentukan KIB II sudah dilakukan *fit and proper test* oleh Presiden SBY sebelum pelantikan KIB II. Mestinya proses pembentukan kabinet yang melalui *fit and proper test* menteri dapat menghasilkan menteri-menteri yang teruji dan berkompeten pada bidang kementeriannya, namun kenyataannya orang yang diangkat menjadi menteri banyak yang tidak berkompeten pada bidangnya. Publik pun mengerti kalau *fit and proper test* yang dilakukan oleh Presiden SBY hanya formalitas belaka yang ditunjukkan pada publik. Proses *fit and proper test* yang tidak pada tujuan sebenarnya maka hasilnya pun dapat direkayasa, yang terpenting Presiden dapat mengakomodir calon menteri tersebut ke dalam kabinetnya. Tujuan utama *fit and proper test* tidak lain adalah untuk memperoleh kabinet yang dapat menjalankan pemerintah secara efektif. Komposisi kabinet yang tidak wajar hanya membuat kinerja kabinet tidak efektif.

Idealnya dalam *fit and proper test* yaitu integritas calon menteri harus dipersyaratkan harus tepat pada bidang kementerian yang akan dijabatnya. Begitu juga dalam melakukan tes kesehatan calon menteri harus dilakukan secara obyektif, karena kinerja menteri yang butuh tenaga, pikiran dan waktu seseorang secara ekstra selama satu periode lima tahun maka dibutuhkan calon menteri yang

benar-benar sehat dan tidak mempunyai riwayat sakit keras sehingga dapat menyelesaikan kinerjanya pada akhir periode masa jabatannya. Pengalaman KIB II, Menteri BUMN Mustafa Abubakar jatuh sakit karena punya riwayat sakit jantung sehingga harus diganti pada perombakan (*reshuffle*) KIB II, serta duka yang mendalam pemerintah kehilangan Menteri Kesehatan Endang Rahayu Sedyaningsih meninggal karena penyakit kanker yang dideritanya.

Ke depannya diharapkan *fit and proper test* menteri dapat dilakukan pada proses yang sebenarnya sehingga menghasilkan kabinet yang berkualitas dan berkompeten di bidangnya. Karena itu, perlu diatur mekanisme seleksi menteri di dalam peraturan perundang-undangan. Pengaturan itu dapat dituangkan dalam Peraturan Presiden atau lebih tegasnya dituangkan ke dalam UU Kementerian Negara.

d. Fungsi Kontrol Kabinet

Dibentuknya Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan Dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) berdasarkan Perpres Nomor 54 Tahun 2009, pemerintah mendapatkan apresiasi yang cukup baik dari masyarakat. Langkah pembentukan sangat tepat untuk pengawasan dan pengendalian pembangunan secara menyeluruh merupakan upaya mengefektifkan pencapaian sasaran kebijakan nasional di semua bidang. Pasal 3 ayat (1) dan (2) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2012, ayat (1) menugaskan bahwa, UKP-PPP bertugas membantu Presiden dalam melaksanakan pengawasan dan pengendalian pembangunan sehingga mencapai sasaran pembangunan nasional dengan penyelesaian penuh. Ayat (2), Prioritas pelaksanaan tugas UKP-PPP ditentukan dari waktu ke waktu oleh

Presiden, meliputi bidang: a. Peningkatan kapasitas dan efektivitas sistem logistik nasional; b. Peningkatan efektivitas dan percepatan pelaksanaan reformasi birokrasi dan perbaikan pelayanan umum; c. Perbaikan iklim usaha dan investasi; d. Peningkatan kinerja dan akuntabilitas Badan Usaha Milik Negara (BUMN) strategis; e. Peningkatan efektivitas penegakan hukum; f. Perwujudan pertumbuhan ekonomi berkelanjutan dan berkeadilan; g. Bidang lain yang ditentukan oleh Presiden.

Di samping UKP4, sebenarnya sudah ada unsur pengawasan di internal kementerian yaitu Inspektorat, yang bertugas melaksanakan pengawasan intern di lingkungan kementerian. [369] Dalam fungsinya, inspektorat menyelenggarakan penyiapan perumusan kebijakan pengawasan intern; pelaksanaan pengawasan intern terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya; pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan menteri; penyusunan laporan hasil pengawasan; dan pelaksanaan administrasi Inspektorat Jenderal.[370]

Jadi, di samping dilakukannya pengawasan di internal kementerian dibentuk juga pengawasan dari eksternal kementerian, yakni UKP4. Fungsi kontrol dari internal dan eksternal kementerian tersebut, dinilai tidak berjalan secara efektif, setidaknya berdasarkan dua alasan, *pertama*, jika melihat terkuaknya beberapa kasus korupsi di beberapa kementerian KIB II berarti kasus tersebut lepas dari kontrol internal dan eksternal kementerian; *kedua*, hasil evaluasi UKP4 tidak dijadikan bahan pertimbangan dalam melakukan *reshuffle*

[369] Pasal 38 Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009.
[370] Pasal 39 Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009.

kabinet. Hasil dari UKP4 seharusnya dijadikan sebagai dasar utama evaluasi dalam perombakan kabinet, namun hasil itu tidak menjadi pertimbangan utama Presiden dalam *reshuffle* KIB II. Pertimbangan dasar *reshuffle* yaitu hasil pertimbangan dan kesepakatan politik antar pimpinan partai politik, bukan pada evaluasi kontrol pengawasan. Kontrol semacam ini juga berakibat buruk dalam proses peningkatan kinerja di kementerian, sehingga menimbulkan potensi rawan korupsi yang tidak bisa terungkap di kementerian.

Sebenarnya fungsi kontrol yang paling efektif berada pada pundak Inspektorat dalam kementerian, karena peran strategis kontrol Inspektorat dipandang paling tahu pada pelaksanaan kinerja dan keuangan melalui audit, review, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya. Persoalannya, bagaimana jika menteri (pimpinannya) sendiri juga ikut terlibat dalam penyelewengan dalam kinerja kementerian, atau bila salah satu kader partai politik menteri yang terlibat dalam penyelewengan tersebut. Atas kondisi tersebut, apakah fungsi kontrol Inspektorat dapat berjalan sebagaimana mestinya. Inilah yang menjadi kelemahan kontrol di internal kementerian.

Dalam fungsinya UKP4, sebenarnya sudah cukup baik karena fungsi kontrol dan evaluasi kinerja menteri yang dapat disampaikan pada sidang kabinet. Untuk kelancaran pelaksanaan tugas, fungsi, dan kewenangannya, Kepala UKP-PPP dalam kedudukan setingkat Menteri Negara, menghadiri sidang kabinet sesuai keperluan yang berkaitan dengan tugas, fungsi, dan kewenangan UKP-PPP.[371]

[371] Pasal 6 Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2009.

Persoalan sebenarnya bukan pada titik fungsi kelembagaan UKP4, namun persoalan lebih kepada format kabinet yang telah terbentuk. Format KIB II, hasil dari kompromi politik Presiden, seperti yang diuraikan sebelumnya pengangkatan menteri berdasarkan pada tingkat jabatan seseorang di parpol koalisinya. Kebutuhan Presiden untuk memilih dan mengangkat menteri pada prinsipnya selalu diperlukan untuk mendukung kepentingan politik Presiden. Maka tidak satupun menteri yang notabene orang nomor satu di parpol koalisi yang diganti pada *reshuffle* kabinet. Hal demikian tampak hasil evaluasi dan fungsi kontrol yang sebenarnya berjalan dengan baik juga tersandera dengan kepentingan politik. Jadi, fungsi kontrol untuk mengawasi dan mengevaluasi sulit terwujud pada kabinet koalisi.

Terciptanya fungsi kontrol yang baik, di samping sebagai pengawas perilaku penyimpangan atau penyalahgunaan kekuasaan dalam kementerian, juga dapat mencegah penyelewengan tersebut. Evaluasi kinerja dapat dijadikan acuan tingkat keberhasilan penyelenggaraan dan pencapaian sasaran kebijakan pemerintah. Ke depannya, setelah diupayakan pada penyempurnaan sistem pengangkatan menteri diharapkan dapat terbentuk format kabinet profesional, sehingga fungsi kontrol dalam kabinet dapat berjalan dengan baik, obyektif dan akuntabel.

e. Penyederhanaan Partai Politik

Dalam kerangka pembentukan kabinet, secara yuridis merupakan hak prerogatif Presiden. Presiden memegang sepenuhnya hak prerogatif untuk memilih dan mengangkat pembantunya (menteri) di kabinet. Keberadaan Presiden

pun tidak dapat terpisahkan dari gabungan partai politik pengusungnya. Dalam pembentukan kabinet oleh Presiden, tidak semata-mata patut disalahkan secara sepihak saja. Penggunaan hak angket, interpelasi dan menyatakan pendapat dimanfaatkan oleh partai politik di parlemen sebagai alat negosiasi dengan Presiden, termasuk intervensi partai politik dalam pembentukan kabinet dan *reshuffle* kabinet. Akibatnya, Presiden "tersandera" hak prerogatifnya dalam membentuk kabinet oleh partai politik koalisinya. Posisi Presiden yang tersandera partai politik menyebabkan Presiden membentuk kabinet melibatkan dukungan partai politik lainnya. Prosedur pembentukan kabinet tersebut memang sesuai dengan undang-undang, namun secara substansial hasil pembentukannya sangat merugikan rakyat. Kondisi demikian merupakan imbas dari kombinasi sistem kepartaian multipartai majemuk yang diterapkan dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

Mengamati sistem pemerintahan dan kepartaian yang dianut Indonesia. Sistem presidensial-multipartai merupakan kombinasi yang sulit. Satu sisi berkeinginan menciptakan pemerintahan yang efisien dan efektif, di sisi lain berusaha mewujudkan representasi aspirasi rakyat yang beragam. Menurut Scott Mainwaring "*stable multi-party presidential democracy is difficult,*"[372] praktik sistem presidensial-multipartai malah menimbulkan instabilitas politik dan pemerintahan. Sekalipun Presiden dapat membentuk koalisi besar, namun belum bisa menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan. Koalisi partai politik hanya berhasil meredam ancaman *impeachment* Presiden saja, namun ketegangan dalam

[372] Scott Mainwaring, 1990, *Presidentialism in Latin America.* Dalam Saldi Isra, "Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensial," Makalah disampaikan dalam Diskusi Bulanan Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 01 April 2009, hlm. 3.

legislasi dan kebijakan pemerintah masih terjadi di parlemen. Skenario awal Presiden membangun koalisi besar dengan maksud menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan dinilai gagal.

Ketika terjadi reformasi konstitusi terhadap UUD 1945, muncul kesepakatan dasar dalam melakukan perubahan UUD 1945, antara lain mempertegas sistem presidensial justru diperlemah dengan sistem multipartai majemuk. Pola hubungan antara reduksi kekuasaan Presiden dan pemberdayaan DPR, dengan upaya mempertahankan sistem presidensial, justru memungkinkan terjadinya ketegangan. Seperti ketegangan hubungan antara Presiden dengan DPR akhir-akhir ini yang disibukkan dengan berbagai macam interpelasi dan penolakan dari DPR. Kecenderungan ini bisa menimbulkan apa yang disebut "*constitutional deadlock*" serta "*political deadlock*" antara Presiden dan DPR,[373] sehingga menyebabkan instabilitas politik dan pemerintahan.

Menurut Miriam Budiarjo, salah satu fungsi partai politik sebagai sarana pengatur konflik (*conflict management*). Dalam suasana demokrasi, persaingan dan perbedaan pendapat merupakan soal yang wajar. Jika terjadi konflik, mestinya partai politik berusaha mengatasinya. Dalam praktik politik saat ini, fungsi tersebut tidak dilaksanakan seperti apa yang diharapkan. Partai politik di parlemen justru menimbulkan kegelisahan dan perpecahan, yang dikejar bukan untuk kepentingan nasional, namun demi kepentingan partai yang sempit sehingga konflik tidak terselesaikan namun malah dipertajam.[374]

---

[373] Ni'matul Huda, *UUD 1945 dan Gagasan … op. cit.*, hlm. 284.

[374] Miriam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik,* Cetakan Keduapuluh Tujuh, (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005)., hal 164.

Praktik koalisi partai politik di Indonesia selama ini justru memperlemah sistem presidensial. Salah satu upaya memperkuat stabilitas sistem pemerintahan presidensial dalam sistem kepartaian majemuk, dengan mewujudkan sistem multipartai sederhana. Upaya penyederhanaan partai politik diakomodir dalam UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dan juga UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD. Berdasarkan kedua UU tersebut, penyederhanaan partai politik dengan jalan memperketat syarat pembentukan partai politik, pendaftaran partai politik sebagai badan hukum, persyaratan partai politik sebagai peserta pemilu, dan menaikkan ambang batas parlemen. Penyederhanaan partai politik diperbolehkan sepanjang tidak melanggar konstitusi, bersifat demokratis dan tidak diskriminatif.[375]

Sistem multipartai sederhana akan memberikan dampak positif dalam penyelenggaraan pemilu ke depan, semakin sedikit partai politik peserta pemilu akan semakin ekonomis dan efisien penyelenggaraannya. Partai politik yang tidak lolos peserta pemilu akan menyatukan visi dan misi menjadi satu kekuatan partai yang benar-benar siap kompetitif dalam kualitas dan kuantitas partai politik pada pemilu mendatang. Di samping itu, juga akan memberikan dampak positif bagi pembentukan pemerintah dan parlemen. Di parlemen, memungkinkan melahirkan partai politik yang dominan duduk di parlemen, meski masih dirasa sulit.

[375] Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 pada tanggal 15 Agustus 2012. Beberapa ketentuan pasal yang melanggar konstitusi, tidak demokratis dan diskriminatif, yakni Pasal 8 ayat (1), penjelasan Pasal 8 ayat (1), (2), dan Pasal 17 ayat (1), penjelasan Pasal 17 ayat (1), Pasal 208, Pasal 209 ayat (1) dan (2) UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang pemilu DPR, DPD dan DPRD.

Setidaknya dengan dinaikkannya persentase ambang batas *Parliamentary Threshold,* memberikan posisi partai politik yang duduk di parlemen lebih kuat.

Bagi eksekutif, Presiden yang diusung dari partai politik yang dominan di parlemen mempunyai posisi yang lebih kuat, sehingga Presiden dapat sepenuhnya menggunakan hak prerogatifnya untuk memilih dan mengangkat menterinya tanpa ada intervensi dari partai politik lain. Kemungkinan lain, jika tidak muncul partai dominan di parlemen, maka jalan satu-satunya dengan koalisi dengan salah satu atau beberapa partai politik lain, namun setidaknya koalisi yang terbentuk *simple party* dalam bingkai koalisi yang kuat. Jadi, upaya penyederhanaan partai politik selaras dengan tujuan menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan. Baik parlemen maupun eksekutif, diharapkan tercipta *checks and balances.*

f. Format Koalisi Partai Politik

Jika mengamati analisa pembahasan sebelumnya, bahwa koalisi yang dibentuk Presiden SBY setidaknya memiliki tiga motif utama, *pertama*, menggalang dukungan untuk pemenangan Pilpres langsung; *kedua*, mengamankan kursi kepresidenan; *ketiga,* menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan. Realitas politik yang sedemikian kompleks, koalisi yang dibentuk tidaklah semudah apa yang diharapkan. Tiga skenario awal yang diproyeksikan ke depan, ternyata tidak semuanya dapat berjalan dengan mulus. Upaya menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan adalah hal tersulit dalam bentuk koalisi SBY. Karena itu, dibutuhkan format koalisi yang dapat memperkuat pemerintah, bukannya justru memperlemah pemerintah.

Mengacu pada teori Arend Lijphart, setidaknya terdapat empat teori koalisi yang bisa diterapkan di Indonesia. *Pertama*, *minimal winning coalition,* dimana prinsip dasarnya adalah maksimalisasi kekuasaan. Dengan cara sebanyak mungkin memperoleh kursi di kabinet dan mengabaikan partai yang tidak perlu untuk diajak berkoalisi. *Kedua*, *minimum size coalition*, dimana partai dengan suara terbanyak akan mencari partai yang lebih kecil untuk sekadar mencapai suara mayoritas. *Ketiga, bargaining proposition,* yakni koalisi dengan jumlah partai paling sedikit untuk memudahkan proses negosiasi. *Keempat, minimal range coalition*, dasar dari koalisi ini adalah kedekatan pada kecenderungan ideologis untuk memudahkan partai-partai dalam berkoalisi dan membentuk kabinet.[376] Di antara ke empat teori koalisi, koalisi yang mempunyai ikatan koalisi paling kuat yaitu *minimal range coalition.* Format koalisi yang didasari atas kedekatan ideologi antar partai akan lebih mudah disatukan daripada hanya sekedar mengejar suara mayoritas tanpa menghiraukan ideologi masing-masing partai.

Koalisi yang dibangun SBY (Setgab), menurut penulis hanya didasarkan atas kuantitas dan maksimalisasi kekuasaan. Secara kuantitas, koalisi setgab dibentuk dengan merangkul partai sebanyak mungkin untuk sekedar mencapai suara mayoritas tanpa menghiraukan ideologi masing-masing partai yang dirangkulnya. Akibatnya, di tengah perjalanan koalisi sering terjadi kegaduhan politik dan pemerintahan karena ketidaksepahaman antar partai politik koalisi. Hal tersebut menjadi kendala pemerintah di dalam menjalankan kebijakannya dan sering terganjal di parlemen. Meski koalisi secara kuantitas unggul mayoritas di

[376] Pendapat Arend Lijpart, dalam Wira Yudha Alam, Aktivisme Organisasi Mahasiswa Ekstra Kampus dalam Pemilihan Umum Raya, Jurnal Politik Indonesia, Volume 1 Nomor 2, Oktober-Desember 2012, hlm. 93.

parlemen, namun tidak bisa menghilangkan hak konstitusional anggota dewan partai politik koalisi sebagai fungsi pengawasan dari legislatif.

Koalisi Setgab dibangun cenderung untuk maksimalisasi kekuasaan, dibentuknya KIB II yang hampir 60% diisi oleh perwakilan partai politik koalisi tanpa menghiraukan integritas masing-masing menteri yang diangkatnya. Hal ini membuktikan bahwa koalisi yang dibentuk hanya berkepentingan untuk merebut dan menikmati kekuasaan semata. Situasi yang demikian, kepentingan parpol koalisi lah di atas segalanya, ujungnya hanya penderitaan rakyat yang dirasa. Publik tahu mana yang ingin tetap menikmati kekuasaan tapi hanya untuk kepentingan partainya sendiri dan seolah-olah menyuarakan aspirasi rakyat, padahal hanya ingin mencari keuntungan dan pencitraan semata. Potensi korupsi di pemerintah justru meningkat, karena adanya keleluasaan kekuasaan yang digunakan demi kepentingan partai politik masing-masing. Terbukti satu-persatu mulai terkuak, rentetan kasus korupsi di kementerian yang menyeret beberapa nama menteri yang masih menjabat dan ada juga yang sudah ditetapkan sebagai tersangka.

Koalisi yang tergabung dalam Setgab konstruksinya tampak sangat rapuh. Koalisi yang rapuh disebabkan adanya perbedaan pandangan yang berakar dari ideologi yang berbeda masing-masing partai politik koalisi. Koalisi yang demikian tidak akan berjalan efektif justru mempersulit pemerintah dan parlemen berjalan "*alot*." Selain menyebabkan ketegangan di tubuh koalisi, juga berimbas pada hubungan eksekutif dengan legislatif. Imbasnya yaitu, *pertama*, pemerintah tidak dapat menjalankan kinerja kabinet sesuai dengan program pemerintah.

Kedua, Presiden tidak bisa leluasa bertindak memutuskan kebijakan karena adanya pertimbangan perbedaan pandangan antar partai koalisi. *Ketiga*, terjadi ketidakharmonisan hubungan tata kerja di kabinet, baik antara Presiden dengan menteri ataupun sesama menteri (beda parpol). *Keempat,* pemerintah tersandera oleh kepentingan partai politik koalisi. *Kelima,* koalisi yang terbentuk justru memperlemah sistem pemerintahan presidensial.

Melihat peta kekuatan antar partai politik peserta pemilu mendatang, dirasa masih sulit untuk memunculkan partai politik yang dominan untuk duduk di parlemen dan mengusung Presiden. Solusinya, koalisi merupakan sebuah keniscayaan untuk dibentuk dalam bingkai negara yang masyarakatnya majemuk dan mengedepankan demokrasi. Sebuah solusi untuk menata kehidupan berbangsa dan bernegara supaya lebih baik untuk ikut berpartisipasi langsung dalam membangun bangsa dan negara. Jika melihat format koalisi yang dibentuk SBY sebelumnya, maka format koalisi tersebut sudah sepatutnya harus dirombak.

Menata koalisi secara komprehensif tidaklah mudah, apalagi koalisi tersebut terdiri dari banyak partai. Langkah awal penyederhanaan partai politik sudah sejalan dengan pembentukan koalisi yang lebih baik. Semakin sedikit partai yang tergabung akan semakin mudah menyatu dalam koalisi. Hal tersebut tentu harus memperhatikan ideologi masing-masing partai politik koalisi. Jadi pertimbangan dasar kedekatan ideologi harus dijadikan acuan membentuk koalisi, sebagai langkah antisipasi perpecahan koalisi di tengah jalan. Konsep pembentukan koalisi berdasarkan kedekatan pada kecenderungan dasar ideologi partai politik, dapat lebih mudah menyatukan partai-partai politik yang tergabung

dan memudahkan Presiden dalam membentuk kabinet. Kedekatan ideologi akan memberikan arah langkah strategis untuk tetap mendukung pemerintahan yang stabil dan produktif.

Demikian halnya, niat komitmen kebersamaan partai politik dalam berkoalisi juga sangatlah penting. Baik buruknya pemerintah sangat bergantung pada kinerja partai politik koalisi, baik yang di eksekutif maupun yang di legislatif. Meski demikian komitmen tersebut jangan sampai menghapus hak pengawasan partai politik koalisi yang duduk di parlemen. Hak pengawasan partai politik koalisi di parlemen harus bersifat kritis yang konstruktif dan tanggung jawab, sehingga menjadikan arah kebijakan pemerintah yang lebih baik. Format koalisi demikianlah yang diharapkan rakyat, untuk masa mendatang.

2. Sistem Pembentukan Kabinet yang Ideal

UUD hasil amandemen mengarah pada penguatan sistem presidensial, yakni diimplemetasikannya pemilihan Presiden dan Wakil Presiden secara langsung. Presiden sudah tidak bertanggung jawab lagi kepada MPR seperti sebelum Perubahan UUD 1945. Pilpres langsung memberikan legitimasi yang kuat kepada Presiden karena dipilih secara langsung oleh rakyat. Di sinilah letak penguatan sistem presidensial hasil pencapaian Perubahan UUD 1945.

Sukses dengan Pilpres 2009, tidak serta merta dapat menghadirkan Presiden yang kuat dan independen. Kenapa? Presiden hanya memiliki seperempat kekuatan di parlemen, jadi pilihan Presiden untuk memberikan posisi kuat serta mengamini kebijakannya harus dengan jalan berkoalisi. Dengan jalan merekrut partai sebanyak-banyaknya untuk mencapai angka aman bagi Presiden

untuk kepentingan pertanggungjawabannya dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan. Mengutip pandangan Scott Mainwaring, "*institutions shape incentives: presidentialism generates fewer or weaker incentives to form coalitions.*"[377] Juan J. Linz juga menegaskan, "*when no coalition is formed under presidentialism, a 'long-term legislative impasse' ensues.*"[378] Praktik koalisi SBY yang dibangun bukanlah semata-mata bentuk apresiasi dukungan partai politik terhadap Presiden (pemerintahan). Bentuk dukungan mereka harus dibayar mahal oleh Presiden dengan membagikan jatah kursi kabinet kepada partai politik yang bersangkutan.

Realitas politik 2009, partai politik belum menunjukkan sikap kedewasaannya dalam berdemokrasi, termasuk dalam perbedaan pendapat terhadap kasus ataupun hanya sebatas isu yang berkembang. Suhu politik sering kali memanas tatkala persoalan tersebut tak kunjung reda atau bahkan meruncing pada situasi kegaduhan politik (di parlemen) karena sikap keegoan dan primodialisme masing-masing partai politik. Perbedaan pendapat dan kritik yang semestinya bersifat kontrol konstruktif, justru mengarah pada sikap saling menjatuhkan antar partai. Fenomena itu tidak hanya terbatas antar partai koalisi dan oposisi, dalam internal koalisipun sering terjadi demikian. Kabinet Koalisi SBY yang dirajut dalam wadah KIB II ini lebih kental dengan nuansa politisnya,

---

[377] Scott Mainwaring and Timothy R. Scully, *Introduction: Party Systems in Latin America*, dalam Scott Mainwaring and Timothy R. Scully (editor), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, (Stanford: Stanford University Press, 1995)., hal. 33. Dalam Saldi Isra, "Problematik Koalisi … *op. cit.*, hlm. 3.

[378] Juan J. Linz and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe South America and Post-Communist Europe*, (Baltimore: Johns Hopkins, 1994)., hlm. 181. Dalam *Ibid.*, hlm. 4.

sehingga langsung bersentuhan dengan situasi politik yang berkembang. Hal inilah yang membuat instabilitas politik dan pemerintahan di Indonesia.

Karena itu, dapat dipahami bahwa sistem presidensial yang dipadukan sistem multipartai majemuk merupakan kombinasi yang sulit untuk menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan. Sistem multipartai majemuk sulit sekali menghadirkan partai mayoritas secara nasional dalam pemilu, sedangkan sistem presidensial membutuhkan dukungan partai mayoritas di parlemen. Jadi harus disadari, penyederhanaan partai politik sebagai salah satu solusi sistem kepartaian ke depannya.

Upaya penyederhanaan partai politik diakomodir dalam UU Nomor 2 Tahun 2011 tentang perubahan atas UU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik, dan juga UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum DPR, DPD dan DPRD. Berdasarkan kedua UU tersebut, upaya penyederhanaan partai politik dilakukan dengan jalan memperketat persyaratan pembentukan partai politik, pendaftaran partai politik sebagai badan hukum, persyaratan partai politik sebagai peserta pemilu, dan menaikkan ambang batas parlemen. Penyederhanaan partai politik diperbolehkan sepanjang tidak melanggar konstitusi, bersifat demokratis dan tidak diskriminatif.[379]

Dinaikkannya ambang batas parlemen diharapkan dapat menyederhanakan partai politik yang duduk di parlemen. Perlu dicermati, ambang batas parlemen

[379] Putusan MK Nomor 52/PUU-X/2012 pada tanggal 15 Agustus 2012. Beberapa ketentuan pasal yang melanggar konstitusi, tidak demokratis dan diskriminatif, yakni Pasal 8 ayat (1), penjelasan Pasal 8 ayat (1), (2), Pasal 17 ayat (1), penjelasan Pasal 17 ayat (1), Pasal 208, Pasal 209 ayat (1) dan (2) UU Nomor 8 Tahun 2012 tentang pemilu DPR, DPD dan DPRD.

yang dinaikkan dari 2,5% menjadi 3,5%,[380] apakah sudah memenuhi standar untuk dapat menyederhanakan partai di parlemen atau tidak. Jika melihat hasil pemilu 2009,[381] jumlah partai yang lolos *parliamentary threshold* sebanyak 9 (sembilan) partai politik yang kesemuanya berada diatas jumlah 3,5%, jumlah terendah diperoleh partai Hanura dengan perolehan 3,77% suara. Kemungkinan besar parpol yang akan muncul di parlemen bisa saja menampilkan jumlah partai yang sama di parlemen. Jadi ambang batas parlemen tersebut masih sulit dirasa untuk dapat menghadirkan partai mayoritas di parlemen.

Upaya penyederhanaan partai politik dengan menaikkan ambang batas parlemen, juga belum tentu serta merta dapat mengamini menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan. Upaya ini juga harus disertai dengan perbaikan perilaku para elite partai yang selama ini hanya memanfaatkan kendaraan partai untuk memperoleh kekuasaannya duduk di kursi dewan. Niat kesadaran elite partai untuk memahami keinginan dan aspirasi rakyat itulah utamanya, sehingga partai bisa menjalankan fungsi dasarnya di parlemen.

Pada saat ini, kemungkinan menghadirkan partai mayoritas di parlemen sangat kecil. Kemungkinan besar, partai pemenang pemilu mendatang masih perlu berkoalisi dengan partai politik lain untuk memperoleh dukungan mayoritas di parlemen. Kesulitan yang dihadapi yakni bagaimana membentuk koalisi yang kuat guna memberikan dukungan kepada Presiden (pemerintah). Koalisi yang terbentuk dari banyak partai lebih sulit dipadukan, seperti halnya koalisi SBY.

[380] Pasal 208 UU Nomor 8 Tahun 2012, Partai Politik Peserta Pemilu harus memenuhi ambang batas perolehan suara sekurang-kurangnya 3,5% (tiga koma lima persen) dari jumlah suara sah secara nasional untuk diikutkan dalam penentuan perolehan kursi anggota DPR.

[381] KPU, 9 Mei 2009.

Karena itu, persoalan ini sejalan dengan upaya penyederhanaaan partai politik yang muncul di parlemen. Dengan maksud, partai yang tergabung dalam koalisi lebih sedikit sehingga mudah dikonsolidasikan.

Sebagaimana format koalisi yang ditawarkan Arend Lijpart sebelumnya,[382] salah satu teori koalisi *minimal range coalition*, dasar dari koalisi ini adalah kedekatan pada kecenderungan ideologis untuk memudahkan partai-partai dalam berkoalisi dan membentuk kabinet. Format koalisi yang didasari atas kedekatan ideologi antar partai akan lebih mudah disatukan daripada hanya sekedar mengejar suara mayoritas tanpa menghiraukan ideologi masing-masing partai. Meskipun dalam praktiknya ke depan dirasa masih sulit, namun setidaknya dapat mengurangi resistensi politik dalam tubuh koalisi seperti yang terjadi saat ini.

Idealnya, koalisi yang solid akan memberikan dukungan mayoritas pemerintah di parlemen, sehingga tercipta hubungan eksekutif dan legislatif yang kondusif. Jadi inti dari persoalan yang bersinggungan langsung dalam pembentukan kabinet adalah perlunya dukungan mayoritas terhadap pemerintah di parlemen, yakni melalui upaya penyederhanaan partai politik dan format koalisi yang ideal. Hal ini sangat berpengaruh dalam pembentukan kabinet dan efektifitas kinerja kabinet dalam menyelengarakan pemerintahan.

Sulit memang, jika berkoalisi untuk bisa terhindar dari intervensi partai politik dalam pembentukan kabinet. Sekalipun format yang terbentuk dalam koalisi yang solid, sedikit banyak partai politik yang tergabung dapat dipastikan turut andil dalam pembentukan kabinet. Alternatifnya, harus memperketat aturan

[382] Pendapat Arend Lijpart, dalam Wira Yudha Alam, Aktivisme Organisasi … *op. cit.*, hlm. 93.

dalam pengangkatan menteri dengan merubah ketentuan UU Kementerian Negara terkait dalam hal integritas menteri pada bidang kementerian, larangan rangkap jabatan dan regulasi pemberhentian menteri.

Menteri yang diangkat harus mempunyai integritas yang sesuai dengan bidang kementerian yang dijabatnya, sehingga dalam penyelenggaraan kinerjanya bisa menunjukkan profesionalitas kinerja serta dapat memenuhi program pemerintah dengan baik. Selama ini, ketentuan integritas tidak ditempatkan pada bidang kementerian yang tepat. Kualitas integritas menteri kurang begitu menjadi perhatian serius Presiden, yang selama ini identik dengan dasar pertimbangan politis. Jabatan politis bukan berarti suatu jabatan di luar karir yang dengan bebas menentukan siapa saja dapat menduduki posisi tersebut. Perlu adanya pertimbangan profesionalitas seseorang di samping memperhatikan pertimbangan politis.

Di samping itu, menteri semestinya dilarang merangkap jabatan apapun, termasuk rangkap jabatan di parpol utamanya. Rangkap jabatan di parpol akan memosisikan menteri pada posisi loyalitas ganda. Pada posisi ini, menteri bertanggung jawab pada Presiden (pemerintah), dan juga bertanggung jawab kepada partai politik (parlemen). Akibatnya, dalam kinerjanya tidak bisa melaksanakan tugasnya secara independen dengan fokus pada pemerintahan. Apabila seorang politisi mau diangkat menjadi menteri, sedianya harus rela melepaskan jabatannya di partai politik, karena hal ini menyangkut pertanggungjawaban kinerja kabinet. Selain itu, perlu juga diatur perihal pemberhentian menteri. Pemberhentian menteri bisa saja dilakukan Presiden, tapi

pemberhentian tersebut bukan tanpa alasan. Alasan pemberhentian menteri harus sesuai dengan ketentuan UU, jadi tidak bisa dilakukan sepihak oleh Presiden dengan memberhentikan menteri tanpa alasan yang pasti. Di samping dapat mengundang banyak pertanyaan dari publik, juga dapat memicu konflik antar partai jika menteri yang bersangkutan dari salah satu parpol koalisi.

Penyempurnaan UU tersebut, bisa menutup peluang terjadinya pengangkatan menteri yang tidak berkompeten pada bidang kementerian. Sekalipun, menteri tersebut diambil dari kalangan politisi, namun harus dipersyaratkan kualifikasi integritas yang mumpuni dan sesuai bidang kementerian yang akan dijabatnya, dan juga bersedia melepaskan jabatan kepengurusan di partai politiknya. Dalam kaitannya ini, maka diperlukan *fit and proper test* menteri yang dilakukan secara obyektif dan transparan, baik dari segi integritas dan kesehatan masing-masing calon. Kualifikasi integritas calon dapat diuji melalui *fit and proper test* dengan mempertimbangkan *track record* dan prestasi yang telah dicapai dalam bidang keahliannya. Begitu juga dengan riwayat kesehatan dan pemeriksaan medis harus dilakukan secara obyektif dan transparan. Dengan itu, validitas menteri yang terpilih lebih teruji, adil dan layak menjabat sebagai menteri. Jadi, mekanisme seleksi menteri melalui *fit and proper test* sangat penting sekali, sekiranya prosedur itu untuk dituangkan ke dalam peraturan perundang-undangan. Pengaturan tersebut dapat diatur tersendiri melalui Peraturan Presiden atau ditambahkan ke dalam UU Kementerian Negara, sehingga dalam prosedur seleksi dan pengangkatan menteri terdapat aturan yang pasti berlandaskan peraturan perundang-undangan.

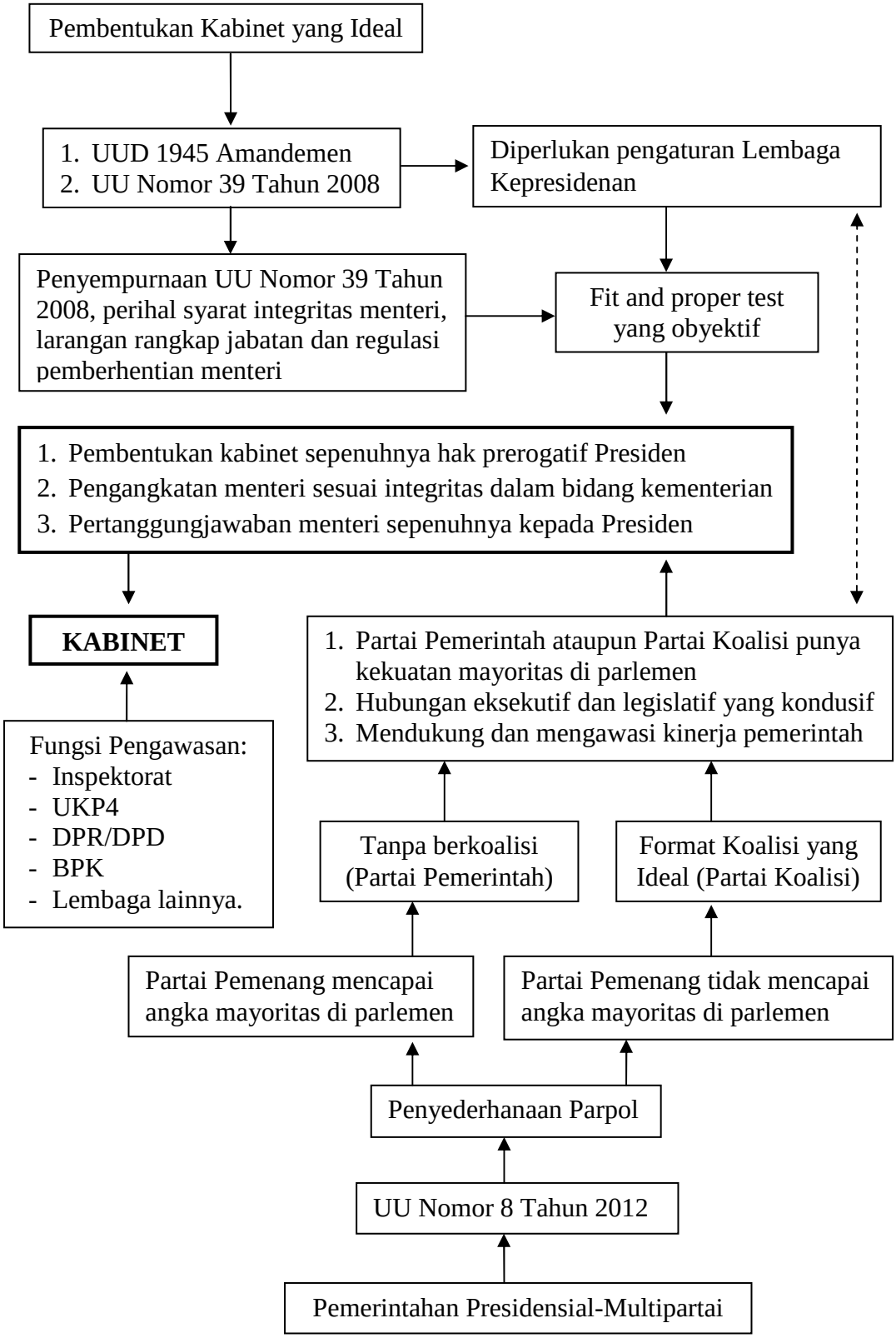
Selanjutnya, diperlukan juga pengaturan Lembaga Kepresidenan. Sebagaimana diketahui bahwa dalam penyelenggaraan beberapa kekuasaan Presiden masih menimbulkan beberapa persoalan. Penting adanya landasan hukum yang mengatur kewenangan Presiden, baik sebagai Kepala Negara maupun Kepala Pemerintahan, serta hubungan kerja Lembaga Kepresidenan dengan Lembaga Tinggi Negara lainnya (utamanya Presiden dengan DPR), sehingga akan memperjelas ruang prerogatif presiden di dalam menjalankan fungsi dan tugasnya secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab. Termasuk di dalamnya, aturan larangan rangkap jabatan bagi Presiden. Tidaklah seimbang, ketika menteri dilarang merangkap jabatan parpol, tapi Presiden sendiri sebagai pimpinan kabinet malah menjabat ketua umum parpol. Jadi sangat urgen kiranya dalam penyelenggaraan kekuasaan Presiden diperlukan landasan hukum tersendiri dalam Lembaga Kepresidenan yang tertuang dalam peraturan perundang-undangan.

Adanya penyempurnaan UU Kementerian Negara serta pengaturan Lembaga Kepresidenan dilakukan sebagai upaya perbaikan sistem pembentukan kabinet yang selama ini belum menumbuhkan profesionalitas dalam birokrasi kementerian. Pengalaman KIB II anggaplah sebagai suatu pembelajaran terkait masalah kompleksitas pembentukan kabinet di Indonesia. Pembentukan kabinet yang selama ini kental dengan kepentingan politik, akan tergerus dengan ketentuan UU yang mensyaratkan kualifikasi integritas yang profesional pada bidang kementerian yang akan dijabatnya, larangan rangkap jabatan dan ketentuan lainnya.

Terbentuknya kabinet yang menjunjung profesionalitas, perlu juga adanya fungsi pengawasan. Fungsi kontrol terhadap kabinet (pemerintah) harus dapat berjalan sebagaimana fungsinya. Birokrasi kabinet yang cenderung menjadi instrumen kekuasaan dari para elite membuat rakyat senantiasa berada pada posisi objek dan sasaran harus segera diakhiri. Adanya fungsi kontrol kabinet, baik yang dilakukan secara internal (inspektorat) maupun eksternal (UKP4, DPR/DPD, BPK dan lembaga lainnya) juga mempunyai peran penting dalam mengawal jalannya pemerintahan.

Untuk mempermudah pemahaman deskripsi pembentukan kabinet yang ideal di atas, lihat bagan skematis berikut:

Bagan 4.3. Sistem Pembentukan Kabinet yang Ideal



Secara singkat, penulis mencoba uraikan bahwasanya dasar pembentukan kabinet sesuai dengan amanah UUD 1945, Presiden memegang kekuasaan pemerintahan,[383] dalam menyelenggarakan kekuasaan pemerintahannya dibantu oleh menteri-menteri negara.[384] Presiden mengangkat dan memberhentikan menteri[385] yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.[386] Pembentukan, pengubahan dan pembubaran kementerian negara diatur dalam undang-undang,[387] yakni UU Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara.

Sejauh ini UU Kementerian Negara belum dapat menciptakan kabinet yang profesional, sehingga perlu adanya perubahan, kaitannya dengan integritas menteri, larangan rangkap jabatan, dan regulasi pemberhentian menteri. Ketentuan integritas menteri harus dipersyaratkan tepat pada bidang kementerian yang dijabatnya, sehingga diharapkan mampu menampilkan menteri yang profesional. Menteri juga dilarang merangkap jabatan apapun, termasuk merangkap jabatan kepengurusan di partai politik yang justru menyudutkan menteri pada posisi loyalitas ganda. Aturan pemberhentian menteri juga harus dipertegas guna menghindari pemberhentian menteri oleh Presiden sepihak, yang tidak cukup beralasan sesuai UU.

Adanya penyempurnaan UU Kementerian Negara, hendaknya juga perlu diimbangi dengan pengaturan Lembaga Kepresidenan. Diharapkan adanya kejelasan mengenai kekuasaan presiden dan hubungan tata kerja Presiden, serta perlu aturan larangan rangkap jabatan bagi Presiden pula. Selanjutnya, mekanisme

[383] Pasal 4 UUD 1945 setelah Perubahan.
[384] Pasal 17 ayat (1) UUD 1945 setelah Perubahan.
[385] Pasal 17 ayat (2) UUD 1945 setelah Perubahan.
[386] Pasal 17 ayat (3) UUD 1945 setelah Perubahan.
[387] Pasal 17 ayat (4) UUD 1945 setelah Perubahan.

seleksi menteri perlu juga diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan. Dalam hal ini pengaturan dapat dituangkan dalam bentuk Peraturan Presiden atau dimuat dalam UU Kementerian Negara. Dengan penyempurnaan tersebut, diharapkan menteri yang diangkat dapat memenuhi kualifikasi profesionalitas dan pertanggungjawaban menteri dapat sepenuhnya kepada Presiden.

Selain pengaturan tersebut, faktor utama yang sangat berpengaruh pada pembentukan kabinet yakni sistem kepartaian serta format koalisi partai politik. Penyederhanaan partai politik dengan menaikkan ambang batas parlemen ke depannya diharapkan dapat memunculkan partai mayoritas atau setidaknya mengurangi jumlah partai politik di parlemen. Partai pemenang yang mencapai angka mayoritas di parlemen, tidak perlu lagi berkoalisi dengan partai politik lainnya. Jika memang partai pemenang tidak memenuhi angka mayoritas di parlemen, maka partai tersebut dapat membentuk koalisi partai politik dalam bingkai koalisi yang solid (ideal). Tujuannya, partai pemerintah ataupun partai koalisi mempunyai kekuatan mayoritas di parlemen, hubungan eksekutif dan legislatif yang kondusif serta adanya dukungan dan pengawasan guna peningkatan kinerja pemerintahan. Hal ini kesemuanya harus disertai niat kesadaran dan komitmen elite parpol untuk benar-benar serius membangun dan menjaga stabilitas politik dan pemerintahan yang baik.

Atas dasar itulah, diharapkan ke depannya pembentukan kabinet dapat sepenuhnya menjadi hak prerogatif Presiden, kemungkinan sangat kecil intervensi partai politik yang bersifat pertimbangan politis semata, karena terbentur dengan

aturan profesionalitas calon menteri kabinet yang dipersyaratkan UU. Kendati calon menteri tersebut dari kalangan politisi, mutlak harus memenuhi persyaratan dan mekanisme seleksi profesionalitas yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, sehingga menteri yang diangkat memang benar-benar profesional dalam menjalankan tugas di kementeriannya. Konsekuensi seseorang yang bersedia diangkat menteri juga harus bersedia melepas jabatan apapun di luar institusi kementerian, termasuk jabatan kepengurusan partai politik. Dengan itu, pertanggungjawaban menteri dapat sepenuhnya kepada Presiden.

Setelah terbentuknya kabinet yang profesional, juga perlu adanya fungsi pengawasan terhadap kabinet. Fungsi pengawasan dapat berjalan dengan baik dalam kabinet yang selalu menjunjung profesionalitas, tidak ada kompromi ataupun politisasi baik di internal ataupun eksternal kementerian. Dengan demikian, fungsi kontrol Inspektorat, UKP4, BPK, DPR dan masyarakat seluruhnya dapat menjadikan pemerintahan (kabinet) yang sehat, profesional dan akuntabel ke depannya.

BAB V

PENUTUP

A. Kesimpulan

Penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan saat ini, diperlukan adanya perhatian serius. Tidak hanya eksekutif, lembaga legislatif dan yudikatif pun demikian memprihatinkan. Dalam beberapa kekuasaan presiden, praktiknya masih menimbulkan persoalan. Sistem yang telah dibentuk tidak seutuhnya dilaksanakan pada rel aturan praktik kekuasaan semestinya. Adanya kelemahan dan kelonggaran dalam sistem, dapat dimanfaatkan oleh beberapa pihak yang berkepentingan dan berpotensi menimbulkan banyak persoalan. Dalam penelitian ini, problematik pelaksanaan hak prerogatif presiden dalam perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II mengulas beberapa rumusan masalah, yakni tinjauan yuridis ketatanegaraan terhadap hak prerogatif presiden dalam sistem pemerintahan presidensial, implementasi hak prerogatif presiden dalam perombakan (*reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II, serta sistem pembentukan kabinet yang ideal.

1. Tinjauan Yuridis Ketatanegaraan Terhadap Hak Prerogatif Presiden dalam Sistem Pemerintahan Presidensial

Eksistensi hak prerogatif dalam konstitusi tergantung bagaimana memaknai istilah prerogatif itu. Dalam kajian ini, mengartikan hak prerogatif sebagai hak istimewa presiden yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang pelaksanaannya tanpa melibatkan persetujuan lembaga negara lain. Sehingga, dalam peraturan perundang-undangan dapat ditemui beberapa kekuasaan presiden yang bersifat prerogatif (hak prerogatif), yakni Presiden

memegang kekuasaan pemerintahan (Pasal 4); Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah untuk menjalankan UU (Pasal 5 ayat (2)); Presiden memegang kekuasaan yang tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara (Pasal 10); Presiden menyatakan keadaan bahaya (Pasal 12); Presiden mengangkat dan menerima duta dan konsul dengan memperhatikan pertimbangan DPR (Pasal 13 ayat (1), (2) dan (3)); Presiden memberi grasi dan rehabilitasi dengan memperhatikan pertimbangan MA (Pasal 14 ayat (1)); Presiden memberi amnesti dan abolisi dengan memperhatikan DPR (Pasal 14 ayat (2)); Presiden memberi gelar, tanda jasa, dan tanda kehormatan dengan ketentuan UU (Pasal 15); Presiden membentuk Dewan Pertimbangan Presiden (Pasal 16); Presiden mengangkat dan memberhentikan Menteri (Pasal 17 ayat (2)); Presiden menetapkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang dalam hal ihwal kegentingan yang memaksa (Pasal 22 ayat (1)); Presiden mengajukan tiga hakim konstitusi (Pasal 24C ayat (3)). Di luar UUD 1945 Amandemen, juga terdapat kekuasaan prerogatif presiden yaitu Presiden berhak menetapkan Peraturan Presiden dan mengangkat Pejabat.

Institusi kepresidenan yang memegang kekuasaan prerogatif diperlukan adanya pengaturan dan pengawasan terhadap kekuasaan tersebut. Penting sekali untuk menuangkan segala ketentuan mengenai kekuasaan lembaga kepresidenan ke dalam peraturan perundang-undangan selain UUD. Sistem yang masih bersifat longgar, tumpang tindih dan multitafsir berpotensi pada penyalahgunaan wewenang oleh penguasa. Hampir seluruh praktik kekuasaan prerogatif dijumpai beberapa persoalan. Karena itu, hak prerogatif presiden dalam

penyelenggaraannya memang diperlukan adanya fungsi pengawasan, pengaturan, atau mungkin diperlukan pertimbangan lembaga negara lain. Pengawasan harus dilakukan pada seluruh bidang kekuasaan presiden, namun dalam hal pengaturan/pembatasan berlaku pada beberapa bidang kekuasaan saja.

Pengaturan kekuasaan lebih lanjut yang dituangkan dalam peraturan perundang-undangan selain UUD, sebagai upaya penyempurnaan sistem penyelenggaraan kekuasaan yang telah ada. Jika memang kekuasaan tersebut sedemikian urgen berkaitan dengan hal penting, strategis, dan berdampak luas pada kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, maka diperlukan aturan untuk melibatkan pertimbangan atau bahkan persetujuan dari lembaga negara lain yang bersangkutan dengan bidang kekuasaan tersebut. Betapapun arifnya pemegang kekuasaan, sebaik apapun keputusannya jangan hanya diserahkan pada kehendak penguasa tersebut, harus ada pengaturan lebih lanjut. Pengaturan tersebut memberikan ketegasan aturan tanpa harus merampas hak prerogatif Presiden dalam rangka memperkuat sistem pemerintahan presidensial sesuai UUD 1945.

Konsistensi pilihan pada sistem pemerintahan presidensial, kekuasaan presiden dalam menyelenggarakan fungsinya kepala pemerintahan dan kepala negara sebaiknya tidak tercampuri dengan kekuasaan lembaga negara lainnya. Kekuasaan presiden yang bersifat prerogatif dalam menjalankan kekuasaan pemerintahan harus bersifat mandiri, tanpa ada intervensi dan keterlibatan lembaga negara lain. Kendati demikian, tetap harus ada fungsi pengawasan dan berjalan pada jalur sistem yang telah diatur peraturan perundang-undangan.

Demikian halnya, presiden sebagai kepala negara yang mempunyai kekuasaan atributif yang bersifat prerogatif. Eksistensi kekuasaan tersebut juga harus tetap terpelihara, meski sebagian kekuasaan melibatkan "pertimbangan" lembaga negara lain, namun sifatnya tidak mengurangi ataupun merampas kekuasaan tersebut.

2. Implementasi Hak Prerogatif Presiden dalam Perombakan (*Reshuffle*) Kabinet Indonesia Bersatu II

Dalam sistem pemerintahan presidensial, secara umum dapat dikatakan bahwa para menteri itu mempersyaratkan kualifikasi yang lebih teknis profesional daripada politis seperti dalam sistem parlementer. Dalam proses pembentukan dan perombakan KIB II, nuansa politis lebih kuat menyelimuti, sehingga kabinet yang terbentuk dalam bingkai kabinet koalisi. Hal inilah yang menyebabkan pemerintah (eksekutif) tampak "bergantung" dengan parlemen (legislatif) dalam perjalanannya. Jadi pembentukan kabinet koalisi yang dibentuk SBY dalam sistem presidensial menghasilkan model pemerintahan yang parlementer.

Perombakan KIB II dilatarbelakangi atas beberapa faktor, diantaranya yaitu desakan dan aspirasi masyarakat, evaluasi kinerja kabinet yang buruk, terkuaknya korupsi di beberapa kementerian, adanya skandal menteri, situasi politik dan pemerintahan yang berkembang, dan juga dikarenakan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah semakin turun. Namun di balik *reshuffle* tersebut, motif Presiden melakukan *reshuffle* yaitu untuk pencitraan pemerintah, meningkatkan efektifitas kinerja kabinet, mempertahankan kekuasaan dan harapannya untuk menciptakan stabilitas politik dan pemerintahan.

Pada perombakan KIB II, partai politik masih terlibat dalam proses perombakan kabinet, Presiden tampak tersandera dengan kepentingan partai politik. Dasar pertimbangan partai politik lebih dikedepankan daripada aspirasi masyarakat, sehingga terkesan Presiden tidak serius dalam merombak kabinetnya. Akibatnya, memunculkan banyak persoalan, baik dalam kabinet (kementerian) dan juga pemerintahan. Dalam kabinet, menteri parpol masih mendominasi di kabinet, penggantian menteri dirasa masih kurang tepat, penempatan posisi juga kurang tepat, integritas menteri masih diragukan, penambahan banyak wakil menteri, belum tumbuhnya profesionalitas, dan hubungan tata kerja dalam kabinet tidak sehat. Begitu juga dalam pemerintahan, tampak eksekutif masih bergantung pada legislatif, instabilitas politik dan pemerintahan jelang pemilu, kontrol institusi tidak berjalan, korupsi masih terpelihara, dan antipati masyarakat terhadap pemerintah.

Pada dasarnya, hak prerogatif presiden dalam pembentukan dan perombakan kabinet sudah terintervensi oleh kepentingan partai politik. Hal ini dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu *pertama,* imbal jasa pemenangan pemilihan umum presiden; *kedua,* memenuhi jumlah mayoritas di parlemen; dan *ketiga,* adanya kelemahan peraturan perundang-undangan. Sistem pembentukan dan perombakan KIB II tersebut mengarah pada pemerintahan model parlementer, yang justru melemahkan Presiden dalam menjalankan perannya sebagai kepala pemerintahan dan kepala negara. Tapi realitas politik dan pemerintahlah yang menyudutkan pada sistem pembentukan kabinet yang demikian. Untuk itu, perlu dilakukan upaya perbaikan sistem pembentukan kabinet ke depannya.

3. Sistem Pembentukan Kabinet yang Ideal

Sistem pembentukan kabinet yang sudah diatur dalam UU Kementerian Negara, sejatinya mampu menciptakan sebuah kabinet yang profesional dan akuntabel. Karena dalam penyelenggaraannya merupakan kuasa sepenuhnya berada pada Presiden tanpa ada intervensi dari pihak manapun. Praktik pembentukan kabinet selama ini digunakan sebagai alat "*bargaining politik*" dalam proses pemenangan Pilpres langsung. Konsekuensinya, presiden yang terpilih "harus" memberikan imbal jasa politik kepada mereka yang berjasa secara politis atas kemenangan Pilpres. Hal inilah yang menyebabkan partai politik dapat melakukan intervensi kepada Presiden saat pembentukan kabinetnya. Akibatnya, Presiden tidak dapat sepenuhnya menggunakan hak prerogatifnya dalam membentuk kabinet. Kondisi demikian, tidak sejalan dengan sendi-sendi sistem pemerintahan presidensial yang tertuang dalam UUD 1945 Perubahan. Sistem pembentukan kabinet kerja dalam sistem pemerintahan presidensial sudah diupayakan melalui aturan UU Nomor 39 Tahun 2008, namun masih menemui kendala dan penyimpangan praktik pembentukan kabinet "*ala*" parlementer. Jadi sistem pembentukan kabinet di Indonesia, perlu adanya perbaikan perundang-undangan yang mengatur pembentukan kabinet dan sistem kepartaian Indonesia.

Pertama, penyempurnaan UU Kementerian Negara, utamanya mengenai integritas menteri, larangan rangkap jabatan dan regulasi pemberhentian menteri. Ketentuan integritas menteri, selama ini tidak dipersyaratkan harus sesuai pada bidang kementerian yang dijabatnya, sehingga wajar dalam penempatannya terdapat menteri yang integritasnya tidak sinkron dengan bidang kementeriannya.

Karena itu, ketentuan tersebut perlu dirubah untuk mempersyaratkan secara tegas integritas harus sesuai dengan bidang kementerian yang akan dijabatnya. Banyaknya menteri yang merangkap jabatan di partai politik juga sedianya menteri tersebut bersedia untuk melepaskan jabatan politik di partainya, karena kondisi tersebut justru memosisikan dirinya pada loyalitas ganda. Loyalitas ganda itulah yang memunculkan dualisme sistem pertanggungjawaban menteri pada Presiden (pemerintah) dan juga Partai Politik (parlemen). Regulasi pemberhentian menteri ke depannya perlu juga diatur lebih tegas, jangan pemberhentian menteri dilakukan atas kemauan sepihak Presiden, namun juga harus disertai alasan Presiden yang tegas, obyektif dan logis sesuai ketentuan UU. Evaluasi kinerja diharapkan pertimbangan utama dalam memberhentikan menteri.

Kedua, mekanisme seleksi menteri juga perlu diperhatikan dan semestinya dilakukan secara obyektif, yang dalam prosesnya melalui *fit and proper test.* Prosesi itulah yang sangat menentukan hasil baik buruknya pembentukan kabinet, oleh karena itu dipandang perlu tata cara/seleksi menteri tersebut untuk diatur ke dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini guna memperoleh kualifikasi integritas menteri yang profesional dan juga dapat menghindari adanya penyimpangan kekuasaan Presiden dalam membentuk kabinet, karena sejauh ini kabinet yang terbentuk belum tumbuh profesionalitas kabinet.

Ketiga, perlu adanya pengaturan Lembaga Kepresidenan. Institusi presiden sendiri juga perlu diatur secara jelas, karena sampai saat ini belum ada pengaturan lebih lanjut di dalam lembaga kepresidenan sendiri. Utamanya perihal kekuasaan prerogatif, larangan presiden serta hubungan tata kerja Presiden dengan Lembaga

Tinggi Negara lainnya (khususnya dengan DPR). Langkah perbaikan tersebut juga harus disertai dengan niat kesadaran penguasa sebagai penanggung jawab pemerintahan sehingga dapat memahami keinginan dan aspirasi rakyatnya.

Keempat, kompleksitas pembentukan kabinet di Indonesia juga dilatarbelakangi oleh sistem kepartaian yang dianut Indonesia. Jadi, perlu adanya penyederhanaan partai politik dan format koalisi yang ideal untuk mengurangi resistensi politik yang berpengaruh langsung pada stabilitas politik dan pemerintahan. Upaya penyederhanaan partai (Pasal 208 UU Nomor 8 Tahun 2012) dengan menaikkkan ambang batas parlemen bagi partai politik peserta pemilu, diharapkan dapat memunculkan partai pemenang mayoritas atau setidaknya dapat mengurangi jumlah partai politik yang duduk di parlemen ke depannya. Format koalisi yang ideal, meskipun dirasa masih sulit membentuk koalisi di dalam sistem presidensial, namun realitas politik mengharuskan demikian. Format koalisi *minimal range coalition* yang ditawarkan Arend Lijpart dirasa cukup ideal untuk membentuk koalisi yang solid. Format koalisi yang didasari atas kedekatan ideologi antar partai akan lebih mudah disatukan daripada hanya sekedar mengejar suara mayoritas tanpa menghiraukan ideologi masing-masing partai. Kendati demikian, format koalisi yang solid pun juga harus disertai perbaikan sikap para elite politik yang berkuasa. Niat komitmen kebersamaan partai politik dalam berkoalisi sangat penting dalam menjaga stabilitas politik dan pemerintahan.

Kelima, fungsi kontrol kabinet. Terbentuknya kabinet yang menjunjung profesionalitas, perlu juga adanya fungsi pengawasan. Fungsi kontrol terhadap

kabinet (pemerintah) harus dapat berjalan sebagaimana fungsinya. Adanya fungsi kontrol kabinet, baik yang dilakukan secara internal maupun eksternal juga mempunyai peran penting dalam mengawal jalannya pemerintahan. Dengan itu, upaya perbaikan sistem pembentukan kabinet diharapkan tepat pada substansinya, sehingga mampu menciptakan profesionalitas kabinet dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia ke depannya.

B. Saran

Upaya perbaikan dalam pembentukan kabinet menjadi hal terpokok dalam membangun sebuah pemerintahan. Konsistensi negara pada sistem pemerintahan presidensial harus diwujudkan sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam UUD. Ke depannya disarankan, *pertama*, peletakan hak prerogatif dalam sistem presidensial harus tepat, sehingga Presiden dapat menjalankan fungsi dan tugasnya pemerintahan serta kenegaraan dalam sistem pemerintahan presidensial. Hal ini guna mengimbangi kekuasaan legislatif yang saat ini justru menguat dalam UUD 1945 Perubahan. *Kedua*, ada langkah serius serta niat kesadaran penguasa dalam memperbaiki sistem pembentukan kabinet di Indonesia, agar dapat membentuk kabinet yang lebih ideal dalam sistem pemerintahan presidensial.

Kajian ini hanyalah sekelumit pandangan yang mencoba menganalisa dan memberikan wacana yang lebih baik. Dengan keterbatasan kemampuan penulis, tentunya sedikit banyak dalam penulisan kajian ini dipandang masih terdapat kekeliruan, baik dalam teknis penulisan ataupun perbedaan pendapat dalam hasil kajian. Penulis berharap banyak untuk mendapat kritik dan saran yang konstruktif, dalam rangka kontribusi wacana pendalaman kajian yang lebih baik.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Aditjondro, George Junus. *Menggugat Gurita Cikeas,* Cetakan Pertama. Yogyakarta: Galang Press, 2010.

Alrasyid, Harun. *Naskah UUD 1945 Sesudah Empat Kali Diubah oleh MPR*. Jakarta: UI Press, 2004.

Asshiddiqie, Jimly. *Format Kelembagaan Negara dan Pergeseran Kekuasaan dalam UUD 1945*, Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII, 2004.

----------. *Hukum Tata Negara Darurat*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007.

----------. *Konstitusi dan Konstitusionalisme Indonesia,* Cetakan Ketiga. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Makamah Konstitusi RI, 2006.

----------. *Memorabilia Dewan Pertimbangan Agung*. Jakarta: Konstitusi Press, 2005.

----------. *Pengantar Hukum Tata Negara Jilid II,* Cetakan Pertama. Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006.

----------. *Pergumulan Peran Pemerintah dan Parlemen dalam Sejarah,* Cetakan Pertama, Jakarta: UI Press, 1996.

----------. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi.* Jakarta: Konstitusi Pres, 2006.

Budiarjo, Miriam. *Dasar-Dasar Ilmu Politik.* Cetakan Keduapuluh Tujuh. Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2005.

Departemen Penerangan. *Susunan Kabinet RI 1945-1970 dan Programnya,* Jakarta: Departemen Penerangan, 1970.

----------, *Kenangan 10 Tahun Revolusi,* Jakarta: Departemen Penerangan, 1955.

Gaffar, Afan. *Politik Indonesia Transisi Menuju Demokrasi,* Cetakan Kedua, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2000.

Ghoffar, Abdul. *Perbandingan Kekuasaan Presiden Indonesia Setelah Perubahan UUD 1945 dengan Delapan Negara Maju.* Cetakan Pertama. Jakarta: Kencana, 2009.

Huda, Ni'matul. *Politik Ketatanegaraan Indonesia: Kajian terhadap Dinamika Perubahan UUD 1945.* Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII, 2003.

----------. *UUD 1945 dan Gagasan Amandemen Ulang*. Cetakan Pertama. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2008.

Indrati, Maria Farida. *Ilmu Perundang-undangan; Dasar-dasar dan Pembentukannya.* Jakarta: Kanisius, 1998.

Ismail, M. *Politisasi Birokrasi*, Cetakan Kedua, Malang: Ash-Shiddiqy Press, 2009.

Lubis, Solly. *Masalah Ketatanegaraan Indonesia Dewasa Ini,* Jakarta: Ghalia Indonesia, 1984.

Kusnardi, Moh. *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia,* Cetakan Kelima, Jakarta: Sinar Bakti, 1983.

Mahfud, Moh. *Hukum dan Pilar-pilar Demokrasi*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Gama Media atas kerja sama Yayasan Adikarya IKAPI dan *The Ford Foundation*, 1999.

----------. *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi*. Cetakan. Pertama. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2010.

----------. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia,* Jakarta: Rineka Cipta, 2000.

----------. *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Liberty, 1993.

Manan, Bagir. *Lembaga Kepresidenan.* Cetakan Kedua. Yogyakarta: FH UII Press, 2003.

----------. *Teori dan Politik Konstitusi,* Cetakan Pertama. Yogyakarta: FH UII, 2003.

Munawwir, Ahmad Warson. *Kamus Al-Munawwir*. Cetakan. Kedua. Surabaya: Pustaka Progresif, 2002.

Pandoyo, S. Toto. *Tidak Tak Tebatas Kajian atas Lembaga Kepresidenan RI*, Yogyakarta: Pandega Media bekerjasama dengan Badan Eksekutif Mahasiswa UGM, 1997.

Radjab, Dasril. *Hukum Tata Negara Indonesia*, Cetakan Kedua. Jakarta: Rineka Cipta, 2005.

Ranadireksa, Hendarmin. *Visi Bernegara: Arsitektur Konstitusi Demokratik*, Bandung: Fokus Media, 2007.

Shidiq, Mhd. *Perkembangan Pemikiran dalam Ilmu Hukum*, Cetakan Pertama. Jakarta: Pradnya Paramita, 2003.

Sihombing, Herman. *Hukum Tata Negara Darurat di Indonesia*, Jakarta: Djambatan, 1996.

Soemantri, Sri. *Sistem Pemerintahan Negara-negara ASEAN*, Bandung: Tarsito, 1976.

Suharial dan Firdaus Arifin. *Refleksi Reformasi Konstitusi 1998-2002: Beberapa Gagasan Menuju Amandemen Kelima UUD 1945*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007.

Suharto, Susilo. *Kekuasaan Presiden RI dalam Periode Berlakunya UUD 1945*, Cetakan Pertama, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2006.

Sunny, Ismail. *Pergeseran Kekuasaan Eksekutif*, Cetakan Keenam. Jakarta: Aksara Baru, 1986.

Suprapto, Bibit. *Perkembangan Kabinet dan Pemerintahan di Indonesia*, Cetakan Pertama. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1985.

Yusuf, Slamet Effendy dan Umar Basalim. *Reformasi Konsitusi Indonesia, Perubahan Pertama UUD 1945*, Jakarta: Pustaka Indonesia Satu, 2000.

B. Karya Ilmiah

Anshary, Abdul Hadi. "Menuju Trias Politika dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia: Studi Konstitusional tentang Pemisahan Kekuasaan Negara," Tesis Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2003.

Attamimi, A. Hamid S. Peranan Keputusan Presiden Indonesia Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara: Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan dalam Kurun Waktu Pelita I sampai Pelita IV, Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta. 1990.

Ilyas, Jazim. “Implementasi Kekuasaan Pemerintahan Oleh Presiden Sesudah Perubahan UUD 1945,“ Tesis Universitas Diponegoro, Semarang, 2008.

Mulyosudarmo, Suwoto. “Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia (Suatu Penelitian Segi-segi Teoritis dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan), Disertasi Doktor Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya. 1990.

C. Makalah dan Jurnal

Deliarnoor, Nandang Alamsah. *Sistem Pemerintahan Indonesia Pra dan Pasca Amandemen UUD 1945*, Makalah Universitas Padjadjaran, Bandung, 2008.

Isra, Saldi. “Problematik Koalisi dalam Sistem Presidensial,” Makalah disampaikan dalam Diskusi Bulanan Bagian Hukum Tata Negara Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 01 April 2009.

Nasution, Adnan Buyung. *Relasi Kekuasaan Legislatif dan Presiden Pasca Amandemen UUD 1945: Sistem Semi Presidensial Dalam Proyeksi*, Makalah disampaikan pada Seminar dan Lokakarya Perkembangan Ketatanegaraan Pasca Amandemen UUD 1945 yang diselenggarakan oleh MKRI bekerja sama dengan Hans Seidel Foundation dan Asosiasi Pengajar HTN dan HAN Indonesia, Jakarta, 7 September 2004.

Forum Keadilan, Edisi Nomor 19 Vol. 12, (2001).

Jurnal FISIP UMRAH, Edisi Nomor 2 Vol. 2, (2011).

Jurnal Hukum, Edisi Nomor 3 Vol. 17, (2010).

----------, Edisi Nomor 2 Vol. 18, (2011).

Jurnal Politik Indonesia, Edisi Nomor 2 Vol 1, (2012).

----------, Edisi Nomor 2 Vol. 1, (2012).

Jurnal Sekretariat Negara RI Edisi No. 18, (2010).

D. Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 Setelah Perubahan.

Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945 Sebelum Perubahan.

Indonesia. Konstitusi Republik Indonesia Serikat 1949.

Indonesia. Undang-Undang Dasar Sementara 1950.

Indonesia. Ketetapan MPR RI Nomor III/MPR/2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang –Undangan.

Indonesia. Ketetapan MPR Nomor VI/MPR/2000 tentang Pemisahan Tentara Nasional Indonesia dan Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1950 Lembaran Negara Tahun 1950 Nomor 3 tentang Permohonan Grasi.

Indonesia. Undang-Undang Darurat Nomor 11 Tahun 1954 Lembaran Negara No. 146; tambahan Lembaran Negara No. 730 Tahun 1954 tentang Amnesti dan Abolisi.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1959 Lembaran Negara Tahun 1959 Nomor 139 tentang Keadaan Bahaya.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 108 tentang Grasi.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 Lembaran Negara Tahun 2002 Nomor 2; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4168 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2003 Lembaran Negara Tahun 2003 Nomor 98; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4316 tentang Mahkamah Konstitusi.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 127; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4439 tentang Tentara Nasional Indonesia.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 Lembaran Negara Tahun 2004 Nomor 67; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4401 tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2006 Lembaran Negara Tahun 2006 Nomor 108; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4670 tentang Dewan Pertimbangan Presiden.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 166; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4916 tentang Kementerian Negara.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 42 Tahun 2008 Lembaran Negara Tahun 2008 Nomor 176; Tambahan Lembaran Negara Nomor 4924 tentang Pemilihan Umum Presiden dan Wakil Presiden.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2009 Lembaran Negara Tahun 2009 Nomor 96; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5023 tentang Gelar, Tanda Jasa dan Tanda Kehormatan.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 82; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5234 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2011 Lembaran Negara Tahun 2011 Nomor 105; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5249 tentang Intelejen Negara.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 117; Tambahan Lembaran Negara Nomor 5316 tentang Pemilihan Umum Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah.

Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2006 tentang Lembaga Ketahanan Nasional Republik Indonesia.

Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2007 tentang Tata Kerja Dewan Pertimbangan Presiden dan Sekretariat Dewan Pertimbangan Presiden.

Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana.

Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 47 tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.

Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2009 tentang Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan.

Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 76 tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara.

Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2012 Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 30 tentang Badan Nasional Penanggulangan Terorisme.

Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 85 Tahun 2012 Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 209 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 90 Tahun 2012 Lembaran Negara Tahun 2012 Nomor 220 tentang Badan Intelejen Negara.

Indonesia. Peraturan Presiden Nomor 3 Tahun 2013 Lembaran Negara Tahun 2013 Nomor 10 tentang Perubahan Ketujuh atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Kementerian.

E. Keputusan Presiden

Keputusan Presiden RI Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen.

Keputusan Presiden RI Nomor 3 Tahun 2002 tentang Perubahan atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Keputusan Presiden RI Nomor 46 Tahun 2002 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen Sebagaimana Telah Diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 3 Tahun 2002.

Keputusan Presiden RI Nomor 30 Tahun 2003 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 Tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, Dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir Dengan Keputusan Presiden Nomor 46 Tahun 2002.

Keputusan Presiden RI Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non-Departemen Sebagaimana Telah Beberapa Kali Diubah Terakhir Dengan Keputusan Presiden Nomor 30 Tahun 2003.

Keputusan Presiden RI Nomor 11 Tahun 2005 tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas,

Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Keputusan Presiden RI Nomor 64 Tahun 2005 tentang Perubahan Keenam Atas Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi,Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen.

Keputusan Presiden RI Nomor 84/P Tahun 2009 tentang Pembentukan Kabinet Indonesia Bersatu II Periode 2009-2014. Tanggal 21 Oktober 2009.

Keputusan Presiden RI Nomor 56/P Tahun 2010 tentang Pemberhentian Dengan Hormat Dr. Sri Mulyani Indrawati sebagai Menteri Keuangan Kabinet Indonesia Bersatu II Periode 2009-2014 dan Pengangkatan Agus DW Martowardojo sebagai Menteri Keuangan Kabinet Indonesia Bersatu II dalam Sisa Masa Jabatan Periode 2009-2014 Terhitung Sejak saat Pelantikan. Tanggal 20 Mei 2010.

Keputusan Presiden RI Nomor 59/P Tahun 2011 tentang Perombakan Kabinet Indonesia Bersatu II dalam Sisa Masa Jabatan Periode 2009-2014 Terhitung Sejak saat Pelantikan. Tanggal 18 Oktober 2011.

Keputusan Presiden RI Nomor 46/P Tahun 2012 tentang Pemberhentian Dengan Hormat dr Endang Rahayu Sedyaningsih sebagai Menteri Kesehatan Kabinet Indonesia Bersatu II Periode 2009-2014. Tanggal 30 April 2012.

Keputusan Presiden RI Nomor 61/P Tahun 2012 tentang Pengangkatan dr. Nafsiah Mboi sebagai Menteri Kesehatan Kabinet Indonesia Bersatu II dalam Sisa Masa Jabatan Periode 2009-2014 Terhitung Sejak saat Pelantikan. Tanggal 14 Juni 2012.

Keputusan Presiden RI Nomor 83/TK Tahun 2012 tentang Pemberian Gelar Pahlawan Nasional kepada Almarhum Dr. (H.C) Ir. Soekarno. Tanggal 7 November 2012.

Keputusan Presiden RI Nomor 84/TK Tahun 2012 tentang Pemberian Gelar Pahlawan Nasional kepada Almarhum Dr. (H.C) Drs. Mohammad Hatta. Tanggal 7 November 2012.

Keputusan Presiden RI Nomor 5/P Tahun 2013 tentang Pengangkatan Roy Suryo sebagai Menteri Pemuda dan Olahraga Kabinet Indonesia Bersatu II dalam Sisa Masa Jabatan Periode 2009-2014 Terhitung Sejak saat Pelantikan. Tanggal 15 Januari 2013.

Keputusan Presiden RI Nomor 44/M Tahun 2013 tentang Pemberhentian Dengan Hormat Agus DW Martowardoyo sebagai Menteri Keuangan Kabinet Indonesia Bersatu II Periode 2009-2014. Tanggal 18 April 2013.

Keputusan Presiden RI Nomor 45/P Tahun 2013 tentang Pengangkatan Agus Martowardojo sebagai Gubernur Bank Indonesia. Tanggal 22 Mei 2013.

Keputusan Presiden RI Nomor 45/M Tahun 2013 tentang Penunjukan Menteri Koordinator Perekonomian Hatta Rajasa sebagai Pelaksana Tugas Menteri Keuangan Kabinet Indonesia Bersatu II dalam Sisa Masa Jabatan Periode 2009-2014 Terhitung Sejak saat Pelantikan. Tanggal 19 April 2013.

Keputusan Presiden RI Nomor 60/P Tahun 2013 tentang Pengangkatan Muhammad Chatib Basri sebagai Menteri Keuangan Kabinet Indonesia Bersatu II dalam Sisa Masa Jabatan Periode 2009-2014 Terhitung Sejak saat Pelantikan. Tanggal 20 Mei 2013.

Keputusan Presiden RI Nomor 87/P Tahun 2013 tentang Pengangkatan Dr. Patrialis Akbar SH. MH. Sebagai Hakim Konstitusi. 22 Juli 2013.

F. Risalah dan Putusan

Risalah Rapat BP-MPR Panitia Ad Hoc III Sidang Umum MPR-RI, Jakarta: Sekretariat Jenderal MPR RI, 2000.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 52/PUU-X/2012 tentang Pengujian Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2012 tentang Pemilihan Umum Anggota Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah terhadap Undang-Undang Dasar 1945.

Putusan Mahkamah Konstitusi No.138/PUU-VII/2009, tentang Pengujian Perpu No .4 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No.3 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

G. Surat Kabar dan Majalah

Kompas, 19 Februari 2008.

Kompas, 23 November 2009.

Gatra, 27Juni 2007.

Figur Edisi XI/Februari 2007.

H. Data Elektronik/Internet

Burhanuddin Muhtadi, Sistem Presidensial Setengah Hati, 2009., dalam http://www. setneg.go.id, Akses tanggal 15 Juni 2013.

http://bumnwatch.com/wah-udah-pada-minta-jatah-menteri, Akses 12 Desember 2012.

http://id.m.wikipedia.org/wiki/Fadel_Muhammad#section_3, Akses tanggal 18 Desember 2012.

http://id.m.wikipedia.org/wiki/Kabinet_Indonesia _Bersatu_II, Akses 17 Agustus 2012.

http://id.m.wikipedia.org/wiki/wakil_menteri, Akses 15 Agustus 2012.

http://id.m.wikipedia.org/wiki/Kabinet_(pemerintahan), Akses 15 Agustus 2012.

http://id.m.wikipedia.org/wiki/swiss, Akses tanggal 20 Agustus 2013.

http://id.wikipedia.org /wiki/sistem_parlementer.htm Akses 13 Oktober 2012.

http://m.detik.com/health/read/2012/menkes-endang-pengangkatan-dan-pengunduran-diri-yang-tak-biasa diakses pada tanggal 24 April 2013.

http://m.detik.com/news/read/2012/ketua-kpk-sprindik-andi-sebagai-tersangka-terbit-3-desember diakses pada tanggal 15 Januari 2013.

http;//m.detik.com/news/read/2009/07/12/032550/1163341/700/konsisten-koalisi-dengan-pd-pkb-minta-jatah-3-menteri, Akses 12 Desember 2012.

http://m.detik.com/news/read/2009/10/14/134312/1221272/10/golkar-siapkan-kader-terbaik-untuk-jadi-menteri, Akses tanggal 16 Desember 2012.

http://m.detik.com/finance/read/2010, Akses tanggal 15 Februari 2013.

http://m.hukumonline.com/berita/baca/hol380/uud-1945-mengenal-hak-prerogatif diakses tanggal 15 Desember 2012.

http://m.kompas.com/read/2012/11/10/0557598, Akses tanggal 2 Juni 2013.

http://m.kompasiana.com/post/politik/2011/10/19, Akses 18 Desember 2012.

http://m.liputan6.com/news/read/444909, Akses tanggal 2 Juni 2013.

http://m.okezone.com/read/2012/11/07/337/714833/pemberian-gelar-pahlawan-merendahkan-bung-karno, Akses 20 Februari 2013.

http://m.okezone.com/read/2009/07/10/268/237421, Akses tanggal 12 Desember 2012.

http://m.tempo.co/read/news/2011/10/13/078361308/Ini-Delapan-Alasan-SBY-Tetap-Reshuffle-Kabinet, Akses tanggal 15 Desember 2012.

http://m.tempo.co/read/news/2009/10/14/078202528/Partai-Nonparlemen-Pun-Minta-Jatah-Kursi-Menteri, Akses 13 Desember 2012.

http://m.tempo.co/read/news/2012/05/02/173401169/Riwayat-Kesehatan-Menteri-Kesehatan-endang, Akses 25 Desember 2012.

http://nasional.kompas.com/read/2011/09/24/12513451/isu.selingkuh.jadi.pertimbangan.ganti.menteri, Akses tanggal 15 Maret 2013.

http://nasional.kompas.com/read/2013/08/08/1320170/.Ujug-ujug.Dipilih.Pengangkatan.Patrialis, Akses 10 Agustus 2013.

http://profil.merdeka.com/indonesia/b/balthasar-kambuaya, Akses tanggal 5 Maret 2013.

http://www.metrotvnews.com/mobile-site/news/2013/08/13/174661/, "Delapan Menteri Dapat Bintang Mahaputera Adipradana," Akses 17 Agustus 2013.

http://www.seputarindonesia.com/edisicetak/content/view/359802/38, Akses 16 Desember 2012.

http://www.sindonews.com/read/2011/09/29/435/508694/rata-rata-menteri-raport-merah-saatnya-zaken-kabinet, Akses 14 Februari 2012.

http://www.sinonimkata.com/sinonim-152462-hal+ihwal.html, Akses tanggal 14 Februari 2013.

Ikrar Nusa Bhakti, Isu Reshuffle Kabinet: Cukup Sudah Penantian Ini, http://www.seputarindonesia.com/edisicetak/content/view/359802/38, Akses 16 Desember 2012.

Kamus Bahasa Inggris, dalam http://ebsoft.web.id. Akses tanggal 12 Februari 2012.

Mahfud, Moh. "Presidensial Bergaya Parlementer," http://www.mahfudmd.com, Akses 2 Januari 2013.

Permadi, “Pemberian Gelar Pahlawan Merendahkan Bung Karno,” dalam http://m.okezone.com/read/2012/11/07/337/714833/pemberian-gelar-pahlawan-merendahkan-bung-karno, Akses 20 Februari 2013.

Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, 2008 dalam sistus http://pusatbahasa.kemdiknas.go.id/kbbi/, Akses 12 Februari 2012.

T. Gayus Lumbuun, “Bila Presiden memberi Pengampunan,” http://www.kompas.com/kompas-cetak/0007/10/nasional/bila08.htm. Akses 5 Januari 2013.

CURRICULUM VITAE

Nama : Yusron Munawir

TTL : Rembang, 15 Maret 1984

Alamat : Jln Parangtritis No. 132 Yogyakarta

Alamat Asal : Jln Sunan Bonang Km. 02 Lasem Rembang

Email : yusronmuna@gmail.com

Pendidikan :

- MI An-Nashriyyah Lasem Rembang (lulus tahun 1996)
- SLTP Negeri 1 Lasem Rembang (lulus tahun 1999)
- MA Raudlatul Ulum Pati (lulus tahun 2002)
- S1 Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga (lulus tahun 2009)
- S2 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (lulus tahun 2013)